

Europese Commissie

Directeur Interne Markt en Duurzaamheid
Directoraat-Generaal Energie en Vervoer
De Motstraat 28
1049 BRUSSEL

Herrmann Debrouxlaan 48
1160 Brussel

Datum 29 juli 2009

Kenmerk

Blad 1 2

Bijlage(n) 8

Betreft Steunmaatregelen Groningen Airport Eelde
(CP178 2008; CP166 08; CP291 2007)

Auteur

Telefoon

Fax

www.minbuza.nl

C.c.

In uw brief van 17 juni jongstleden stelt u een aantal aanvullende vragen om te kunnen concluderen of Groningen Airport Eelde een dienst van algemeen economisch belang exploiteert.

Onder verwijzing naar en in aanvulling op de brief van 17 december 2008, kenmerk BRE-VA 80-3, hebben de Nederlandse autoriteiten in bijlage 1 van deze brief getracht om u een zo volledig mogelijke beantwoording te geven op de door u gestelde vragen. Voorts zijn relevante, deels door u gevraagde documenten als bijlagen bij deze brief gevoegd.

Mochten er nog onduidelijkheden zijn, dan zijn wij gaarne bereid om nadere informatie te verstrekken. U kunt hiervoor, via mij of rechtstreeks, contact opnemen met de betrokken afdeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Met de meeste hoogachting,
Namens de Permanent Vertegenwoordiger,

Verkeersraad

Lijst van bijlagen.

- 1 Specifieke beantwoording aanvullende vragen DG TREN.
- 2 Uittreksels uit provinciale streek- en omgevingsplannen:
 - a) Streekplan Provincie Groningen, 17 april 1985, pp. 168-169.
 - b) Streekplan Provincie Drenthe, 27 juni 1990, p. 17 en pp. 41-42.
 - c) Provinciaal Omgevingsplan Drenthe, Provincie Drenthe, 16 december 1998, pp. 111-113.
 - d) Provinciaal Omgevingsplan Groningen, Provincie Groningen, 14 december 2000, pp. 55-56.
- 3 Nota Regionale luchthavenstrategie (RELUS), 14 februari 1997.
- 4 Memorie van Toelichting, Wet RBML, 2006.
- 5 Business Plan GAE, 2001.
- 6 Overzicht splitsing aviation non aviation GAE exploitatie 2008.
- 7 Informatie wetgeving en exploitatiebijdragen:
 - a) Wet oprichting NV luchtvaartterrein Eelde, 21 december 1955.
 - b) Memorie van Toelichting ontwerp Wet oprichting NV luchtvaartterrein Eelde, 16 mei 1955.
 - c) Memorie van Antwoord rijksbegroting 1951, Handelingen der Staten Generaal, bijlagen, 1950-1951.
 - d) Memorie van Toelichting wijziging rijksbegroting 1971, zittingsjaar 1972-1973.
- 8 Bijdragen aandeelhouders 1990-2008.

Blad 2 2

Bijlagen bij brief van 29 juli 2009

Bijlage 1.

Bijlage 1. Specifieke beantwoording aanvullende vragen DG TREN

1. De vraag of er sprake is van een dienst van algemeen economisch belang

1. Vermeld of GAE krachtens het document "Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen" uit 1988 een openbare-dienstverleningsopdracht heeft gekregen met betrekking tot de toegankelijkheid van de regio Noord-Holland. Geef toelichting.

In het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) van 1988 wordt de hoofddoelstelling van het luchtvaartbeleid (p. 3) als volgt omschreven:¹ "de beschikbaarheid van een veilig en doelmatig verkeers- en vervoerssysteem dat toereikend is om tegemoet te komen aan de vraag naar vervoer van personen en goederen door de lucht, voor zover daaruit een positieve bijdrage voortvloeit aan het welzijn van de gemeenschap en de ontplooiing van de mens, welke bijdrage wordt beoordeeld op basis van de volgende kenmerken van het systeem:

- de bijdrage aan het tot stand komen van een gewenste ruimtelijke structuur;
- de mate waarin wordt tegemoet gekomen aan de eisen die aan het woon- en leefmilieu worden gesteld, met name ten aanzien van de geluidshinder;
- de bijdrage aan de gewenste sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkeling;
- het beslag op de overheidsmiddelen;
- het gebruik van schaarse grondstoffen."

Bij de uitwerking van de hoofddoelstelling wordt in het SBL aangegeven dat ten aanzien van het luchtvervoersysteem "regionaal wordt gestreefd naar een goede verbinding van de regio's met de centrale luchthaven en met Europese bestemmingen" (p. 4). Voorts wordt ten aanzien van de economische doelstelling aangegeven dat gestreefd wordt (p. 5) naar "een zodanig niveau van luchtvaartactiviteiten dat een zo groot mogelijke bijdrage wordt geleverd aan de ontwikkeling van de economie, tegen aanvaardbare maatschappelijke offers". Daarbij is aangegeven dat de spreiding van regionale velden over het land en de verdeling van het luchtverkeer over de velden mede dient te zijn afgestemd op de gewenste regionale sociaal-economische ontwikkeling.

Met deze passages wordt in algemene zin voor GAE een openbare-dienstverleningsopdracht beschreven om te voorzien in de toegankelijkheid van de regio Noord-Nederland.² Het SBL stelt in dat verband meer specifiek (p. 9): "De luchthaven Eelde is een belangrijk element ter verbetering van de bereikbaarheid van Noord-Nederland, vanuit zowel het binnenland als het buitenland. Hij accommodeert een deel van de vraag naar luchtvervoer in die regio en heeft tevens een functie voor de kleine (waaronder de zakelijke) luchtvaart."

Het SBL is richtinggevend voor het beleid van zowel de nationale overheid als de regionale (provinciale) en lokale (gemeentelijke) overheden. Het SBL is namelijk een Planologische Kernbeslissing (PKB) van de nationale overheid volgens artikel 2a van de (toen geldende) Wet op de Ruimtelijke Ordening.³ Volgens dit artikel specificceert een PKB de nationale

¹ Zie bijlage 7 gevoegd bij onze brief van 17 december 2008, kenmerk BRE-VA 08-3. Het SBL is op 22 december 1988 in werking getreden.

² In ons antwoord geven wij de voorkeur aan de benaming 'Noord-Nederland' om verwarring met de Provincie Noord-Holland te voorkomen.

³ Sinds 1 juli 2008 geldt een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij de invoering van deze wet is bepaald dat bestaande ruimtelijke plannen, waaronder PKB's, streek- en bestemmingsplannen, hun rechtsgeldigheid behouden. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening is de mogelijkheid tot het nemen van een vervangingsbesluit gewijzigd in een zogeheten reactieve aanwijzingsbevoegdheid (art. 3.8.6 van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening).

beleidsmatige belangen waarmee regionale en lokale overheden rekening dienen te houden bij het opstellen van hun streekplannen (provincies) en bestemmingsplannen (gemeenten).

Om inconsistenties met de nationale beleidsmatige belangen in de PKB in streek- en bestemmingsplannen te voorkomen heeft de rijksoverheid de mogelijkheid om eerst via een zienswijze op de voorgenomen wijziging van bestemmingsplannen, en vervolgens via de betreffende bezwaar- en beroepsprocedures op ongewenste wijzigingen te reageren. Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening had de nationale overheid ook nog de mogelijkheid om als reactief toezicht een plan van een decentrale overheid te vervangen door een eigen besluit. In het algemeen is er echter voor de nationale overheid vrijwel nooit aanleiding om deze bevoegdheid in te roepen, omdat regionale en lokale overheden de nationale beleidsmatige belangen in de PKB adequaat in streek- en bestemmingsplannen implementeren.

In het geval van GAE specificeert het SBL de bereikbaarheid door de lucht van de regio Noord-Nederland als een nationaal beleidsmatig belang. De regionale overheden hebben dit beleidsmatige belang in hun streekplannen overgenomen. Dit blijkt uit de volgende documenten (zie bijlage 2):

- Streekplan, Provincie Groningen, 17 april 1985: het SBL wordt expliciet aangehaald (pp. 168-169).
- Streekplan, Provincie Drenthe, 27 juni 1990: het SBL wordt expliciet genoemd als de basis voor regionale ruimtelijke ordening (p. 17 en pp. 41-42).
- Provinciaal omgevingsplan Drenthe, Provincie Drenthe, 16 december 1998: het SBL wordt eveneens expliciet genoemd als basis voor regionale ruimtelijke ordening (pp. 111-113).
- Provinciaal Omgevingsplan Groningen, Provincie Groningen, 14 december 2000: het nationale beleidsmatige belang voor regionale luchthavens uit het SBL wordt expliciet genoemd (pp. 55-56).

De lokale overheden hebben de huidige configuratie van GAE in hun bestemmingsplannen overgenomen en daarmee het in het SBL uitgesproken nationale beleidsmatige belang van een goede luchtzijdige bereikbaarheid van de regio geïmplementeerd. Voor een configuratie met een verlengde landingsbaan hebben lokale overheden nog geen bestemmingsplannen beschikbaar. Dit komt door het nog steeds niet onherroepelijk zijn van de aanwijzing van de luchthaven met een verlengde landingsbaan. Bestemmingsplannen kunnen pas gewijzigd worden zodra de aanwijzing niet meer in bezwaar- en beroepsprocedures ter discussie gesteld kan worden.

Voorts blijkt uit de overeenkomsten van 2001 en 2003 dat de betrokken regionale en lokale overheden zich ertoe hebben verbonden om het nationale beleidsmatige belang geformuleerd in het SBL te implementeren. Zo wordt in de overeenkomst van 2001 tussen de Staat en GAE waarmee een einde wordt gemaakt aan de subsidierelatie tussen deze beide partijen overeengekomen (artikel 2.1) dat GAE verplicht is er zorg voor te dragen dat het door haar geëxploiteerde luchthavenbedrijf gedurende de looptijd van deze overeenkomst (tot en met 31 december 2015; art. 15.1) zal worden geëxploiteerd volgens het aan de overeenkomst ten grondslag liggende business plan. De wens tot het in stand houden van de luchthaven lag ook ten grondslag aan de overeenkomst tot baanverlenging uit 2003 (preambule, overweging b). Tenslotte is ook bij de verkoop van de aandelen door de rijksoverheid aan de regionale en lokale overheden expliciet bedongen dat deze decentrale overheden als kopers van de aandelen zich zullen inspannen om de luchthaven in stand te houden en daartoe onder meer hun privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden zullen aanwenden (artikel 5 van de overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen GAE, uit 2003).⁴

Met andere woorden de overeenkomsten uit 2001 en 2003 waarmee de bestuurlijke en financiële relatie van de rijksoverheid met GAE werd afgebouwd, voorzien er in dat GAE en zijn aandeelhouders, in casu de betrokken provincies en gemeenten, de verplichting om de

⁴ Zie bijlage 4, bijlage 5 en annex 3 van bijlage 5 (bijlage 5c) gevoegd bij onze brief van 17 december 2008, kenmerk BRE-VA 08-3.

continuïteit van de luchthaven als een (internationale) toegangspoort van de regio te garanderen, overnemen. Door middel van deze overeenkomsten en het business plan dat aan deze overeenkomsten ten grondslag ligt, heeft de nationale overheid het nationale beleidsmatige belang uit het SBL langs privaatrechtelijke weg opgelegd aan GAE en zijn aandeelhouders, en hebben de decentrale overheden zich door ondertekening van deze overeenkomsten hieraan gecommitteerd.

Daarenboven hebben de provinciale en lokale overheden middels besluitvorming in Provinciale Staten en Gemeenteraden het ondertekenen van de overeenkomsten bekrachtigd en hebben zij hun financiële bijdrage daaraan (maatregel 6) geaccordeerd.⁵ Tabel 1 geeft de omvang van de bijdrage van de betrokken overheden aan.

Tabel 1. Vaste jaarlijkse bijdrage van provinciale en lokale overheden in het kapitaal van GAE 2003-2012 (maatregel 6).

Aandeelhouder	Aandeel in kapitaal van GAE in %	Dotatie aan de agioreserve ¹⁾
Regionale en lokale overheden	100	€ 1.021.005
Waarvan:		
- Provincie Groningen	30	€ 308.062
- Provincie Drenthe	30	€ 308.062
- Gemeente Groningen	26	€ 264.053
- Gemeente Assen	10	€ 105.621
- Gemeente Tynaarlo	4	€35.207

1) De verdeling over de aandeelhouders geschiedt naar rato van het aandeel in het aandelenkapitaal. Bron: Statenstukken en raadsbesluiten, desbetreffende provincies en gemeenten.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat aan GAE in het SBL een duidelijke openbare-dienstverleningsopdracht is gegeven. Deze opdracht is door alle overheidslagen vastgelegd en onderschreven. Zowel de nationale overheid als de regionale en lokale overheden achten het voorzien in een goede luchtzijdige bereikbaarheid van de regio Noord-Nederland een publiek belang.

Dat de nationale overheid de internationale bereikbaarheid nog steeds als een nationaal beleidsmatig belang ziet, onderstreept de recent uitgebrachte Luchtvaartnota.⁶ In deze nota wordt gesteld (p. 57): "De luchthavens van nationale betekenis zijn voor het Rijk van belang omdat zij de internationale bereikbaarheid van Nederland verbeteren en meer specifiek die van stedelijke netwerken." De nota wijst GAE expliciet aan als luchthaven van nationale betekenis, omdat GAE met name voorziet in de luchtzijdige bereikbaarheid van het stedelijk netwerk Groningen-Assen.⁷ De nota stelt bovendien (p. 71): "Groningen Airport Eelde heeft ruimte om zich verder te ontwikkelen als luchthaven, die bijdraagt aan de internationale bereikbaarheid van met name Noord-Nederland. Daarmee draagt de luchthavenontwikkeling op Eelde bij aan (1) de regionale gebiedsontwikkeling (.....)".

2. *Vermeld of GAE krachtens dit document een openbare-dienstverleningsopdracht heeft gekregen met betrekking tot lesvluchten.*

Het SBL stelt: "De luchthaven Eelde (.....) heeft tevens een functie voor de kleine (waaronder de zakelijke) luchtvaart." Hieronder worden ook lesvluchten verstaan. Het SBL

⁵ Zie bijlage 6a tot en met 6e gevoegd bij onze brief van 17 december 2008, kenmerk BRE-VA 08-3.

⁶ Luchtvaartnota, Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie, Den Haag april 2009. Deze beleidsnota is aangeboden aan de Tweede Kamer en zal in september 2009 met de Tweede Kamer worden besproken, waarna het als beleidskader zal dienen voor de verdere vormgeving van het beleid voor luchtvaart en luchthavens.

⁷ De stedelijke netwerken zijn benoemd in de Nota Ruimte. Deze nota heeft eveneens de status van Planologische Kernbeslissing.

onderkent voorts dat op GAE de Rijksluchtvaartschool is gevestigd dat een nationaal opleidingscentrum voor verkeersvliegers is.⁸

In het document 'Regionale Luchthavenstrategie' (RELUS-nota, pp. 79-80; bijlage 3) acht het rijk, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het handhaven en verbeteren van de veiligheid in de luchtvaart, het handhaven van faciliteiten voor het beroepsverkeer op in elk geval één regionale luchthaven in Nederland van nationaal belang. Het gaat hierbij om dat beroepsverkeer dat niet regiogebonden is en dat bovendien in verband met Instrument Flight Rules (IFR)-lessen is aangewezen op een volwaardig uitgeruste regionale luchthaven, wat luchtverkeersdienstverlening betreft. Het lessen in slecht-zichtomstandigheden is van belang voor de veiligheid van de Nederlandse luchtvaart. Door zijn ligging en weinig gecompliceerde luchtruimstructuur komt GAE daarvoor het meest in aanmerking. De vestiging van de Rijksluchtvaartschool aldaar – zoals reeds genoemd in het SBL – is hierbij mede van belang geweest.

In de recent uitgebrachte Luchtvaartnota onderstreept het rijk het belang van GAE als opleidingscentrum. De nota stelt (p. 71): "Daarmee draagt de luchthavenontwikkeling op Eelde bij aan (.....) behoud van de functie van opleidingscentrum voor verkeersvliegers (met Instrument Flight Rules (IFR))". Daar voegt de nota aan toe (p. 71): "Groningen Airport Eelde huisvest het belangrijkste opleidingscentrum voor verkeersvliegers voor groot handelsverkeer in Nederland. Met het oog op de veiligheid is het nodig dat deze aspirant verkeersvliegers leren vliegen onder Nederlandse omstandigheden met zware propellervliegtuigen".⁹

3. *Bevestig dat het SBL, dat de rechtsgrondslag vormt voor de openbare-dienstverleningsopdracht met betrekking tot de toegankelijkheid, nog steeds geldig is voor GAE. Zo niet, geef dan aan wanneer de geldigheidsduur van het SBL is verlopen en welke rechtsgrondslag daarvoor in de plaats is gekomen voor wat openbare-dienstverleningsopdrachten betreft.*

Het SBL is voor GAE nog steeds geldig. Weliswaar is ter vervanging van het SBL op 24 december 2008 de Wet RBML in werking getreden, maar artikel XVII van deze wet bepaalt dat voor lopende procedures (waaronder die voor GAE) het SBL onverkort van toepassing blijft.¹⁰ De Memorie van Toelichting bij deze wet (zie bijlage 4, p. 59 en 113) stelt dat het SBL vervalt op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip. Voorts is in de wet opgenomen dat het rijk alle lopende aanwijzingsprocedures onder het oude recht geheel afrondt. In het geval van GAE is hiervan sprake.

4. *Leg uit waarom uw autoriteiten van mening zijn dat de openbare-dienstverleningsopdracht inzake de toegankelijkheid van de regio als een dienst van algemeen economisch belang moet worden beschouwd, en met name waarom uw autoriteiten de betrokken regio als geïsoleerd beschouwen in de zin van punt 34 van de luchtvaartrichtsnoeren van 2005.*

De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat de openbare-dienstverleningsopdracht inzake de toegankelijkheid van de regio zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1 kan worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang. Dit baseren zij op de constatering dat de precieze aard van de openbare-dienstverleningsopdracht helder is omschreven in het SBL van 1988. Dit rechtskader is onverkort van toepassing. Zonder deze verplichting zou de bereikbaarheid van de regio Noord-Nederland door de lucht

⁸ De Rijksluchtvaartschool is in 1954 op GAE gevestigd. De school is in 1991 geprivatiseerd door overname door de luchtvaartmaatschappij KLM en heette sindsdien de KLM Luchtvaart School. Tegenwoordig wordt de school aangeduid als de KLM Flight Academy.

⁹ Met 'zwaar' bedoelt de Luchtvaartnota niet vliegtuigen zwaarder dan 6000 kg. Lesvluchten met deze vliegtuigen zijn immers verboden. Bedoeld worden grotere vliegtuigen binnen de categorie 'lichter dan 6000 kg'.

¹⁰ Deze wet betreft de Wet tot 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), Wet van 18 december 2008, Staatsblad 2008, 562.

onvoldoende gewaarborgd zijn, waardoor het gebied niet tot de benodigde sociaal-economische ontwikkeling kan komen.

De regio Noord-Nederland is een geïsoleerd gebied, zoals genoemd als voorbeeld in punt 34 van de Richtsnoeren van 2005. De Nederlandse autoriteiten hebben vele decennia een beleid gevoerd om de zwakke economische structuur van Noord-Nederland te versterken. Dit beleid is steeds in integrale plannen geschetst: de zogenoemde Integrale Structuurplannen (ISP's). De (inter-) nationale bereikbaarheid van de regio is steeds een belangrijk aandachtspunt hierbij geweest. De zwakke economische structuur van de regio werd eveneens ondersteund vanuit de programmering van de Europese Structuurfondsen (periode 1994-1999), omdat de regio was aangemerkt als Doelstelling 2- en Doelstelling 5b-regio. Noord-Nederland is ook in de periode 2007-2013 aangemerkt als regio waar regionale steunmaatregelen zijn toegestaan. Bij beschikking van 27 juni 2007 (beschikking N249/2007, PbEU 2007, C 176/10) heeft de Europese Commissie het gebied waarin GAE gelegen is, als zodanig aangewezen.

In de RELUS-nota geeft het rijk in beleidsbeslissing 5 (p. 81) aan dat een regionale luchthaven die een substantieel lijndienstenpakket of vrachtvolume accommodeert, een bijdrage levert aan de versterking van de economische structuur in een regionaal stimuleringsgebied. Daarbij geeft de nota aan dat GAE ligt in een gebied waar sprake is van ruimtelijk-economisch beleid. Er is namelijk sprake, zo stelt de nota, van een 'faseverschil' ten opzichte van de nationale economische ontwikkeling. De vervoers- en verkeersfunctie van GAE vormt daar onderdeel van.

5. *Leg uit waarom uw autoriteiten van mening zijn dat de openbare-dienstverleningsopdracht inzake lesvluchten als een dienst van algemeen economisch belang moet worden beschouwd.*

De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat de openbare-dienstverleningsopdracht inzake lesvluchten zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 kan worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang. Dit baseren zij op de constatering dat de precieze aard van de openbare-dienstverleningsopdracht is aangeduid middels een helder omschreven beleidsbeslissing in de RELUS-nota van 1997. De voorziening in luchthavenfaciliteiten voor lesvluchten in Nederland zou anders onvoldoende gewaarborgd zijn, waardoor de luchtvaartsector onvoldoende in staat zou zijn piloten op te leiden. Dit zou de veiligheid van het vliegverkeer in het geding brengen.

6. *Vermeld in welk document de Nederlandse overheid (op centraal, regionaal en lokaal niveau) zich ertoe verbonden heeft de luchthaven te compenseren voor deze dienst van algemeen economisch belang. Leg uit wat deze compensatie inhoudt. Gelieve het desbetreffende document bij te voegen.*

Het SBL van 1988 stelt (p. 13): "De rijksbijdrage aan de exploitatie van de regionale luchthavens, die in het algemeen op 40 procent van het exploitatietekort is vastgesteld, wordt op dit proportionele niveau gehandhaafd". Daarmee geeft het SBL aan dat het rijk bij de exploitatie van de luchthaven 40 procent van het saldo van alle opbrengsten en kosten zal compenseren. Mutatis mutandis nemen de regionale en lokale overheden 60 procent van dit saldo voor hun rekening.

De RELUS-nota van 1997 herhaalt het beginsel uit het SBL dat het rijk 40 procent van het exploitatietekort voor zijn rekening neemt en de regionale overheden de overige 60 procent. Bovendien wordt in de RELUS-nota een terugblik gegeven (p. 15) van de financiële verhoudingen tussen de Nederlandse autoriteiten enerzijds en GAE anderzijds. In deze terugblik wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting bij de Wet tot oprichting van – onder meer – GAE van 1955 (zie bijlage 7b). In deze Memorie van Toelichting wordt gesteld "dat de kosten verbonden aan het gereedmaken voor gebruik van het terrein, zoals egalisatie en drainage, aanleg van startbanen, geheel voor rijksrekening genomen worden. De overige kosten, zoals de kosten van grondaankoop, gebouwen, verlichting en andere technische voorzieningen, (die meer in de exploitatiesfeer liggen), worden voor 40 procent door het rijk en voor 60 procent door het gewest gedragen".

De passage uit de Memorie van Toelichting is ontleend aan het Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer over Hoofdstuk IX B van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951 (zie bijlage 7c). In dit document wordt met betrekking tot luchtvaartterreinen gesteld (p. 33): "de kosten van aankoop van de grond, afbakenen van het terrein, de bouw vandenstgebouwen en van de verder benodigde uitrusting worden voor 40% door het Rijk en voor 60% door de streek (provincie(s), gemeente(n) en Kamer(s) van Koophandel) gedragen". Blijkens het gestelde in SBL is dit principe ook gehanteerd voor de exploitatie van regionale luchthavens. In hun positie als aandeelhouder konden de Nederlandse autoriteiten daartoe besluiten en de budgettaire consequenties daarvan via de desbetreffende begrotingsprocedures (Parlement, Provinciale Staten en Gemeenteraden) verantwoorden.

De in het voorgaande genoemde passages geven uiting aan het besef dat het oprichten en vervolgens in stand houden van een regionale luchthaven, vanuit nationaal en regionaal economisch belang, op louter bedrijfseconomische gronden niet eenvoudig zou zijn. Vanuit dat besef hebben het rijk en de regionale en lokale overheden zich steeds verbonden bij te dragen aan de exploitatie van GAE, juist gelet op het economische belang van GAE voor Noord-Nederland.

Bij de bijdragen voor de instandhouding van GAE wordt door het rijk noch de regionale en lokale overheden onderscheid gemaakt tussen de dienst van algemeen economisch belang inzake de toegankelijkheid van de regio en de dienst van algemeen economisch belang inzake lesvluchten. Dit is ook logisch, omdat de beide diensten dezelfde faciliteiten gebruiken.

Uit de stukken komt helder naar voren dat de gezamenlijke Nederlandse autoriteiten in hun positie als aandeelhouder – met toepassing van het reeds in 1951 geformuleerde verdelingsbeginsel – het steeds op zich hebben genomen om jaarlijks het negatieve saldo van opbrengsten en kosten voor hun rekening te nemen. Daarbij wordt geen specificatie gegeven van de posten waarop de opbrengsten en kosten betrekking moeten hebben. In hun positie als aandeelhouder van GAE betekent dit echter dat de Nederlandse autoriteiten zich verantwoordelijk houden voor het saldo van alle opbrengsten en kosten de onderneming aangaande, dus zowel die samenhangend met activiteiten ten behoeve van de voorziening in luchthavenfaciliteiten (‘aviation’; activiteiten als bedoeld in punt 53, leden i tot en met iii van de Richtsnoeren van 2005) als die samenhangend met activiteiten ten behoeve van de voorziening in aanpalende faciliteiten (‘non aviation’; activiteiten als bedoeld in punt 53, lid iv van de Richtsnoeren van 2005).

Wat betreft de tarifiering van het voorzien in luchthavenfaciliteiten en aanpalende faciliteiten kan het volgende opgemerkt worden:

- De Luchtvaartwet schrijft voor (art. 36) dat de Kroon op advies van de Minister van Verkeer en Waterstaat de havengelden dient goed te keuren. De goedkeuring van havengelden is mede gebaseerd op aanbevelingen van ICAO.¹¹
- De tarieven voor non aviation faciliteiten zijn marktconform bepaald.
- De openbare-dienstverleningsopdrachten maken geen onderscheid tussen aviation en non aviation; de facto wordt aan de onderneming opgedragen om alles te doen wat nodig is om adequate luchthavenfaciliteiten ter beschikking te stellen, ook als daarvoor non aviation faciliteiten nodig zijn.
- In de administratie van de onderneming is geen expliciet onderscheid gemaakt tussen kosten en opbrengsten samenhangend met aviation en non aviation.
- Omdat de tarieven voor non aviation activiteiten steeds marktconform zijn bepaald, mag aangenomen worden dat over het algemeen sprake was van een positief saldo van opbrengsten en kosten voor deze activiteiten (zie tevens het antwoord op vraag 12). Dit positieve saldo heeft het totale saldo van de exploitatie gunstig beïnvloed.

Met de RELUS-nota van 1997 heeft het rijk uitgesproken de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de regionale luchthavens – en dus ook van GAE – niet langer meer te zien als een rijksverantwoordelijkheid. Wel werd de betekenis van de regionale luchthavens voor het voorzien in de internationale bereikbaarheid onderkend. De nota

¹¹ ICAO, Policies on Charges for Airports and Air Navigation Service Providers.

geeft aan dat het rijk niet langer wilde bijdragen in de (structurele) exploitatietekorten van regionale luchthavens en zich als aandeelhouder uit regionale luchthavens wilde terugtrekken. Daarbij werd echter wel de continuering van de luchthavens beoogd met als uitgangspunt een bedrijfsmatig rendabele exploitatie.

In het geval van GAE is het voornemen uit de RELUS-nota gematerialiseerd in de overeenkomsten van 2001 en 2003 en de daarmee samenhangende maatregelen 2, 5i, 5ii, 5iii en 6. Met deze overeenkomsten en de bestuurlijke besluiten in samenhang daarmee committeerden ook de regionale en lokale overheden zich aan de eindigheid van de verplichting om 60 procent van het negatieve exploitatiesaldo van de betrokken diensten van algemeen economisch belang te compenseren en een in de toekomst bedrijfsmatig rendabele exploitatie te bewerkstelligen.

Met de overeenkomsten van 2001 en 2003 hebben zowel het rijk als de regionale en lokale overheden zich gezamenlijk gecommitteerd om een einde te maken aan het structureel compenseren van het negatieve exploitatiesaldo van opbrengsten en kosten van de beide diensten van algemeen economisch belang. Het rijk heeft op basis van het business plan dat aan de beide overeenkomsten ten grondslag lag, een afkoopsom bepaald gelijk aan de netto contante waarde van 40 procent van het verwachte negatieve exploitatiesaldo in de periode tot en met 2016 (maatregel 5i). De regionale en lokale overheden hebben hun geconditioneerde (afhankelijk van het exploitatiesaldo), oneindige compensatie van 60 procent van het negatieve exploitatiesaldo van beide diensten van algemeen economisch belang omgezet in een tijdelijke (voor 10 jaar geldende) onvoorwaardelijke (onafhankelijk van het exploitatiesaldo) toevoeging aan het kapitaal van de onderneming (maatregel 6). Zowel het rijk als de regionale en lokale overheden beoogden daarmee een economisch verantwoorde exploitatie van de luchthaven te bewerkstelligen.

2. Verenigbaarheid van de compensatie voor de dienst van algemeen economisch belang met de gemeenschappelijke markt

7. Bevestig of maatregel 5, onder ii), verband houdt met de dienst van algemeen economisch belang inzake lesvluchten.

Maatregel 5ii heeft betrekking op de dienst van algemeen economisch belang inzake lesvluchten. Met betrekking tot lesvluchten heeft het rijk na politieke besluitvorming in 1999 besloten om deze in te perken door de luchthaven voortaan te verbieden om lesvluchten met grotere vliegtuigen (meer dan 6000 kg) tot de luchthaven toe te laten. De Staat heeft het omzetverlies dat uit dit verbod voor GAE voortvloeide, middels maatregel 5ii vergoed. Deze compensatie is separaat en marktconform bepaald en meegenomen in het business plan dat aan de overeenkomsten van 2001 en 2003 ten grondslag heeft gelegen.

8. Toon aan dat de krachtens maatregel 5, onder i) en ii), verleende compensaties voldoen aan de criteria van het Altmark-arrest.

De compensatie krachtens bedoelde maatregelen voldoen aan de voorwaarden zoals geformuleerd in de zaak-Altmark:

- 1 GAE is daadwerkelijk belast met de uitvoering van de diensten van algemeen economisch belang als aangegeven bij de antwoorden op de vragen 4 en 5.
- 2 De parameters op basis waarvan de jaarlijkse compensatie werd toegekend, waren duidelijk: op basis van een door een accountant goedgekeurde jaarrekening werden de bijdragen aan het exploitatietekort vastgesteld en afgerekend.

De parameters op basis waarvan de compensatie van maatregel 5i is bepaald, zijn vooraf op objectieve en doorzichtige wijze vastgesteld in het business plan dat aan de overeenkomsten van 2001 en 2003 ten grondslag heeft gelegen. In dit business plan hebben GAE en de (toenmalige) gezamenlijke aandeelhouders (rijk, provincies en

gemeenten) het lange termijn perspectief van opbrengsten en kosten van de luchthaven – en daarmee van de beide diensten van algemeen economisch belang – voor de periode 2001-2030 in kaart gebracht. Dit business plan beschouwt zeer gedetailleerd prognoses van alle onderdelen van de opbrengsten en kosten die de onderneming op langere termijn mag verwachten. Het antwoord op vraag 10 beschrijft in detail hoe de compensatie van maatregel 5i is vastgesteld.

Met betrekking tot de compensatie van omzetverlies als gevolg van het verbod op lesvluchten met grotere vliegtuigen is sprake van een berekening van de netto contante waarde van het verwachte omzetverlies. Daarbij zijn marktconforme parameters gebruikt. Het antwoord op vraag 10 beschrijft in detail hoe de compensatie van maatregel 5ii is vastgesteld.

- 3 De compensatie die middels de maatregelen 5i en 5ii wordt geboden, is niet hoger dan nodig om de kosten van uitvoering van de diensten van algemeen economisch belang te dekken. De onderbouwing in het business plan voor de compensatie voor de dienst van algemeen economisch belang inzake toegankelijkheid van de regio en de onderbouwing in bijlage 3 van de overeenkomst van 2001 voor de compensatie voor de inperking van de dienst van algemeen economisch belang inzake lesvluchten geven hiervoor voldoende waarborgen.
- 4 GAE, als uitvoerder van de beide diensten van algemeen economisch belang, is niet gekozen middels een openbare aanbesteding van de betreffende diensten. De prognoses in het business plan zijn echter uitvoerig getoetst en onderbouwd met uitgebreide, onafhankelijke studies en inventarisaties. Daarbij is uitgegaan van een gemiddelde goed beheerde onderneming die beschikt over voldoende faciliteiten om de geïdentificeerde diensten van algemeen economisch belang uit te voeren. Met name het rijk heeft zich daarbij mede gebaseerd op informatie van andere (regionale) luchthavens in Nederland waarover zij op grond van haar positie als Bevoegd Gezag voor deze luchthavens beschikt.

9. *Indien niet voldaan is aan de door het Hof vastgestelde criteria, leg dan uit waarom uw autoriteiten van mening zijn dat voldaan is aan de luchthavenrichtsnoeren (punten 64 tot en met 67) van 2005.*

Zoals bij het antwoord op vraag 8 aangegeven zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat de maatregelen 5i en 5ii voldoen aan de voorwaarden van de zaak-Altmark. Voor het geval de Europese Commissie zich hierin niet (geheel) kan vinden, wordt hier aangetoond dat hoe dan ook wordt voldaan aan de punten 64 tot en met 67 van de Richtsnoeren van 2005. Dit wordt op de volgende feiten gebaseerd:

- GAE is een luchthaven in de categorie D van de Richtsnoeren. Aan de voorwaarden voor een verenigbare compensatie van openbare-dienstverleningsopdrachten wordt voldaan.
- GAE is, op de wijze zoals uiteengezet in de antwoorden op de vragen 1 en 2, belast met een openbare-dienstverleningsopdracht (welke zoals uiteengezet in de antwoorden op de vragen 4 en 5 te beschouwen zijn als een dienst van algemeen economisch belang).
- De openbare-dienstverleningsopdrachten zijn op grond van het SBL van 1988 en de RELUS-nota van 1997 duidelijk aan GAE opgedragen. Daarbij is de precieze aard van de openbare-dienstverleningsopdrachten helder omschreven. Middels een gedegen onderbouwd business plan zijn de parameters voor de toekenning van de compensaties verantwoord vastgesteld.
- Het gedegen onderbouwde business plan garandeert voorts dat alle inkomsten, ook die verkregen uit niet rechtstreeks of indirect aan de diensten van algemeen economisch belang verbonden activiteiten, in aanmerking zijn genomen.

De Nederlandse autoriteiten hebben GAE niet opgedragen om een gescheiden boekhouding voor de verschillende activiteiten van GAE te hanteren. Daarbij dient het volgende in aanmerking genomen te worden:

- De dienst van algemeen economisch belang inzake de toegankelijkheid van de regio, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 4, is in beginsel een zeer brede, alle activiteiten van een luchthaven omvattende opdracht. Dit impliceert dat inkomsten van alle activiteiten ten gunste van de dienst van algemeen economisch belang komen.

- Alhoewel GAE geen gescheiden boekhouding voert, is wel sprake van een doorzichtig boekhoudsysteem dat voldoet aan alle boekhoudkundige beginselen, onder meer vereist op grond van Nederlandse wet- en regelgeving. De jaarrekeningen van de onderneming hebben steeds een goedkeurende verklaring van de accountant verkregen.
- De verleende compensaties waren duidelijk bedoeld om een einde te maken aan een situatie waarin de Nederlandse autoriteiten gehouden waren om structureel het negatieve exploitatiesaldo aan te vullen.

10. Geef precies aan hoe het bedrag van 4,3 miljoen euro is berekend.

Het bedrag van € 4,3 miljoen is berekend als de netto contante waarde van toekomstige exploitatietekorten. De onderbouwing hiervan is gedetailleerd beschreven in het business plan van 2001, dat aan de overeenkomsten van 2001 en 2003 ten grondslag heeft gelegen.¹² In het business plan hebben GAE en de gezamenlijke aandeelhouders het lange termijn perspectief van baten en lasten van de luchthaven voor de periode 2001-2030 in kaart gebracht. Dit business plan is opnieuw, als bijlage 5, bijgevoegd bij deze brief.

In het business plan (dat in Nederlandse guldens is opgesteld) is met het volgende rekening gehouden:

- Aannames voor de ontwikkeling van deelmarkten in het luchtverkeer, voor de opbrengst uit gebouwen en terreinen, de verkoop van brandstoffen, de opbrengst aan parkeergelden en de bedrijfskosten (zie overzicht Aannames operationeel).
- Er is een scheiding aangebracht tussen een exploitatiemaatschappij (GAEM) en een infrastructuurmaatschappij (IM). Deze scheiding is slechts administratief en heeft geen gevolgen voor het uiteindelijke resultaat. Tot nu toe was er geen aanleiding om deze scheiding daadwerkelijk door te voeren.
- Investerings in een verlenging van de landingsbaan ad € 13,6 miljoen (Dfl. 29,9 miljoen; zie overzicht investeringen) en een bijdrage van het Rijk van gelijke omvang daaraan (zie overzicht Kasstroomoverzicht Infrastructuurmaatschappij). De bijdrage van het Rijk is geboekt op een Egalisatierekening (zie overzicht Egalisatierekeningen) die benut wordt om de afschrijvingen op de landingsbaan te financieren. Hierdoor wordt het exploitatieresultaat niet belast met de afschrijvingskosten op de landingsbaan.
- Een compensatie van het Rijk ad € 2,9 miljoen (Dfl. 6,5 miljoen) voor een verbod op lesvluchten met grotere vliegtuigtypes (maatregel 5ii; zie overzicht Aannames Financieel onder Eigen Vermogen). Deze compensatie is gevoegd bij het Eigen Vermogen van GAE en zorgt aldus voor lagere financieringslasten in de uiteindelijke bepaling van het exploitatieresultaat.
- Een investeringsbijdrage van het Rijk ad € 2,7 miljoen (Dfl. 6,0 miljoen) voor de renovatie van het drainage- en rioleringsysteem (maatregel 5iii; zie overzicht Aannames Financieel onder Eigen Vermogen). De bijdrage van het rijk is geboekt op een Egalisatierekening (zie overzicht Egalisatierekeningen) die benut wordt om de afschrijvingen op het drainage- en rioleringsysteem te financieren. Hierdoor wordt het exploitatieresultaat niet belast met de afschrijvingskosten op het drainage- en rioleringsysteem.
- Een jaarlijkse bijdrage door de regio van € 1 miljoen (Dfl. 2,25 miljoen; zie overzicht Winst- en Verliesrekening Infrastructuurmaatschappij) gedurende de periode 2001-2010. Deze bijdragen zorgden voor aanvulling van het eigen vermogen van de onderneming, zodanig dat de onderneming de lasten van de financiering van (resterende) exploitatietekorten ten laste van het eigen vermogen kon brengen zonder de vermogensverhouding tussen eigen en vreemd vermogen al te zeer te belasten.
- Het resultaat uit gewone bedrijfsuitoefening, het saldo van bedrijfsopbrengsten, bedrijfskosten en financieringskosten, is de basis waarop de omvang van maatregel 5i is bepaald. Daarbij is geconstateerd dat het exploitatiesaldo tot en met 2016 negatief is; na 2016 ontstaat een positief exploitatiesaldo.

¹² Zie bijlage 1 bij de overeenkomst van 2001, gevoegd als bijlage 4a bij onze brief van 17 december 2008, kenmerk BRE-VA 08-3.

- De omvang van maatregel 5i ad € 4,3 miljoen is bepaald als 40 procent van de netto contante waarde van de exploitatietekorten in de periode 2001-2016 rekening houdend met een discontovoet van 6,5 procent (40 procent van Dfl. 23,9 miljoen). Deze discontovoet is aanmerkelijk hoger dan de 4 procent die op dat moment binnen de rijksoverheid als discontovoet voor investeringen werd gebruikt en was gebaseerd op de toenmalige "Euribor 15 jaars Swap rate" van 5,8 procent en een risico-opslag van 0,7 procent.

Met betrekking tot de investering in de verlenging van de landingsbaan is in 2001 in het business plan een lager bedrag (€ 13,6 miljoen) opgenomen dan uiteindelijk op grond van de overeenkomst van 2003 is vastgesteld (€ 18,62 miljoen; maatregel 2). Daarbij dient in acht genomen te worden dat bij de overeenkomst van 2003 een zeer gedetailleerde inschatting is gemaakt van de benodigde werkzaamheden. De omschrijving van die werkzaamheden is als bijlage bij de overeenkomst van 2003 gevoegd.¹³ Deze inschatting kwam hoger uit dan in het business plan is meegenomen. Dit heeft echter geen consequenties voor het exploitatieresultaat, omdat de hogere afschrijvingskosten gecompenseerd blijven worden door een zelfde vrijval uit de egalisatierekening. Het bedrag op deze egalisatierekening is eveneens hoger, namelijk gelijk aan het uiteindelijk toegekende bedrag ad € 18,62 miljoen.

Met betrekking tot de compensatie van het rijk voor het verbod op lesvluchten met grotere vliegtuigtypes merken de Nederlandse autoriteiten nog het volgende op:¹⁴

- Als basis voor het vaststellen van het verlies aan inkomsten is gebruik gemaakt van de verwachte omzet uit havengelden voor lesvluchten met grotere vliegtuigtypes. Deze verwachte omzet is ontleend aan voorspellingen uit 1994. Deze zijn gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling sinds 1994.
- Door het verbod op genoemde lesvluchten ontstaat ruimte voor extra chartervluchten. Het verlies aan verwachte omzet is verminderd met de extra opbrengsten uit havengelden uit deze extra chartervluchten.
- Van het resulterende netto verwachte omzetverlies is vervolgens de netto contante waarde bepaald, waarbij rekening is gehouden met een discontovoet van 6,5 procent en een gemiddelde prijsstijging van 2,2 procent per jaar. Voorts was overeengekomen dat er over de jaren 2016 en verder geen compensatie geboden behoefde te worden, omdat het business plan vanaf dat jaar een positief exploitatieresultaat laat zien.

Met betrekking tot de jaarlijkse bijdrage door de regio ad € 1 miljoen (Dfl. 2,25 miljoen) dient nog opgemerkt te worden dat de regio, in casu de als aandeelhouder betrokken regionale en lokale overheden, deze bijdrage pas is gaan verlenen na afronding van de overeenkomst van 2003. De periode waarover de bijdrage wordt verstrekt, is daarmee verschoven van 2001-2010 (in het business plan) naar 2003-2012 (conform maatregel 6). Voorts zijn deze bijdragen bij GAE geboekt als bijdragen aan het Eigen Vermogen (in casu de Agioreserve) van de onderneming.

11. *Geef aan hoe ervoor wordt gezorgd dat in de compensaties voor de dienst van algemeen economisch belang ten bedrage van 4,3 miljoen euro, hetgeen de huidige nettowaarde van het overheidsaandeel (40%) is in de voor 2001-2016 verwachte exploitatieverliezen van GAE, het effect is opgenomen van de ad hoc-situatie van de volgende punten:*
- *Het negatieve effect van het verbod op opleidingsvluchten op de toekomstige inkomsten van GAE.*
 - *De financieringskosten van de verlenging van de startbaan, en*
 - *De kosten van de renovatie van het riolerings- en drainagesysteem van GAE.*

¹³ Zie bijlage 1 bij de overeenkomst van 2003, gevoegd als bijlage 5a bij onze brief van 17 december 2008, kenmerk BRE-VA 08-3.

¹⁴ Zie bijlage 3 bij de overeenkomst van 2001, gevoegd als bijlage 4c bij onze brief van 17 december 2008, kenmerk BRE-VA 08-3.

Het bedrag van € 4,3 miljoen is door de grondige analyse in het business plan van 2001 transparant vastgesteld. Dit garandeert dat alle effecten in kaart zijn gebracht. Daarbij zijn mogelijke dubbele vergoedingen uitgesloten.

Het negatieve effect van het verbod op opleidingsvluchten op de toekomstige inkomsten van GAE is als volgt in het business plan van 2001 verwerkt:

- Bij het aantal lesvluchten zijn geen vluchten opgenomen met vliegtuigen die aan het verbod onderhevig zijn.
- De beschikbare ruimte die vrij valt door het verbod, biedt ruimte om de groei van het aantal chartervluchten te kunnen faciliteren. Dit is verwerkt in de in het business plan opgenomen opbrengsten.
- De compensatie voor het verbod is gecorrigeerd voor de toename van het aantal chartervluchten. Deze netto compensatie (maatregel 5ii) is in het business plan verwerkt. Omdat een netto compensatie is vastgesteld, ontstaat geen dubbeltelling met de in de opbrengsten verwerkte extra ruimte voor chartervluchten.

De financieringskosten van de verlenging van de startbaan zijn volledig verwerkt in de financieringsbaten en –lasten van de onderneming. Wel is het zo dat het vooraf toekennen door het rijk van het bedrag (maatregel 2) ervoor zorgt dat de financieringslasten van de verlenging van de startbaan lager zijn dan in het geval financiering met vreemd vermogen zou moeten plaatsvinden. Dit voordeel resulteert in een voordeliger exploitatiesaldo en daarmee – voor de periode tot en met 2016 – een lager exploitatietekort. De compensatie is hierop gebaseerd, zoals uitgelegd bij vraag 10.

De kosten van de renovatie van het riolerings- en drainagesysteem van GAE zijn volledig opgenomen in het business plan. Dit geldt zowel voor de investeringskosten, als voor de afschrijvingskosten. Voor zover de investeringen worden gecompenseerd door de bijdrage van het rijk (maatregel 5iii), is in het business plan een egalisatierekening opgenomen. Uit deze egalisatierekening worden de afschrijvingen op de investeringen, voor zover ze uit de rijksbijdrage zijn gefinancierd, gecompenseerd. Hierdoor wordt voorkomen dat het exploitatiesaldo wordt belast met deze kosten.

De wijze waarop de maatregelen 5ii, 2 en 5iii in het business plan zijn verwerkt, voorkomt dat de grondslag voor maatregel 5i, in casu het totale exploitatiesaldo van de onderneming, componenten van deze maatregelen bevat. Het totale exploitatiesaldo is daarom exclusief de compensaties van de genoemde maatregelen. Daarmee is gegarandeerd dat maatregel 5i een reële netto afkoop is van de jaarlijkse verplichting om 40 procent van het exploitatieverlies van de beide diensten van algemeen economisch belang te compenseren.

12. Bevestig dat deze compensaties geen betrekking hebben op de in punt 53, onder iv), van de luchthavenrichtsnoeren van 2005 opgesomde activiteiten die niet direct verband houden met de basisactiviteiten van de luchthaven.

Ten aanzien van activiteiten zoals bedoeld in punt 53, onder iv), van de Richtsnoeren van 2005 zijn in het business plan van 2001 de volgende activiteiten relevant: de exploitatie van gebouwen en terreinen, aangeduid als Gebouwen en Terreinen, de verkoop van vliegtuigbrandstoffen, aangeduid als Verkopen en de exploitatie van parkeerterreinen, ondergebracht bij Overige opbrengsten. Niet aangetoond kan worden dat de compensaties voor de diensten van algemeen economisch belang geen betrekking hebben op deze activiteiten, omdat ze integraal onderdeel zijn van het business plan. Niettemin kunnen de Nederlandse autoriteiten argumenten aanvoeren op grond waarvan aannemelijk is dat deze activiteiten er voor hebben zorg gedragen dat de compensaties lager zijn dan op grond van een gescheiden benadering zou zijn vastgesteld.

Met betrekking tot de exploitatie van Gebouwen en terreinen is sprake van een positieve opbrengstenstroom (zie Operationele opbrengsten en kosten). Uit de overzichten van investeringen en afschrijvingen komt echter naar voren dat vrijwel al het onroerend goed in functie staat van de bedrijfsvoering van de luchthaven. Het gaat daarbij vooral om gebouwen en terreinen die verhuurd zijn aan bedrijven en instellingen die met name ten dienste staan aan de processen van het luchthavenbedrijf.

Met betrekking tot de verkoop van vliegtuigbrandstoffen kan vastgesteld worden dat sprake is van een positief saldo van opbrengsten en inkoopkosten. Bovendien betreft het hier een activiteit die in beginsel op een luchthaven thuishoort.

Met betrekking tot de opbrengsten uit de exploitatie van parkeerterreinen, ondergebracht onder 'diverse baten' kan vastgesteld worden dat een positieve opbrengstenstroom is opgenomen. Ook hier geldt dat de parkeerterreinen vooral in functie staan van de bedrijfsvoering van de luchthaven. Het is aannemelijk dat vrijwel uitsluitend geparkeerd wordt door passagiers en werknemers die werkzaam zijn bij bedrijven die vooral ten dienste staan aan de processen van het luchthavenbedrijf.

GAE heeft ter nadere onderbouwing van het bovenstaande een overzicht opgesteld van een splitsing in opbrengsten en kosten voor het jaar 2008. Dit overzicht is opgenomen als bijlage 6. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat kosten die niet duidelijk aan 'aviation' of 'non-aviation' zijn toe te rekenen verdeeld worden naar rato van de verhouding tussen opbrengsten uit 'aviation' en opbrengsten uit 'non-aviation'. Uit dit overzicht komt duidelijk naar voren dat 'non aviation' een netto opbrengstenstroom voor de onderneming als geheel betekent.

Om de hiervoor geschetste redenen, en omdat op een categorie D-luchthaven als GAE verwacht mag worden dat de omvang van niet-luchthaven gerelateerde activiteiten beperkt zal zijn, zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat de hier bedoelde activiteiten positief bijdragen aan het uiteindelijke exploitatiesaldo van de onderneming. Hierdoor is de compensatie in maatregel 5i ten minste lager uitgekomen dan op grond van een scheiding tussen de luchthavengerelateerde en niet-luchthaven gerelateerde activiteiten zou zijn vastgesteld.

13. Vermeld de precieze datum van de kapitaalinjecties van 2003, 2004 en 2005.

Tabel 2. Data van overboeking kapitaalinjecties maatregel 6, 2003-2009.

Aandeelhouder	Data van overboeking.
Provincie Groningen	2003: op 10-07 2004: op 11-03 en 08-06 2005: op 30-08 2006: op 13-04 2007: op 20-02 2008: op 19-02 2009: op 03-03
Provincie Drenthe	2003: op 16-01, 14-02, 17-03, 16-04, 16-05, 16-06, 16-07, 15-08, 15-09, 15-10, 17-11, 15-12 2004: op 15-01, 16-02, 15-03, 15-04, 17-05, 15-06, 15-07, 16-08, 15-09, 15-10, 15-11, 15-12 2005: op 17-01, 15-02, 15-03, 15-04, 16-05, 15-06, 15-07, 15-08, 14-09, 17-10, 15-11, 15-12 2006: op 16-01, 15-02, 15-03, 18-04, 15-05, 15-06, 14-07, 15-08, 15-09, 13-10, 15-11, 15-12 2007: op 15-01, 15-02, 15-03, 16-04, 15-05, 15-06, 16-07, 16-08, 14-09, 15-10, 15-11, 14-12 2008: op 15-01, 15-02, 14-03, 15-04, 15-05, 16-06, 15-07, 15-08, 15-09, 15-10, 14-11, 15-12 2009: op 15-01, 16-02, 16-03, 15-04, 15-05, 15-06
Gemeente Groningen	2003: op 26-03 en 12-09 2004: op 16-04 2005: op 01-04 2006: op 08-03 2007: op 20-02 2008: op 28-02 2009: op 11-02
Gemeente Assen	2003: op 30-09 2004: op 06-04 2005: op 22-02 2006: op 28-02 2007: op 29-03 2008: op 19-03 2009: op 25-03
Gemeente Tynaarlo	2003: op 02-09 2004: op 23-04 2005: op 04-03 2006: op 15-03 2007: op 01-03 2008: op 18-02 2009: op 11-02

Bron: administratie GAE, bijgewerkt tot en met 15 juni 2009.

De data waarop de regionale en lokale overheden in hun positie als aandeelhouder de kapitaalinjecties van maatregel 6 aan GAE hebben overgemaakt, zijn voor de periode 2003-2009 aangegeven in tabel 2. De kapitaalinjecties zijn soms in delen uitbetaald.

3. Investeringssteun voor de renovatie van het riolerings- en drainagesysteem van GAE (maatregel 5, onder iii)

14. Leg uit waarom de Nederlandse autoriteiten van mening zijn dat de investeringssteun voldoet aan de criteria van punt 61 van de luchthavenrichtsnoeren.

De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat de investeringsbijdrage aan de renovatie van GAE's riolerings- en drainagesysteem (maatregel 5iii) voldoet aan de voorwaarden van punt 61 van de richtsnoeren.

Tabel 3. Toetsing maatregel 5iii aan de voorwaarden van punt 61 van de Richtsnoeren van 2005.

Voorwaarde	Maatregel 5iii, renovatie riolerings- en drainagesysteem.
Algemeen belang	Publiek belang van een goede afvoer van regenwater, een veilig platform en een veilige start- en landingsbaan.
Noodzaak	Voorgeschreven conform aanbevelingen ICAO, Annex 14.
Gebruiksmogelijkheden	Het nieuwe riolerings- en drainagesysteem zorgt voor een goed en veilig functioneren van de luchthaven.
Toegankelijkheid	De luchthaven is voor iedereen toegankelijk.
Invloed handelsverkeer	Minimie vanwege de sterk regionale functie van de luchthaven.

Het algemeen belang van de maatregel betreft het publieke belang van een goede, veilige en milieuverantwoorde afvoer van regenwater. Dit maakt het mogelijk om ook bij slechte weersomstandigheden de veiligheid op het platform en op de start- en landingsbaan te borgen. Deze investering wordt niet voor activiteiten van economische aard aangewend.

De noodzaak van de maatregel wordt ingegeven door voorschriften voor afvoer van regenwater in de Regeling Toezicht Luchtvaart. Deze voorschriften zijn ontleend aan de International Standards and Recommended Practices geformuleerd in Annex 14 van ICAO.¹⁵ Deze voorschriften geven aan dat regenwater adequaat afgevoerd dient te worden, opdat de veiligheid van de start- en landingsbaan en het platform gegarandeerd kan worden.

De gebruiksmogelijkheden van de maatregel betreffen het goed en veilig functioneren van de luchthaven. Een goed functionerend riolerings- en drainagesysteem zorgt ervoor dat de luchthaven ook bij slechte weersomstandigheden veilig kan functioneren. Daarbij gaat het ook om het voorkomen dat hulpdiensten bij calamiteiten in slechte weersomstandigheden vast komen te zitten in onverharde delen van het luchthaventerrein.

De toegankelijkheid van de maatregel is geborgd doordat de luchthaven in beginsel voor iedere gebruiker toegankelijk is. Elke luchtvaartmaatschappij kan beschikken over een uit hoofde van afvoer van regenwater veilige start- en landingsbaan en een veilig platform.

De invloed van de maatregel op het handelsverkeer is minimaal. Het betreft hier een investering in een voorziening die tot het publieke domein gerekend kan worden. Niettemin zou men van mening kunnen zijn dat de investeringsbijdrage de onderneming een kostenvoordeel geeft, omdat andere ondernemingen ook gehouden zijn om een adequaat riolerings- en drainagesysteem te hebben en de kosten hiervan zelf moeten dragen. Echter, dit kostenvoordeel heeft vrijwel geen invloed op de concurrentiepositie van de onderneming. Reizigers in het noorden van Nederland zijn voor hun internationale vervoersbehoefte vooral op GAE aangewezen. De luchthavens van Bremen en Münster/Osnabrück zijn de dichtstbijzijnde alternatieven, maar bevinden zich op ruim 170

¹⁵ ICAO, Annex 14, Volume I, Aerodromes, Chapter 2, paragraph 2.9.

kilometer afstand. Ook binnenslands zijn er – afgezien van Schiphol – geen alternatieven beschikbaar. Voor zover GAE met het beschikbare netwerkaanbod niet in de vervoersbehoefte kan voorzien, maken reizigers uit deze regio vooral gebruik van het omvangrijke (veel frequenties) en breed gediversifieerde (veel bestemmingen) netwerkaanbod op de luchthaven Schiphol bij Amsterdam, waar zij dan met auto of trein naar toe reizen en vice versa. GAE heeft nauwelijks betekenis voor gebruikers van buiten de regio Noord-Nederland.

4. Overige informatie

15. *Verstrek aan de Commissie de beleidsnota "RELUS (regionale luchthavenstrategie)" met een beschrijving van de consequenties van deze beleidsoriëntatie inzake GAE. Vermeld de rechtsstatus van dit document.*

De RELUS-nota van 1997 is als bijlage 3 bij deze brief gevoegd. Deze nota past in de rond die tijd in gang gezette beleidslijn dat rijksbeleid gedecentraliseerd kan worden naar lagere overheden. De gedachte daarbij is dat lagere overheden onderdelen van het rijksbeleid effectiever en efficiënter kunnen uitvoeren. Daarbij blijven de nationale belangen en de nationale aandacht voor rijksbeleid onverminderd van kracht. De RELUS-nota geeft specifiek voor het beleid ten aanzien van de regionale luchthavens invulling aan deze verbetering van de bestuurlijke efficiëntie.

De RELUS-nota is op 14 februari 1997 aan de Tweede Kamer der Staten Generaal aangeboden. Op 8 december 1997 is de nota met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer besproken. Dit heeft geen bijzondere wijzigingen opgeleverd, waarmee de nota is vastgesteld. Daarmee kon deze nota als politieke basis dienen voor de uitvoering van het in de nota omschreven beleid. Onder meer heeft het rijk hiermee het mandaat gekregen om de overeenkomsten van 2001 en 2003 aan te gaan.

De consequenties van de RELUS-nota voor GAE zijn bij het antwoord op vraag 2 uiteengezet. Samenvattend betreft dit:

- Specificatie van een dienst van algemeen economisch belang inzake lesvluchten.
- Verandering van de financiële verantwoordelijkheid van het rijk voor de structurele compensatie van 40 procent van de exploitatietekorten van de diensten van algemeen economisch belang inzake toegankelijkheid van de regio en inzake lesvluchten.
- Terugtrekking van het rijk als aandeelhouder in de onderneming en overdracht van de aandelen aan regionale partijen met waarborgen voor het behoud van de continuïteit van de onderneming.

Trans-Europese Netwerken voor Transport

GAE behoort als regionaal verbinding- en toegangspunt tot het Trans-Europese Transport Netwerk in de zin dat GAE is benoemd in punt 6.1 van Bijlage I van Beschikking Nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad. GAE kwalificeert als een regionaal verbinding- en toegangspunt voor het Trans-Europese Netwerk van Luchthavens, zoals geïdentificeerd in Sectie 6 van deze Beschikking. Volgens Bijlage II van deze Beschikking is GAE een luchthaven van gemeenschappelijk belang, omdat de luchthaven is gelegen in een geïsoleerde regio van de Europese Unie en omdat de luchthaven commerciële luchtvaartdiensten aanbiedt met vliegtuigen met een maximaal startgewicht van meer dan 10 ton. De luchthaven is voorts meer dan 100 kilometer verwijderd van het dichtstbijzijnde internationale (Amsterdam Schiphol) of communautaire (Bremen, Munster/Osnabrück) verbindingspunt.

Ontwikkeling van de vraag naar luchtvervoer in Nederland

In tabel 4 is de ontwikkeling van de vraag naar luchtvervoer van en naar Nederland aangegeven in termen van het aantal afgehandelde passagiers die op een Nederlandse luchthaven hun reis beginnen of beëindigen (de zogenoemde OD-passagiers). De ontwikkeling van de vraag in Nederland wordt gedomineerd door de vraag op de luchthaven Schiphol bij Amsterdam.

Tabel 4. Ontwikkeling van de vraag naar luchtvervoer in Nederland 1998-2015 (aantal afgehandelde passagiers exclusief transfer in miljoenen)

Jaar	Schiphol	Overige luchthavens (**)	Totaal
1998	19,6	1,1	20,7
2001	23,3	1,5	24,8
2004	24,5	2,1	26,6
2007	28,0	2,8	30,8
2008	27,1	3,0	30,1
2009 *)	28,0	2,8	30,8
2012 *)	31,6	3,3	34,9
2015 *)	35,8	3,4	39,2

*) prognose op basis van de ontwikkeling van de vraag naar luchtvervoer van OD-passagiers in de scenario's Transatlantic Market en Strong Europe.

**) de luchthavens van Rotterdam, Eindhoven, Maastricht en Groningen.

Bron: CBS, V&W

De vraag naar luchtvervoer in Nederland is tussen 1998 en 2007 met gemiddeld 4,5 procent per jaar toegenomen. Het aantal afgehandelde passagiers zal in 2009 op ongeveer 31 miljoen uitkomen. Vanwege de huidige stagnatie is dit ongeveer gelijk aan de cijfers van 2007.

In 2015 verwachten de Nederlandse autoriteiten een omvang van de vraag van circa 39 miljoen passagiers. De gemiddelde groei zal tussen 2009 en 2015 uitkomen op ongeveer 4,1 procent per jaar. De rol van de overige luchthavens in Nederland zal daarbij iets in belang toenemen. Naarmate de huidige economische crisis zal aanhouden, zullen de prognoses lager uitkomen.

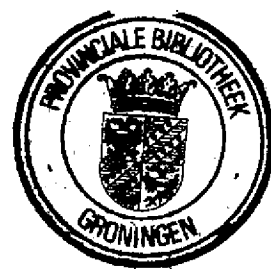
Overzicht bijdragen aandeelhouders 1990-2008

In bijlage 8 is een overzicht gegeven van de bijdragen van de aandeelhouders in de periode 1990-2008. Uit dit overzicht blijkt duidelijk de beëindiging van de bijdragen van het rijk op grond van de overeenkomst in 2001 en de transitie van de geconditioneerde (afhankelijk van het exploitatiesaldo) bijdragen van regionale en lokale overheden naar de op grond van de overeenkomst in 2003 onvoorwaardelijke (onafhankelijk van het exploitatiesaldo) toevoegingen aan het kapitaal van de onderneming (maatregel 6).

RM, 24 juli 2009.

Bijlage 2.

streekplan
provincie
groningen



vastgesteld door Provinciale Staten
op 17 april 1985

Veendam-Appingedam) (voor 1991), in een later stadium gevolgd door een gedeeltelijk nieuw tracé en een baanverdubbeling tussen Zuidbroek en Nieuweschan.

- Aanleg van een omlegging bij Leek (voor 1990).

De aanleg van een omlegging bij Leek (tussen het centrum van Leek en het landgoed Nienoord) krijgt een belangrijke functie voor het doorgaande verkeer. Het plan is goedgekeurd door Provinciale Staten.

De relatie van dit plan met het komplan van Leek is van groot belang.

- Aanleg van de Marneweg.

Door de aanleg van het militaire oefenterrein in de Marnewaard en de daarbij behorende schietbaan, zal de bestaande verbinding Ulrum-Lauwersoog worden verbroken. Met het oog op de beperkingen dientengevolge voor het openbare verkeer is ter vervanging van deze doorgaande verbinding een tracé van de Marneweg aangegeven langs de zuidelijke en westelijke grens van het oefenterrein.

De aanleg van de ontbrekende schakel in het ringwegenstelsel rond de stad Groningen tussen Damsterdiep en Europaplein, de aanleg van de oostelijke omlegging bij Winschoten en de verbetering van de verbinding Boerakker-Sebaldeburen-Grijpskerk zijn reeds in uitvoering.

Voor (eventuele) verdere uitbreiding van het wegennet worden de volgende ruimtelijke reserveringen gemaakt:

- Baanverdubbeling van de weg Zuidbroek-Bareveld (N33). De baanverdubbeling, met name van het wegvak Zuidbroek-Veendam, is gewenst om het grofmazig hoofdwegenet in Oost-Groningen ook daadwerkelijk gestalte te kunnen geven.

- De zuidelijke randweg bij Hoogezand. Naar verwachting kunnen de knelpunten in de verkeerssituatie in en rond Hoogezand-Sappemeer worden opgelost door aanpassing c.q. verbetering van de bestaande infrastructuur. Indien na uitvoering ervan mocht blijken dat de effecten toch onvoldoende zijn dan wordt de aanleg van een randweg overwogen.

- De nieuwe weg Uithuizen-Eemshavenweg. Gezien de huidige verkeersintensiteit (en de daarmee samenhangende problemen) is realisering van een geheel nieuwe wegverbinding Uithuizen-Eemshavenweg voorlopig niet aan de orde. Slechts indien de toename van de verkeersintensiteit zulks in de toekomst rechtvaardigt en de financiële mogelijkheden aanwezig zijn, zal de aanleg van een nieuwe wegverbinding worden overwogen.

- De nieuwe weg ten oosten van Bourtange richting Duitsland. De nieuwe weg komt grotendeels op Duits grondgebied te liggen en krijgt een rechtstreekse aansluiting op de Emslandlinie.

Nadere studie dan wel overleg vindt plaats over:

- De weg Groningen-Winsum.
- De weg Groningen-Zuidhorn.

Op de weg Groningen-Leeuwarden doen zich op het wegvak Groningen-Zuidhorn problemen ten aanzien van de verkeersafwikkeling voor. Op dit moment is nog niet te overzien welke maatregelen moeten worden getroffen. Hiernaar zal een nadere studie worden verricht.

- De weg Ter Apel-rijksweg 34.

De aanleg van deze wegverbinding wordt in beginsel onderschreven omdat hiermee naar verwachting de ontsluiting van het zuidoostelijk deel van de provincie wordt bevorderd.

- Een nieuwe aansluiting van de Kielsterachterweg op de rijksweg Assen-Appingedam (N33).

Recentelijk zijn de realiseringmogelijkheden van een veerverbinding tussen Delfzijl en Emden bestudeerd. Gebleken is dat de potentiële vervoersstromen momenteel te gering zijn om een rendabele exploitatie mogelijk te maken. Overigens zijn de reistijdwinsten van een dergelijk veer gering, zeker als de hoofdwegen in Nederland en Duitsland verbeterd zijn. Gelet op de economische vooruitzichten is het niet waarschijnlijk dat binnen afzienbare tijd wel een rendabele exploitatie mogelijk is. Initiatieven van derden die erop gericht zijn een veerverbinding tot stand te brengen, zullen evenwel positief worden beoordeeld.

Vliegverkeer

Het aantal passagiers op de luchthaven Eelde is - deels door de economische recessie, deels door een verminderd dienstbetoon - in 1982 ten opzichte van 1976 gehalveerd tot 33.000.

De relatief hoge tarieven in de luchtvaart kunnen in tijden van economische recessie het aantal passagiers negatief beïnvloeden. Dit kan tot gevolg hebben dat de toename van het aantal passagiers op de luchthaven Eelde, zoals voorzien in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen voor het jaar 2000, binnen de streekplanperiode niet of niet volledig bereikt wordt.

Niettemin heeft de luchthaven Eelde een belangrijke en specifieke taak voor de ontsluiting van de regio, zowel naar het binnenland als naar het buitenland. Het is daarom wenselijk de luchthaven Eelde zodanig aan te passen dat volledige inschakeling in het Europees luchtverkeer mogelijk is conform het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen.

Daarom dient bevorderd te worden dat de start- en landingsbanen van Eelde worden verlengd.

Op de streekplankaart is de geluidzone weergegeven zoals deze door de betreffende projectgroep Eelde is opgesteld. Hierbij is rekening gehouden met de baanverlenging en een toename van het aantal vliegbewegingen tot 10.000 per jaar. Geen rekening is gehouden met de invloed van de

kleine luchtvaart. Zodra hierover op rijksniveau meer duidelijkheid bestaat zal er bestuurlijk overleg plaatsvinden. Dit kan aanleiding vormen voor wijzigingen. Het vliegen met Ultra lichte vliegtuigen wordt gerekend tot de lawaaisporten waarover in 1.2.3. Openluchtrecreatie en toerisme onder dagrecreatie een beleidslijn is opgenomen.

Goederenvervoer

- Bereikbaarheid/ontsluiting bedrijfsterrains

Een goede ontsluiting van bedrijfsterrains op het hoofdwegennet kan de transporttijden en -kosten beperken en daarmee de concurrentiepositie van de noordelijke bedrijven verbeteren. De bereikbaarheid en de ontsluiting is dan ook één van de factoren die de aantrekkelijkheid van deze terreinen bepalen voor de vestiging van nieuwe en de uitbreiding van bestaande bedrijven.

Het, waar nodig, verbeteren van de bereikbaarheid kan daarom een structureel effect hebben op de economische ontwikkeling.

bereikbaarheid bedrijfsterrains Alle bedrijfsterrains zijn bereikbaar voor het wegverkeer. De bereikbaarheid is nog wel te verbeteren ten aanzien van:

- de kwaliteit van de afwikkeling op het hoofdwegennet (1e t/m 5e orde)
- de ontsluiting van bedrijfsterrains naar het hoofdwegennet.

verkeersafwikkeling In de Beleidsnota personenverkeer en -vervoer zijn enkele wegvakken op het aspect verkeersafwikkeling als onvoldoende beoordeeld. In relatie tot het goederenvervoer komen de volgende projecten voor uitvoering in aanmerking:

- verdubbeling van het wegvak Groningen-Nieuweschans vanaf Hoogezand, te beginnen met het wegvak Hoogezand-Zuidbroek (de aansluiting met de weg Veendam-Appingedam);
- verbeteringsmaatregelen in de verkeersstructuur bij Appingedam-Delfzijl (aanleg zuidtangente en insteekweg over het Eemskanaal alsmede een oostelijke (inclusief een westelijke omlegging bij Holwierde) dan wel westelijke omlegging bij Appingedam);
- verbetering van de weg Veendam-Stadskanaal-Ter Apel;
- verbetering van de afwikkelingsproblemen op de Rengerslaan bij Hoogezand (relatie met hinderproblemen)
- aanleg van de omlegging bij Leek.

ontsluiting bedrijfsterrain De problemen ten aanzien van de ontsluiting spelen zich met name af binnen de bebouwde kom. Ze worden veroorzaakt doordat de wegen een onvoldoende capaciteit hebben en/of doordat deze wegen tevens andere functies vervullen die strijdig kunnen zijn met de verkeersfunctie. Hierbij spelen in sommige gevallen ook andere problemen een rol (zoals verkeersonzekerheid en hinder).

De volgende verbeteringsmaatregelen dienen te worden uitgevoerd:

- aansluiting van de bedrijfsterrains in Winschoten op de te realiseren oostelijke rondweg;
- verbetering van de aansluiting van het bedrijfsterrain Winschoterdiep (stad Groningen) op de weg Groningen-Nieuweschans (A7);
- aanleg nieuwe weg ten noordoosten van Wildervank met aansluitingen voor het bedrijfsterrain. Deze omlegging past in het kader van de herinrichting van de Nijverheidsstraat (conform het verkeerscirculatieplan);
- verbetering van de ontsluiting van het bedrijfsterrain Oude Pekela-West door aanleg van een weg naar de wegverbinding Nieuwe Pekela-Winschoten. Hiermee worden tevens hinderproblemen in het lint verminderd.

Voorts zal door de gemeente Groningen studie worden verricht naar de ontsluitings- en hinderproblemen in Hoogkerk als gevolg van de transporten naar en van de suikerfabriek.

Door de provincie zal onderzoek worden verricht naar de verkeersproductie en -attractie van bedrijfsterrains. Door dit onderzoek wordt inzicht verkregen in de aard en omvang van zowel het goederenvervoer als het personenvervoer dat door bedrijfsterrains wordt aangetrokken, waardoor knelpunten met betrekking tot hinder en bereikbaarheid beter kunnen worden aangegeven.

- Verdeling over vervoerswijzen

Er wordt gestreefd naar behoud c.q. vergroting van het aandeel van het vervoer per rail en per schip in het totale vervoer.

De argumenten voor deze beleidslijn zijn:

- rail- en watervoer zijn relatief veilig
- de schade aan het milieu is relatief gering
- rail- en watervoer hebben specifieke kwaliteiten, waardoor ze uit bedrijfseconomisch oogpunt voor bepaalde transporten beter geschikt zijn dan het wegvervoer (met name voor bepaalde transporten over lange afstanden).

Zoals reeds is vermeld, bestaat de tendens dat rail- en watervoer verder afnemen. Gelet op de voordelen van deze vervoerswijzen is een verdere afname ongewenst. Daarbij dient bedacht te worden dat het afstoten van de meest verliesgevendende delen (zoals enkele los- en laadplaatsen bij het spoor) een mechanisme in gang zet dat de concurrentiepositie van het spoor- en watervoer steeds verder verzwakt.

Benadrukt dient te worden dat de provinciale invloed op de vervoerswijzekeuze in het goederenvervoer relatief gering is.

WOORD VOORAF

"Prov. bibliotheek van Drenthe
Westerbrink 1 9405 BJ Assen"

Beleidsoriëntatie

Dit streekplan is het eerste streekplan dat het gehele grondgebied van de provincie Drenthe beslaat. Kernpunt is een goede economische ontwikkeling in een aantrekkelijk en duurzaam gezond leefmilieu. De blik is zowel naar binnen gericht, met de nodige zorg voor het goede dat hier reeds is, als naar buiten toe met een open houding voor datgene wat voor Drenthe van belang is.

Om ook in de toekomst onze eigen partij als Drenten in nationaal verband mee te kunnen blazen is in het streekplan ruime aandacht besteed aan onze bestaansvoorwaarden, zowel in de beperkte als ruime betekenis van het woord. Dat betekent aandacht voor de economie, maar ook voor schoon water en schone lucht, voor ons zelf en voor de dieren en planten in onze omgeving. Met de economie gaat het de laatste jaren verhoudingsgewijs beter dan voorheen; het komt er nu op aan in te blijven spelen op veranderingen die gaande zijn. Dat betekent ruimtereservering voor kwalitatief goede bedrijventerreinen en een gezonde landbouw, die ook in de toekomst bedrijfseconomisch op eigen benen kan staan.

Verder goede verbindingen met overig Nederland en het buitenland en de aanwezigheid van steden met een breed aanbod van voorzieningen.

Een goed woonklimaat is al lang een van de sterke punten van Drenthe; het komt erop aan dat in de toekomst ook zo te houden. Dat betekent ook dat Drenthe een eigen gezicht moet blijven houden, niet alleen door behoud van karakteristieke bestaande zaken, maar ook door uitbreidingen en nieuwbouw, met een eigen kleur en karakter.

Een evenwichtig en duurzaam milieu is een levensvoorwaarde voor mens, dier en plant. Het behoud en de ontwikkeling daarvan staan daarom centraal; de invulling daarvan blijkt vooral bij tal van zaken die in het landelijk gebied spelen.

Tegen deze achtergrond wordt het beleid erop gericht dat Drenthe zijn positie als landbouw- en als recreatieprovincie blijft behouden. Kwaliteitsverbetering staat daarbij voorop.

Bij de benadering van natuur en landschap is een meer actieve benadering gevolgd dan voorheen, toen het beleid vooral gericht was op de bescherming van de belangrijkste reeds aanwezige waarden.

Het zicht op de verbanden in het natuurlijke systeem, onder andere via de waterhuishouding, is de laatste jaren sterk toegenomen. Gegeven alle onzekerheden, die gelden voor de ontwikkelingen in het landelijk gebied, wordt een lijn uitgezet die het mogelijk maakt daarop in te spelen met natuur- en landschapsontwikkeling, zowel op kleine als grotere schaal. Oog voor de verbanden in het systeem en bevordering van duurzaamheid en kwaliteit zijn daarbij de leidraden.

Met de inhoud van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening en andere recentelijk verschenen rijksnota's is in dit streekplan reeds rekening gehouden, voor zover dat thans mogelijk was.

Dit streekplan wijkt in verscheidene opzichten af van de voorheen geldende plannen, niet alleen door zijn meer globale aanpak, maar ook naar opzet en inhoud. Hoewel er nog vele onderdelen zijn waarbij er sprake is van beleidscontinuïteit, worden in het licht van de (te verwachten) maatschappelijke ontwikkelingen op verscheidene plaatsen de bakens verzet en soms wordt een geheel nieuwe koers ingeslagen.

Leeswijzer

Het streekplan bestaat uit een beschrijving van de gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen en een aantal kaarten, namelijk twee kaarten met een schaal 1 : 100.000, te weten een functiekaart en een ontwikkelingskaart en enkele kaarten met een kleinere schaal.

De toelichting bij het plan geeft aan welke gedachten eraan ten grondslag liggen. De uitkomsten van het verrichte onderzoek zijn erin verwerkt; voor een deel zijn de onderzoeksresultaten in afzonderlijke rapporten gepubliceerd.

De volgorde van de thema's in de planbeschrijving is voor een groot deel gelijk. In de toelichting worden volgens een vast stramien eerst de van belang zijnde sectoren behandeld, waarna op basis van een aantal uitgangspunten een integrale benadering volgt in de vorm van het nagestreefde kernenpatroon en een zonerings voor het landelijk gebied.

De beschrijving van de gewenste ontwikkeling begint met een inleidend hoofdstuk, waarin de bestuurlijke betekenis van het streekplan wordt uiteengezet. Daarna volgen eerst de algemene ruimtelijke uitgangspunten en de hoofdlijnen van de integrale benadering en vervolgens het ruimtelijk beleid toegespitst op de afzonderlijke sectoren.

Voorts is aan het streekplan een rapportering toegevoegd over het overleg en de inspraak die bij de voorbereiding van het streekplan heeft plaatsgevonden en over de uitkomsten daarvan. Ten slotte is bijgevoegd de besluitvorming van provinciale staten bij de vaststelling van het streekplan. Dit betreft ook de bezwaren die tegen het ontwerp-streekplan zijn ingediend. Het grootste deel van de veranderingen in het streekplan in vergelijking met het voorontwerp en het ontwerp vindt daarin zijn aanleiding. De redenen voor deze wijzigingen staan ook in deze stukken vermeld. Tevens wordt daarin uitgelegd waarom andere opmerkingen en bezwaren niet tot wijzigingen hebben geleid.

DRENTHE

Vastgesteld op 27 juni 1990
door Provinciale Staten van Drenthe

BESCHRIJVING VAN DE GEWENSTE ONTWIKKELING

INHOUD VAN DE BESCHRIJVING VAN DE GEWENSTE ONTWIKKELING

O.	INLEIDING	1
0.1.	Aanleiding tot de herziening van het streekplan	1
0.2.	De functie van het streekplan	1
0.3.	Flexibiliteit in het plan	2
0.4.	Opzet van het streekplan	3
A.	STEDEN EN DORPEN	
A.1.	HOOFDLIJNEN VAN HET RUIMTELIJK BELEID VOOR STEDEN EN DORPEN	5
1.1.	Algemene uitgangspunten	5
1.2.	De functies van de kernen en het gewenste kernenpatroon	5
A.2.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR HET WONEN	9
A.3.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR HET WERKEN	11
A.4.	DE VERZORGINGSSTRUCTUUR	13
A.5.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR VERKEER EN VERVOER	15
A.6.	UITBREIDINGEN VAN KERNEN	19
A.7.	DE BEBOUWDE OMGEVING	21
B.	LANDELIJK GEBIED	
B.O.	DE HOOFDLIJNEN VAN HET RUIMTELIJK BELEID VOOR HET LANDELIJK GEBIED	23
0.1.	Algemene uitgangspunten	23
0.2.	De zonering van het landelijk gebied	23
B.1.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR DE LAND-, TUIN- EN BOSBOUW	29
B.2.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR DE DELFSTOFFENWINNING	31
B.3.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR RECREATIE EN TOERISME	33
B.4.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR DE PLATTELANDSWEGEN	37
B.5.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR MILIEUHYGIËNISCHE ASPECTEN	39
B.6.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR DE MILITAIRE TERREINEN	41
B.7.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR BODEM EN WATER	43
B.8.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR DE NATUUR	45
B.9.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR ARCHEOLOGIE EN CULTUURHISTORIE	47

B.10.	HET RUIMTELIJK BELEID VOOR HET LANDSCHAP	49
B.11.	BEBOUWING IN HET LANDELIJK GEBIED	51
	PROGRAMMA VAN UITVOERING	53

Spoorwegen

Om het baanvak Groningen - Assen - Zwolle en verder geschikt te maken voor kortere reistijden en voor het Eurocity-/intercity-net zal de lijn dienen te worden aangepast en de bocht bij Hoogeveen moeten worden verruimd.

Assen dient als halteplaats in de Eurocity-/intercity-verbinding te worden opgenomen.

Voor een standpuntbepaling omtrent de eventuele doorsnijding van het Reestdal voor een nieuw spoorgedeelte tussen Staphorst en Hoogeveen zullen eerst de resultaten van de projectstudie afgewacht worden.

Om een eventuele aanleg van de spoorlijn Emmen - Ter Apel - Stadskanaal op lange termijn niet te bemoeilijken zullen ontwikkelingen, die een wezenlijke belemmering daarvoor betekenen, niet worden toegestaan.

Busvervoer

Bij de plaatsbepaling en inrichting van woonwijken, bedrijventerreinen en de plaatsbepalingen van afzonderlijke bedrijven en voorzieningen met een sterk publiekskarakter wordt, voor zover dat redelijkerwijs kan, rekening gehouden met een goede bereikbaarheid voor het openbaar vervoer per bus.

Fietsverkeer

Bij het maken en beoordelen van ruimtelijke plannen zal aan het treffen van voorzieningen ter bevordering van het fietsverkeer bijzondere aandacht worden besteed.

Scheepvaartkanalen

De huidige kanalen, die nog voor (goederen)scheepvaart geschikt zijn, dienen daarvoor toegankelijk te blijven volgens minimaal de huidige klasse-indeling.

De aan de gang zijnde inrichting van het kanaalgedeelte Almelo - Coevorden (overeenkomstig klasse II) dient te worden voltooid. In een latere fase zal ook het gedeelte Coevorden - Emmen als een klasse-II-vaarweg ingericht dienen te worden.

Vliegvelden

Voor de ontwikkeling van het vliegveld Eelde wordt uitgegaan van een regionale functie. Voor een baanverlenging tot 2.500 m wordt ruimte gereserveerd.

In de omgeving van het vliegveld dienen bebouwingsbeperkingen in acht te worden genomen, die een onbelemmerd gebruik van het vliegveld veilig stellen.

Om de geluidhinder van het vliegverkeer zoveel mogelijk te beperken worden nachtvluchten afgewezen, evenals het houden van les- en proefvluchten in de weekeinden.

Voor de bepaling van de definitieve omvang van de geluidzones is het gewenst dat de regionale functie van het vliegveld als uitgangspunt wordt genomen.

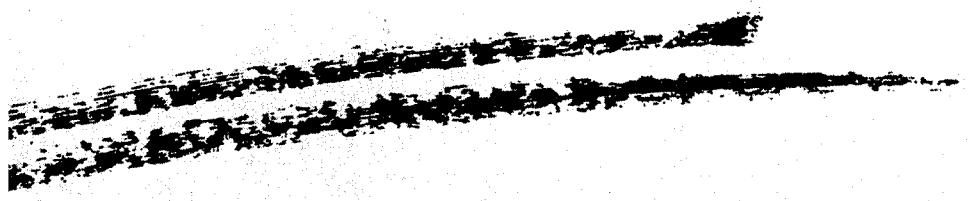
Voor het vliegveld te Hoogeveen wordt uitgegaan van voortzetting van de huidige beperkte functie.

Hoogspanningslijnen

Uitgangspunten voor de tracering van nieuwe lijnen zijn:

- het zoveel mogelijk bundelen met reeds aanwezige lijnen of met verkeersinfrastructuur;

DRENTHE



TOELICHTING

INHOUD VAN DE TOELICHTING

A.	STEDEN EN DORPEN	
A.1.	DE BEVOLKING	1
A.2.	HET WONEN	5
A.3.	HET WERKEN	15
A.4.	DE VERZORGINGSSTRUCTUUR	23
A.5.	VERKEER EN VERVOER	29
A.6.	HET RUIMTELIJK PATROON VAN STEDEN EN DORPEN	47
A.7.	DE BEBOUWDE OMGEVING	57
A.8.	EMANCIPATIE EN RUIMTELIJKE ORDENING	63
B.	HET LANDELIJK GEBIED	
B.1.	LAND-, TUIN- EN BOSBOUW	65
B.2.	DELFTSTOFFENWINNING	77
B.3.	RECREATIE EN TOERISME	83
B.4.	PLATTELANDSWEGEN	95
B.5.	MILIEUHYGIENISCH BELEID	97
B.6.	MILITAIRE TERREINEN	109
B.7.	BODEM EN WATER	113
B.8.	NATUUR	125
B.9.	ARCHEOLOGIE EN CULTUURHISTORIE	137
B.10.	LANDSCHAP	147
B.11.	FUNCTIETOEDELING EN ONTWIKKELINGSSCHETS LANDELIJK GEBIED OVERZICHT VAN KAARTEN	153

5.7. Vliegvelden

Drenthe heeft twee vliegvelden, namelijk in Eelde en Hoogeveen. Het vliegveld in Eelde is veruit het belangrijkste; het heeft een regionale functie. De belangrijkste gebruiker van het vliegveld, gemeten naar het aantal vliegbewegingen, is de Rijksluchtvaartschool. Voor het goederenverkeer heeft Eelde tot nu toe maar geringe betekenis. Verder zijn de kleine luchtvaart (zakenvluchten), het maken van rondvluchten en het chartervervoer van betekenis.

In het Structuurschema burgerluchtvaartterreinen wordt het vliegveld Eelde gezien als een belangrijk element voor de verbetering van de bereikbaarheid van Noord-Nederland vanuit binnen- en buitenland. Voor Eelde dient in het jaar 2000 voldoende accommodatie te zijn voor 5.000 binnenlandse en buitenlandse vluchten in het commerciële (lijn- en charter-)verkeer. Het structuurschema acht ook een ontwikkeling tot 10.000 commerciële overlandvluchten denkbaar. Voor een volledige inschakeling van de luchthaven in het Europese luchtverkeer, waarbij alle typen vliegtuigen met volle belading en met reservebrandstof van de baan gebruik kunnen maken, is een hoofd baan van 2.500 m nodig. De huidige lengte van de startbaan bedraagt 1.800 m.

Naast het economisch belang, dat een goed uitgerust vliegveld voor een regio vertegenwoordigt, zijn er ook enkele aspecten aan verbonden die duidelijk als een nadeel worden beleefd. Voor Eelde betreft dat voornamelijk de geluidhinder.

Op grond van de Luchtvaartwet zal rond het vliegveld een geluidzone worden vastgesteld, waarbuiten de geluidbelasting een waarde van 35 Ke niet mag overschrijden (Ke: Kosten-eenheden, genoemd naar de Commissie "Kosten"). Tot het moment van zonevaststelling geldt een interimbeleid (reeds opgenomen in het Streekplan Noord-Drenthe). De daarbij behorende zonering is aangegeven op kaart A.5.5. en de plankaart; een baanverlenging tot 2.500 m is daarin begrepen. In de zone tussen 35 en 40 Ke wordt woningbouw niet raadzaam geacht. Woningen binnen de 40-Ke-lijn komen voor sanering in aanmerking; meestal betekent dat het treffen van maatregelen tot vermindering van de geluidbelasting in de woning.

(N.B. 35 Ke komt ongeveer overeen met een geluidbelasting van 63 dB(A) vanwege verkeerslawaaï en 20 Ke ongeveer met 50 dB(A)).

Inmiddels is ook bekend hoe de contouren van de geluidbelasting zullen verlopen bij gebruik van het vliegveld overeenkomstig het bedrijfsplan van de NV Luchthaven Eelde (zie eveneens kaart A.5.5.). Vergelijking met de contouren van het interimbeleid maakt snel duidelijk dat gebruik volgens het bedrijfsplan een lagere geluidbelasting betekent dan volgens het interimbeleid; het betekent wel een verzwarende ten opzichte van de huidige situatie.

Tot nu toe kwamen de meeste klachten voort uit het zogenaamde circuitvliegen van de Rijksluchtvaartschool; de geluidbelasting hiervan (uitgedrukt in dB(A)) staat eveneens op kaart A.5.5.

Voor de toekomst is het in de eerste plaats van belang dat het vliegveld zijn regionale functie als een van de infrastructurele voorzieningen, die de aantrekkelijkheid van de regio in economisch opzicht bepalen, kan vervullen. Voor de baanverlenging tot 2.500 m wordt daarom de ruimte gereserveerd.

Om een onbelemmerd gebruik van het vliegveld veilig te stellen gelden in de omgeving van het vliegveld beperkingen ten aanzien van bouwwerken en de daarmee samenhangende bouwhoogten. Deze zijn op de plankaart aangegeven; de aanvliegroutes en de vlakken waarboven hindernissen ontoelaatbaar zijn, zijn met een getrokken lijn weergegeven en de zogenaamde meldingsvakken met een gestippelde lijn. Het verdient aanbeveling bij de opstelling van bestemmingsplannen hierover contact op te nemen met de Directie Luchtvaartterreinen van de Rijksluchtvaartdienst. Overigens betekenen deze beperkingen voor de omgeving van het vliegveld Eelde geen wezenlijke belemmering.

Om de geluidhinder voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken worden nachtvluchten afgewezen, evenals het houden van les- en proefvluchten in de weekeinden.

Voor de bepaling van de definitieve omvang van de geluidzone (door de minister van verkeer en waterstaat) is het gewenst dat de regionale functie van het vliegveld als uitgangspunt wordt genomen met redelijke prognoses over de mogelijkheden die deze functiebepaling biedt. Het bedrijfsplan voor de luchthaven vormt daarvoor een aanknopingspunt. Bovendien zal bij de zonevaststelling rekening gehouden moeten worden met de geluidoverlast die de kleine luchtvaart veroorzaakt. Nieuwe woonbebouwing binnen de 35-Ke-lijn zal niet worden toegestaan.

Het vliegveld te Hoogeveen is geschikt voor de kleine luchtvaart. Het maximum toegelaten vliegtuiggewicht bedraagt 6.000 kg. Het vliegveld heeft een beperkte functie voor het openbaar nationaal luchtverkeer met burgervliegtuigen en voor oefen- en proefvluchten met burgervliegtuigen. Op basis van een ontheffingsregeling mag het luchtvaartterrein eveneens worden gebruikt voor het uitvoeren van rechtstreekse vluchten van en naar het buitenland. Naar verhouding is vooral de recreatievliegsport (waaronder het zweefvliegen) voor het vliegveld belangrijk. Het terrein heeft een onverharde start- en landingsbaan. Er bestaan geen voornemens om de functie van het vliegveld of het terrein zelf uit te breiden. Gelet op de nabijheid van Eelde wordt dit ook niet verwacht.

Een geluidzoneringsuitgedrukt in Kosten-eenheden zal rond dit vliegveld niet worden vastgesteld. Wel zullen de geluidcontouren van de kleine luchtvaart nog worden bepaald. Ter bescherming van de veiligheid van het startende en landende vliegverkeer gelden ook hier beperkingen voor de hoogte van bebouwing in de aanvliegroutes.

5.8.

Hoogspanningslijnen

Voor het grootschalige transport van elektriciteit van de centrales naar de gebruikers bestaat de hoofdinfrastructuur uit een netwerk van hoogspanningslijnen. Bovendien staan de centrales via dit net onderling met elkaar in verbinding.

De bestaande lijnen met een voltage van 220 en 110 kV staan op kaart A.5.6. De lijn Gasselte - Orvelte is thans buiten gebruik gesteld, hetgeen voor het desbetreffende gebied in landschappelijk opzicht een grote verbetering is. Voor de 220-kV-lijn worden zwaardere en hogere masten gebruikt dan voor de 110-kV-lijnen.

Toekomstige ontwikkelingen hangen onder andere samen met het al dan niet stijgen van het elektriciteitsverbruik en de situering van nieuwe energiecentrales. In het Elektriciteitsplan 1989-1998 wordt nog rekening gehouden met een stijging van het elektriciteitsverbruik. In het plan is het besluit tot realisatie van twee gaseenheden van 600 Mw op de Eemslocatie aangegeven. De eerste daarvan moet medio 1995 gereed zijn, de tweede medio 1996. Voorts worden wijzigingen in het lijnennet gemotiveerd vanuit een vergroting van het rendement van de centrales, vanuit de bedrijfszekerheid en vanuit de verbetering van de importmogelijkheden. Door de aanleg van een koppelingsnet wordt de kans op uitval bij calamiteiten aanmerkelijk verkleind.

Volgens het Elektriciteitsplan is het van belang dat tijdig een 380-kV-verbinding wordt gerealiseerd tussen het bestaande 380-kV-net en het Noordduitse net via de lijn Meeden - Diele. Besloten is dat tussen het bestaande 380-kV-net en Meeden een 380-kV-verbinding gerealiseerd zal worden.

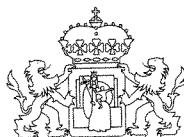
In het Structuurschema elektriciteitsvoorziening werd reeds een nieuwe 380-kV-lijn Ens - Eemscentrale genoemd. Daarin werd tevens nog een nieuwe 220-kV-lijn Meeden - Valthe - Hoogeveen genoemd, die in het Elektriciteitsplan 1989-1998 is komen te vervallen.

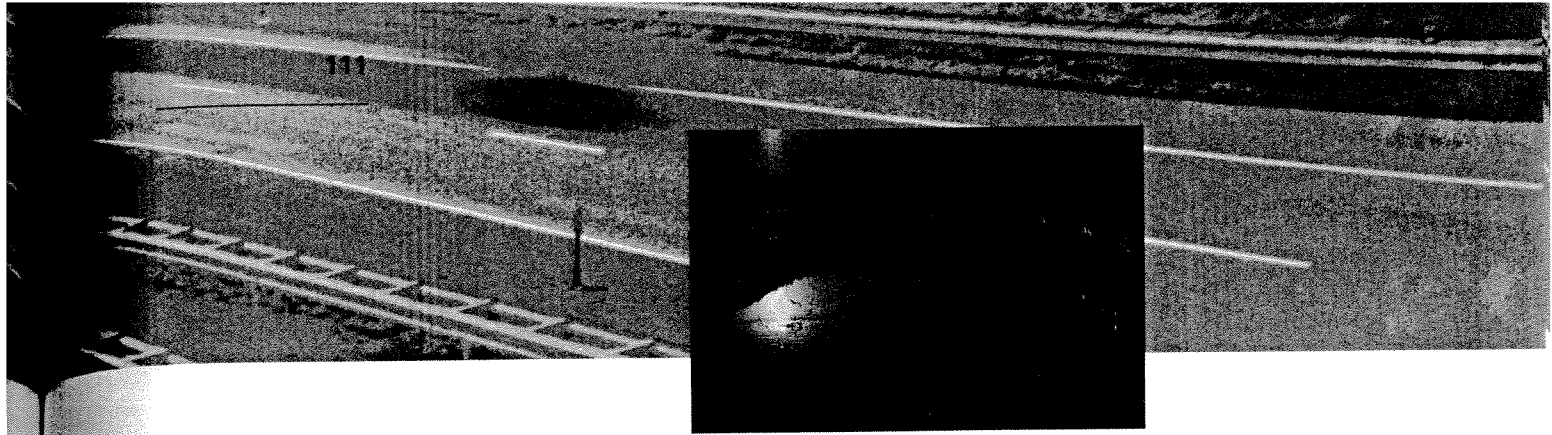
De aanleg van een nieuwe hoogspanningslijn betekent steeds een enorme ingreep, ook al is het directe ruimtebeslag van een hoogspanningslijn vrij beperkt.

De belangrijkste knelpunten zijn de gevolgen voor de beleving van het landschap en de invloed op ander grondgebruik. De schaal en vormgeving van de masten zijn zodanig dat de lijnen

Provinciaal omgevingsplan

*Provinciale staten van Drenthe
16 december 1998*





Scholtenkanaal en via Klazienaveen-Noord naar het Compasuumkanaal. Tevens worden de mogelijkheden onderzocht voor een vaarverbinding van Bareveld via het Kielsterdiep naar het Zuidlaardermeer en van de Drentse Hoofdvaart via de Norgervaart en Kolonievvaart naar Veenhuizen met een eventuele doorverbinding naar Friesland.

Het goederenvervoer per schip is weliswaar in relatieve zin in Drenthe niet omvangrijk, maar voor het bulk- en containervervoer is het wel belangrijk. Het beleid is gericht op een versterking van de bestaande vaarverbindingen met inbegrip van het stimuleren van het vervoer per binnenvaartschip. Voorop staat het oplossen van de bestaande knelpunten voor deze kansrijke vaarverbindingen; het verbeteren van het beheersregime en het bevorderen van overslagmogelijkheden tussen weg, spoor en water in Meppel en Coevorden.

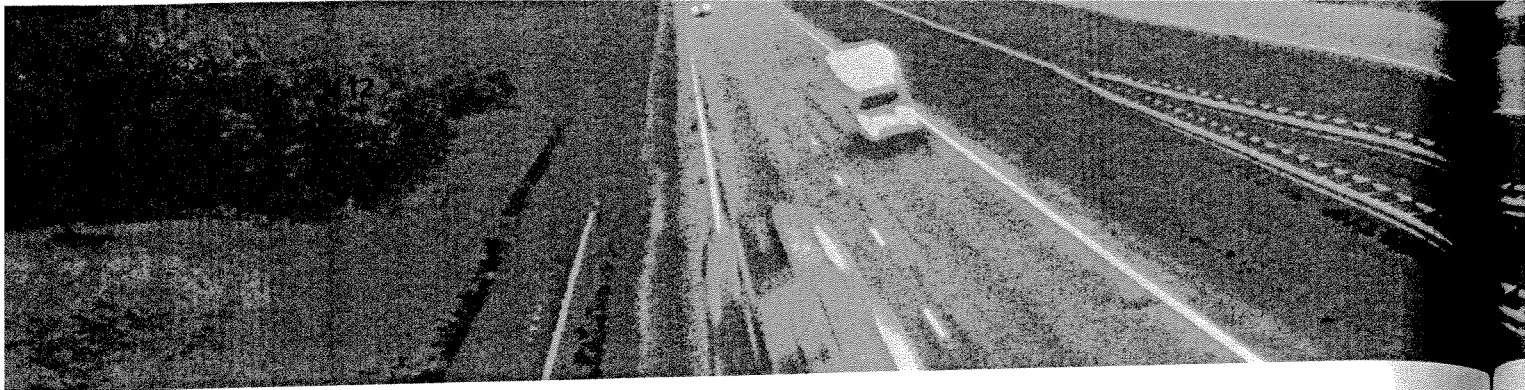
Voor de verbetering van het Meppelerdiep (Zwartsluis-Meppel) tot een landelijke hoofdvaarweg is de vervanging van de keersluis bij Zwartsluis door een schutsluis noodzakelijk. Voor de verbetering van de vaarverbinding Almelo-Coevorden is op Drents grondgebied de uitbouw van het Coevorden-Vechtkanaal tot een klasse-II-vaarweg noodzakelijk (volledig 600-tonskanaal, 800-tonseenrichtingvaart). Het traject Almelo-Coevorden zal medio 1998 bevaarbaar zijn voor 400-tonsschepen. Over de investeringen benodigd voor de uitbouw tot een 800-ton- of 1000-tonverbinding zullen medio 1998 beslissingen worden genomen. De haven van Emmen is vanaf Coevorden bereikbaar via een klasse-I-vaarweg. Verdere verbetering is op grond van een kosten-batenafweging voorshands niet haalbaar gebleken. Uitbouw van de vaarverbinding Coevorden-Emmen dient voor de toekomst niet uitgesloten te worden. Verbetering van de kadefaciliteiten in Nieuw-Amsterdam is wel wenselijk met het oog op de ontwikkeling van de bedrijvigheid aldaar. In relatie tot de verdere ontwikkeling van het bedrijventerrein van Coevorden (Europark) is het van belang dat het Regionaal Overslagcentrum in Coevorden verder ontwikkeld wordt.

Vliegvelden

Van de twee vliegvelden die Drenthe heeft, Eelde en Hoogeveen, is Eelde het belangrijkste. Eelde heeft een regionale functie voor een groot omliggend gebied, Hoogeveen heeft een beperktere betekenis.

In het Structuurschema burgerluchtvaartterreinen wordt het vliegveld te Eelde gezien als een belangrijk element voor de verbetering van de bereikbaarheid van Noord-Nederland vanuit binnen- en buitenland.

De huidige startbaanlengte is 1.800 m. Voor een volledige inschakeling van de luchthaven in het Europese luchtverkeer, waarbij de in West-Europa gangbare toestellen onbeperkt inzetbaar zijn onder de Nederlandse weersomstandigheden, is een hoofdbaan van 2.500 m nodig. Het voornemen tot baanverlenging is al verankerd in het Structuurschema burgerluchtvaartterreinen en ook al in het SP van 1990. Op de functiekaart van dit plan wordt daarom opnieuw de ruimte geboden voor verlenging van de startbaan tot 2.500 m.



In relatie tot de omgeving van het vliegveld zijn twee aspecten van het vliegverkeer van belang, namelijk het veiligstellen van de mogelijkheden voor landen en opstijgen en de gevolgen van de maatregelen om geluidshinder te beperken.

Om een onbelemmerd gebruik van het vliegveld veilig te stellen, gelden in de omgeving van het vliegveld beperkingen ten aanzien van bouwwerken en de daarmee samenhangende bouwhoogten. Deze zijn op de Functiekaart aangegeven. De vlakken waarboven hindernissen ontoelaatbaar zijn, zijn met een lijn weergegeven. Het is gewenst bij de opstelling van bestemmingsplannen hierover contact op te nemen met de Directie Luchtvaartinspectie van de Rijksluchtvaartdienst. Overigens betekenen deze beperkingen voor de omgeving van het vliegveld Eelde geen wezenlijke belemmering voor de ontwikkeling van de woningbouw of van de bedrijvigheid.

Om de geluidshinder voor de omgeving te beperken wordt gewerkt met een zonering, die gebaseerd is op geluidscontouren waarbinnen de geluidsbelasting de aangegeven maat niet mag overschrijden. Bij deze contouren wordt onderscheid gemaakt tussen geluidszones voor de zogenaamde grote luchtvaart, die wordt uitgedrukt in Ke's (Kosten-eenheden, genoemd naar de commissie-Kosten) en voor de kleine luchtvaart in Bkl-eenheden (Besluit kleine luchtvaart). De aangegeven contouren zijn gebaseerd op de ontwerpaanwijzingen die in mei 1997 ter inzage zijn gelegd op grond van de Luchtvaartwet en de WRO. Voorshands wordt hiervan uitgegaan. De aanwijzing zelf wordt verwacht begin 1999, waarna er nog de mogelijkheid is van bezwaar en beroep.

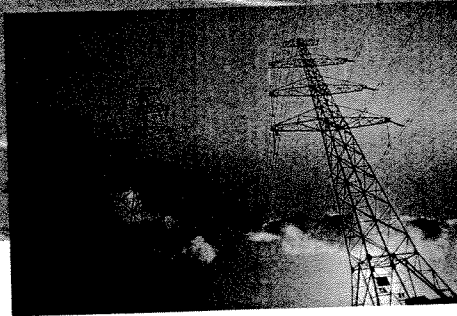
De zonering houdt verder in dat nieuwe woonbebouwing binnen de 35 Ke-lijn niet zal worden toegestaan. Woningen binnen de 40 Ke-lijn komen in aanmerking voor het treffen van maatregelen tot vermindering van de geluidsbelasting in de woning.

Gelet op het verloop van de Ke-lijnen zijn de praktische belemmeringen die hieruit voortvloeien voor de ruimtelijke ontwikkeling niet groot.

De zonering voor de kleine luchtvaart heeft grotere gevolgen. Door het zogenaamde circuitvliegen bestrijkt deze zonering een veel breder gebied dan van de grote luchtvaart. Deze zonering houdt in dat, behoudens in incidentele gevallen, woningbouw niet wordt toegestaan. Dit geldt dan dus ook voor de kern Yde/De Punt.

Verder gelden voor deze luchthaven de volgende milieuhygiënische uitgangspunten.

- Geen verdere verlenging van de start- en landingsbaan dan is opgenomen in de aanwijzing van 1998.
- Geen nachtvluchten.
- Geen circuitvluchten voor les-, oefen- en proefvluchten in het weekeinde.
- Installatie van een volgsysteem om het correct vliegen van routes en circuits goed te kunnen handhaven, om zodoende overbodige overlast te vermijden.
- Een toelatingsbeleid dat is gericht op het weren van lawaaïge toestellen en het stimuleren van het gebruik van stillere toestellen, onder meer via de havengelden.
- De wettelijke plicht om de maximale geluidsbelasting van 50 Bkl-eenheden op de grens van de geluidszone voor de kleine luchtvaart per 1 januari 2000 te verlagen naar 47 Bkl-eenheden mag niet leiden tot een ruimere geluidszone.



- Met behulp van belevingsonderzoeken dient de komende jaren de ondervonden overlast in beeld te worden gebracht om bij een negatieve ontwikkeling aanvullend beleid te kunnen inzetten.

Het vliegveld te Hoogeveen is een zogenaamd groen veld en geschikt voor de kleine luchtvaart: toegelaten vliegtuiggewicht tussen 390 kg en 6000 kg. Het vliegveld heeft een beperkte betekenis voor het openbaar nationaal burgerluchtvaartverkeer en het burgerluchtvaartverkeer van en naar landen die partij zijn bij het Akkoord van Schengen. Naar verhouding is vooral de recreatievliegsport (waaronder het zweefvliegen) voor het vliegveld belangrijk. Het terrein heeft een onverharde start- en landingsbaan. Er bestaan geen voornemens om de functie van het vliegveld of het terrein zelf uit te breiden. Gelet op de nabijheid van Eelde wordt dit beleidsmatig niet voorgestaan.

Rond het vliegveld Hoogeveen is een zonering in Bkl-eenheden vastgesteld. De betekenis daarvan is hiervoor reeds aangegeven. De consequenties voor de woningbouw strekken zich ook uit tot Stuifzand. Ook voor Hoogeveen geldt dat de wettelijke plicht om per 1 januari 2000 de maximale geluidsbelasting op de grens van de geluidszone te verlagen tot 47 Bkl niet mag leiden tot een ruimere geluidszone. Verder zijn ook bij Hoogeveen op de Functiekaart beperkingen aangegeven voor de hoogte van bebouwing in de aanliegroutes ter bescherming van de veiligheid van het opstijgend en landend vliegverkeer.

Gelet op de aanwezigheid van de vliegvelden bij Eelde en Hoogeveen, de goede bereikbaarheid van Schiphol en de nadelen van een vliegveld voor de omgeving in de vorm van geluidshinder en planologische beperkingen, zal geen medewerking worden verleend aan de realisering van andere vliegvelden elders in de provincie. Dit geldt eveneens voor het inrichten van terreinen voor ultralichte vliegtuigen (ULV's).

Hoogspanningsleidingen

Voor het grootschalige transport van elektriciteit van de centrales naar de gebruikers en voor de onderlinge koppeling van de centrales is er een netwerk van hoogspanningsleidingen. Met de recente aanleg van de 380 kV-leiding tussen Zwolle en Meeden is het net voorshands voltooid voorzover het Drenthe betreft. Alle hoogspanningsleidingen in Drenthe zijn bovengronds. De huidige situatie is weergegeven op de kaart Functiekaart overige aanduidingen. Het netwerk wordt uitgebreid als de behoefte aan elektriciteit daartoe noodzaakt. Die uitbreiding kan bestaan uit de aanleg van nieuwe leidingen of de verzwaring van bestaande leidingen. Op grond van de thans bekende gegevens wordt evenwel niet verwacht dat er in de periode tot 2010 nieuwe leidingen aangelegd zullen worden. Over de periode daarna valt nu nog niets te zeggen. Wel zal er nog een leiding verdwijnen, namelijk de 220 kV-leiding tussen Hoogeveen en Zwolle. Bij het overleg over de aanleg van de 380 kV-leiding tussen Zwolle en Meeden is door de Samenwerkende elektriciteits-productiebedrijven (Sep) namelijk toegezegd dat de 110 kV-leiding tussen Hoogeveen en Zwolle spoedig na de voltooiing van de 380 kV-leiding zou worden verwijderd en de 220 kV-leiding uiterlijk in het jaar 2010. Dat bete-



Provinciaal Omgevingsplan

k o e r s e n o p k a r a k t e r

provincie groningen
vastgesteld door provinciale staten op
14 december 2000

punten, lucht- en zeehavens. De A6/A7, de vaarweg Lemmer-Delfzijl en de Zuiderzeelijn vormen samen met de noord-zuid lopende Emslandlinie (A31) de belangrijkste (inter)nationale schakels en ontsluiten onze regio naar buiten (figuur 1.1). De aanleg van het ontbrekende gedeelte van de Duitse A31 heeft prioriteit. De A28 is een belangrijke nationale schakel.

Stroomlijnen verkeersafwikkeling

Wanneer de knelpunten in de landelijke en regionale hoofdinfrastructuur zijn opgelost, kijken we hoe we de wegen beter kunnen benutten, te beginnen in en om de agglomeratie Groningen. Wij zullen het initiatief nemen voor het opstellen van benuttingsprogramma's. Rondom het hoofdwegennet (en het hoofdspoorwegennet en het hoofdvaarwegennet) moeten vrijwaringszones worden gerealiseerd.

Naast benutting wordt goed beheer en onderhoud van de infrastructuur steeds belangrijker. Ook vinden wij het belangrijk dat ons provinciale wegennet duurzaam veilig wordt ingericht. Vormgeving en inrichting van wegen moeten zodanig zijn dat het gewenste gedrag van verkeersdeelnemers als het ware wordt uitgelokt.

Voorlopig geen prijsbeleid voor de auto

Wij zijn op korte termijn, met uitzondering van betaald parkeren, geen voorstander van prijsbeleid in Groningen. Deze maatregel past in onze ogen niet bij het imago van een goed bereikbaar Groningen en kan de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats negatief beïnvloeden. Wij ondersteunen wel een regionaal afgestemd parkeerbeleid. Eerst wanneer de weginfrastructuur af is en het openbaar vervoer de gewenste kwaliteit heeft, willen wij bepaalde vormen van prijsbeleid overwegen. Bijvoorbeeld betaald parkeren in de ochtendspits op de toeleidende wegen naar de agglomeratie Groningen. Dan kan de automobilist kiezen: openbaar vervoer, betalen voor een gegarandeerde doorstroming of betalen in tijd door te wachten in de file.

Het Rijk wil door beprijzing de kwaliteit van delen van haar wegennet verbeteren. Eerst in de vorm van rekening rijden en het variabel maken van de vaste kosten. Later door een kilometerheffing waarbij onderscheid wordt gemaakt naar bijvoorbeeld plaats, tijd en bezettingsgraad.

27. Magneetzweefbaan

De realisatie van een hogesnelheidslijn (Zuiderzeelijn) is van grote betekenis voor het ontstaan van een ruimtelijk-economische ontwikkelingsas in het Noorden. Eind 1999 heeft de discussie rond de Zuiderzeelijn een belangrijke impuls gekregen door een haalbaarheidsonderzoek van een aantal samenwerkende bedrijven naar de mogelijkheid om de lijn als magneetzweefbaan uit te voeren. Uit het onderzoek is gebleken dat de aanleg van een magneetzweefbaan tussen de Randstad en Groningen, die voor een fors deel privaat wordt gefinancierd, zowel verkeerskundig, ruimtelijk-economisch als wat betreft exploitatiekosten haalbaar is. Hiermee wordt bevestigd dat een snelle Zuiderzeelijn bijdraagt aan het wegwerken van de economische achterstand van het Noorden op de Randstad. Nog dit jaar zal een studie worden uitgevoerd naar de verschillende varianten van de Zuiderzeelijn.

Wij zullen samen met onze partners mogelijke tracés en stationslocaties verkennen. Vooral de situatie bij de stad Groningen is ingewikkeld. Op kaart 1 is het gebied aangegeven waarbinnen de tracékeuze zal worden gemaakt. Daarbij is rekening gehouden met het doortrekken van de Zuiderzeelijn naar Duitsland.

Wij zullen ook nagaan wat de effecten van de Zuiderzeelijn zijn op de ontwikkeling van onze bevolking en economie.

28. Ruimte voor luchtvaart

In de wereld van de burgerluchtvaart is veel veranderd. Mondiaal is sprake van een grote groei, tevens heeft de samenleving een andere kijk



op luchtvaart gekregen. De spanning tussen de groei van de luchtvaart en het voorgestane milieu beleid is toegenomen.

Op landelijk niveau wordt gediscussieerd over hoeveel ruimte de (kleine) luchtvaart krijgt. Het Rijk is voornemens de besluitvorming over regionale en kleine luchthavens op termijn aan de provincie over te laten. Voor zichzelf ziet zij alleen nog een taak in het waken over de milieuruimte. Uitgangspunt hierbij is het stand-stillbeginsel, dat wil zeggen bevrozing van de milieuruimte op een door de rijksoverheid te bepalen niveau. Een en ander zal zijn beslag moeten krijgen in het thans in voorbereiding zijnde Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens (SRKL). Aangezien deze procedure zich in de beginfase bevindt en er nog veel onduidelijk is, zijn wij momenteel als provinciaal bestuur niet in de positie naast de algemeen geformuleerde uitgangspunten voor luchtvaartterrein Oostwold nadere 'bindende' uitspraken te doen over de ontwikkelingsmogelijkheden van het terrein. Wij gaan er van uit dat de ontwikkelingsmogelijkheden van Groningen Airport Eelde volledig passen binnen deze ruimte.

Baanverlenging Groningen Airport Eelde

Groningen Airport Eelde heeft als enige luchthaven in het Noorden een regionale functie. Wij hebben ons evenals het kabinet uitgesproken voor verlenging van de startbaan van 1800 naar 2500 meter. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de regionaal economische ontwikkelingsmogelijkheden en de vergroting van de vliegveiligheid.

Regionale luchthavens hebben volgens het Rijk primair een regionale functie. Wij leiden daaruit af dat verschuiving van bepaalde marktsegmenten naar de regionale velden mag plaatsvinden.

Het aantal verbindingen tussen regionale luchthavens in Europa is in potentie zeer groot. De zakelijke en toeristische markt (chartervluchten) voor regionale luchthavens zal hierdoor steeds belangrijker worden. Exploitanten van luchthavens zullen zich hier meer dan in het verleden op gaan richten. Wij willen dit niet belemmeren.

Kleine luchtvaartterreinen

In Groningen zijn twee kleine luchtvaartterreinen, te weten Oostwold en Stadskanaal. Wij zijn niet voornemens dat aantal uit te breiden. Een



zweefvliegerterrein, zoals in Veendam is gelegen, valt niet onder de definitie van kleine velden.

Zowel Oostwold als Stadskanaal beschikken op dit moment niet over een aanvrijving ingevolge de Luchtvaartwet. Voor Oostwold is een aanvrijvingsverzoek bij het Rijk ingediend. Het is niet uitgesloten dat de provincie zal worden aangewezen als bevoegd gezag voor kleine luchtvaartterreinen. Tot het moment van decentralisatie zal het Rijk ontheffingen verlenen.

Vanuit ons streven naar bundeling (met het aldaar gevestigde lawaaisportcentrum) en concentratie van activiteiten willen wij de ULV-functie van het vliegerterrein te Stadskanaal als enige terrein met die functie binnen de provincie Groningen handhaven. Andere dan ULV-functies op dit terrein achten wij ongewenst.

Wij zijn geen voorstander van een sterke intensivering van het gebruik van het luchtvaartterrein Oostwold. Voor Oostwold zien wij wel mogelijkheden voor beperkt recreatief verkeer en voor het houden van incidentele evenementen. De hierboven geschetste ontwikkelingsmogelijkheden voor Oostwold mogen de ontwikkelingsmogelijkheden van De Blauwe Stad niet beperken. Evenmin mogen eventuele ontwikkelingsmogelijkheden van Oostwold de ontwikkelingsmogelijkheden van Groningen Airport Eelde beperken.

Ongeacht de keuzen die worden gemaakt participeren wij op geen enkele manier financieel in de exploitatie van welk klein vliegveld ook.

Ruimtelijke beperkingen

Op kaart 3 zijn de gebieden aangegeven, waarbinnen ten behoeve van de luchtvaart grenzen worden gesteld aan de vrije bouwhoogte van objecten. Het gaat om zones rond de vliegvelden in Eelde, Stadskanaal en Oostwold en om laagvliegroutes voor militaire doeleinden over Westerwolde en het uiterste westen van de provincie.

29. Goederenvervoer groeit

Ook voor het goederenvervoer wordt een enorme groei voorspeld. Vanuit het oogpunt van milieu en bereikbaarheid vinden wij het belangrijk dat het goederenvervoer over de weg een alternatief wordt gebo-

den. Wij bevorderen daarom de verschuiving van vervoerwijze (modal shift) van weg naar water en rail en op lange termijn het ontwikkelen van transport door buisleidingen. Daarnaast concentreren wij het vervoer van gevaarlijke stoffen op wegen die deel uitmaken van het landelijke en regionale hoofdwegennet. Ook transportefficiency kan een bijdrage leveren aan het verminderen van het aantal kilometers over de weg.

In de beleidsvisie *Intensivering Binnenvaart Noord-Nederland* (INBINN) hebben wij aangegeven hoe wij het gebruik van de binnenvaart in Noord-Nederland willen bevorderen. Daarnaast liggen er kansen voor de binnenvaart in nieuwe vervoerconcepten (inter- en multimodaal vervoer), zoals regionale overslagcentra en tweebakduw- en containervaart. Het Rail Service Centrum Groningen te Veendam vervult hierin als tweedelijns multimodaal knooppunt een belangrijke rol. Aan bedrijven met een omvangrijke bulk- of stukgoederenstroom moeten locaties aan beroepsvaarwegen worden aangeboden.

Om het vervoer over water te bevorderen, is een goed basisset van nationale, regionale en lokale vaarwegen nodig. Een aantal vaarwegen zal moeten worden opgewaarderd om de geconstateerde groeimogelijkheden voor de binnenvaart te kunnen realiseren.

Betere wegen

Voor het goederenvervoer over de weg zijn op enkele plaatsen verbeteringen van de weginfrastructuur nodig om een goede bereikbaarheid van economische kerngebieden en/of overslagvoorzieningen te kunnen waarborgen. Van belang zijn onder meer de knelpunten op de N33, waarvan de oplossing zowel voor de ontsluiting van het Rail Service Centrum Groningen te Veendam als voor het Eemsmondgebied van belang is. Wij streven naar verdubbeling van de N33 (Assen-Zuidbroek).

Van weg naar water, rail en buizen

Voor de gewenste economische groei is het noodzakelijk dat het goederenvervoer in onze provincie zonder problemen kan plaatsvinden. Wij bevorderen daarom ook uit het oogpunt van milieu het goederenvervoer over water en rail en het ontwikkelen van transport via ondergrondse buisleidingen.

Betere vaarwegen

De provincie stimuleert de toename van het vervoer over water in Noord-Nederland met 6,5 miljoen ton in 2010 ten opzichte van 1995. Verbetering van de infrastructuur is nodig om dit doel te kunnen bereiken. De vaarweg Lemmer-Delfzijl moet over de hele lengte in 2009 een diepgang van maximaal 3,5 meter hebben en geschikt zijn voor drie-laagscontainervaart. In 2015 moet de vaarweg geschikt zijn voor vier-laagscontainervaart (klasse Va).

Vóór 2009 moeten de volgende bruggen worden vervangen:

- de Noordzeebrug;
- de brug in de spoorlijn Groningen-Sauwerd;
- de hefbruggen te Dorkwerd, Aduard en Zuidhorn;
- de brug in de spoorlijn Groningen-Leeuwarden nabij Zuidhorn;
- de brug bij Eibersburen.

In de periode 2009-2015 moeten dan in de stad Groningen nog worden vervangen of aangepast:

- de busbaanbrug;
- de Korrewegbrug;
- de Paddepoelsterbrug.

Hiervoor worden planstudies uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn bepalend voor de te kiezen oplossing. In een aantal situaties is het denkbaar dat de vervanging van de brug op een andere plaats wordt gerealiseerd. In dat geval zijn ook nieuwe aansluitende wegvakken nodig. Het A.G. Wildervan dkanaal en het Winschoterdiep worden eveneens aangepast waarbij wordt uitgegaan van handhaving van klasse IV. Naar een vestigingsplaats voor een regionaal overslagcentrum voor bulk- en stukgoed wordt nadere studie gedaan.



Bijlage 3.

Vergaderjaar 1996–1997

25 230

Regionale-luchthavenstrategie

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE	Blz.	INHOUDSOPGAVE	Blz.
SAMENVATTING	5	Marktonwikkelingen in het grensoverschrijdend vervoer	37
DEEL I DE REGIONALE LUCHTHAVENS NU	7	<i>ONTWIKKELINGEN IN HET LUCHTVERVOER</i>	
HOOFDSTUK 1 DE NOODZAAK VOOR BELEIDSAANPASSINGEN	9	Lessen uit de Verenigde Staten	38
Het huidige beleidskader voor de regionale luchthavens	9	Europese liberalisatie	39
Aanpassing van het beleidskader	9	Gevolgen van de Europese liberalisatie	41
Economische betekenis	10	Schiphol en de regionale luchthavens	41
De reikwijdte en het oogmerk van deze beleidsnota	11	<i>ONTWIKKELINGEN IN HET EUROPESE RAILVERVOER</i>	
De regionale luchthavens en TNLI	12	Een Europees netwerk van hogesnelheidstreinen	42
Indeling van de nota	12	Concurrentie HST en vliegtuig	44
HOOFDSTUK 2 DE HUIDIGE REGIONALE LUCHTHAVENS EN HUN BETEKENIS	13	De complementaire functie van trein en vliegtuig	46
Inleiding	13	De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat	47
Definitie van een regionale luchthaven	13	HOOFDSTUK 4 LUCHTHAVENCAPACITEIT IN BINNEN- EN BUITENLAND	49
Terugblik op het ontstaan van de betrokkenheid van het rijk	15	Inleiding	49
Burgermedegebruik op militaire vliegbases	15	Capaciteitsproblemen	49
Luchtverkeersdienstverlening	16	Een trans-Europees netwerk van luchthavens	50
Luchthaven Eelde	17	Extra luchthavencapaciteit voor de lange termijn	51
Luchthaven Maastricht	23	Concurrerende luchthavens aan de andere kant van de grens	52
Luchthaven Rotterdam	24	De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat	56
Luchthaven Eindhoven	25	HOOFDSTUK 5 BELEIDSONTWIKKELINGEN	59
Luchthaven Twente	26	Inleiding	59
Luchthaven Lelystad	27	<i>VERKEER EN VERVOER, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU</i>	
Voor de verhouding: luchthaven Schiphol	27	Verbetering van de bereikbaarheid	59
De luchthavens vergeleken	28	Versterking van de verstedelijkte gebieden	60
De economische betekenis van regionale luchthavens	31	Luchtvaart en geluidhinder	60
DEEL II DE REGIONALE LUCHTHAVENS IN HUN OMGEVING	35		
HOOFDSTUK 3 ONTWIKKELINGEN IN HET LANGERE-AFSTANDVERVOER	37		
Inleiding	37		

INHOUDSOPGAVE	Blz.	INHOUDSOPGAVE	Blz.
Luchtvaart en luchtverontreiniging	62	<i>V. DE PRINCIPES VOOR DE FINANCIËL- BESTUURLIJKE CONSEQUENTIES</i>	85
Luchtvaart en externe veiligheid	64	Vijf categorieën financiële consequenties	85
Gewenste vervoerswijzekeuze op de langere afstand	65	Stapsgewijze uitvoering	86
<i>DE OVERHEID IN BEWEGING</i>	65	Optimale verschaffing	
Het terugtreden op kerntaken	66	luchtverkeersleidingsdiensten	87
De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat	66	HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE ASPECTEN	91
DEEL III DE REGIONALE LUCHTHAVENS STRAKS	69	Inleiding	91
HOOFDSTUK 6 HET NIEUWE BELEID	71	Infrastructurele investeringen	91
Inleiding	71	Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de luchthaven-NV's	95
<i>I. DE BELEIDSUITGANGSPUNTEN</i>	71	Participatie in het aandelenkapitaal	97
<i>II. HET TOETSINGSKADER</i>	74	Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de regionale LVB-stations	97
<i>III. DE BELEIDSBESLISSINGEN OP BASIS VAN HET TOETSINGSKADER</i>	78	Kosten geluidsisolatie en externe veiligheid	98
<i>IV. DE BELEIDSCONSEQUENTIES PER LUCHTHAVEN</i>	83	Conclusie	99
		BIJLAGEN	
		1. Begrippen en afkortingen	101
		2. V&W-uitgaven t.b.v. regionale luchthavens	105

REGIONALE-LUCHTHAVENSTRATEGIE, HOOFDPUNTEN VAN BELEID

De regionale luchthavens in Nederland functioneren in een sterk veranderend krachtenveld. In de afgelopen jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan, die vragen om een herbezinning op de rol en positie van de regionale luchthavens en een aanpassing van het rijksbeleid. Het kabinet beperkt zich daarbij in deze nota tot de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de regionale luchthavens. Andere vormen van rijksbetrokkenheid, zoals de planologische of de milieu-betrokkenheid, komen slechts zijdelings aan de orde.

De basis voor het huidige luchthavenbeleid ligt in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL). Op grond daarvan heeft het rijk de participatie in het beheer en de bijdrage in de verliesafdekking van de regionale luchthavens gecontinueerd. Bovendien draagt het rijk bij in de investeringen die nodig zijn voor uitbreidingen op een aantal regionale luchthavens.

Voordat een nieuwe beleidskoers uitgezet kan worden, moet er een antwoord zijn op de vraag welk belang vanuit een nationale optiek aan een regionale luchthaven valt te hechten. Daarin ligt immers besloten of rijksbetrokkenheid bij de betreffende regionale luchthaven gerechtvaardigd is. Uitgangspunt bij het beleid ten aanzien van regionale luchthavens is dan ook dat wanneer het gaat om hoofdinfrastructuur, het rijk zijn verantwoordelijkheid neemt. Is sprake van secundaire infrastructuur, dan komt de verantwoordelijkheid bij de regio te liggen. Richtinggevend daarbij is het beleid zoals neergelegd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP-plus).

Met de nota RELUS vertaalt het kabinet het resultaat van bovengenoemde overwegingen in een aantal concrete beleidsbeslissingen, waarin de rechtvaardigingsgronden voor rijksbetrokkenheid per luchthaven naar voren komen. De volgende regionale luchthavens kunnen uit hoofde van specifieke verkeers- en vervoersfuncties rekenen op rijksbetrokkenheid:

- de luchthaven Maastricht, op grond van de door het kabinet beoogde combinatie van verkeers- en vervoersfuncties;
- de luchthaven Eelde in de context van general aviation, met name voor de opleiding tot verkeersvlieger;
- de luchthaven Eindhoven inzake lijndienstvervoer.

Voor de luchthaven Twente zijn – gezien het huidige dienstenpakket – vooralsnog geen redenen te vinden om rijksbetrokkenheid te continueren. Wanneer derhalve de verantwoordelijkheid bij de regio komt te liggen, wordt de afdekking van exploitatietekorten uiterlijk in het jaar 2000 beëindigd. Bovendien zal de regio de wenselijk geachte infrastructurele investeringen voor haar rekening moeten nemen en komen de ongedekte kosten van luchtverkeersdienstverlening met een overgangstermijn van vijf jaar niet meer voor rekening van het rijk.

Continuering van de rijksbetrokkenheid bij Maastricht, Eelde en Eindhoven zal impliceren dat het rijk de exploitatietekorten de komende jaren via een afkoopsom zal beëindigen. Daar staat tegenover dat specifieke luchtzijdige investeringen in de infrastructuur voor rekening komen van het rijk. Verder zal de mogelijkheid worden onderzocht om met het ZBO-Luchtverkeersbeveiliging leveringscontracten aan te gaan. Aan het voorgaande zal stapsgewijs uitvoering worden gegeven.

Ongeacht de vraag of rijksbetrokkenheid bij de afzonderlijke luchthavens gerechtvaardigd is, zal het rijk zich op termijn terugtrekken als aandeelhouder uit de luchthavens Maastricht en Eelde (evenals het luchtvaartterrein op Texel).

Andere zaken die het kabinet vastlegt, zijn de volgende:

- een definitief besluit over beëindiging van de rijksbetrokkenheid bij de luchthaven Rotterdam zal genomen worden zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden;
- reeds nu worden voorbereidingen getroffen om de druk op Schiphol te verlichten door het leveren van een bijdrage aan de uitbreidingsinvesteringen van vliegveld Lelystad met het oog op de uitplaatsing van general aviation van Schiphol;
- baanverlenging voor de luchthaven Eelde is gebaseerd op eerder gedane toezeggingen door het rijk.

Wat de financiële consequenties betreft, zal als gevolg van de nieuwe beleidsvoornemens in de periode 1997–2001 sprake zijn van extra uitgaven voor het rijk in de vorm van met name afkoopsommen. Uit een doorkijk naar de langere termijn (2015) blijkt dat lagere uitgaven, als gevolg van het uitvoeren van de beleidsvoornemens (met name het beëindigen van jaarlijkse exploitatiebijdragen aan luchthavens), juist zichtbaar worden in de jaren na het jaar 2000. Niet uitgesloten moet worden dat uiteindelijk, conform de beleidsvoornemens van deze nota, een structureel uitgavenniveau voor V&W aan de regionale luchthavens resulteert dat in dezelfde orde van grootte ligt als momenteel het geval is. Dit hangt samen met nadere besluitvorming over luchtverkeersdienstverlening met betrekking tot de luchthaven Rotterdam en «business airport» Lelystad.

DEEL I. DE REGIONALE LUCHTHAVENS NU

HOOFDSTUK 1. DE NOODZAAK VOOR BELEIDSAANPASSINGEN

Het huidige beleidskader voor de regionale luchthavens

De grondslag voor het luchthavenbeleid ligt momenteel in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL)¹. Dat bevat doelen op het punt van het luchtvervoers- en verkeerssysteem in het licht van de toenmalige verwachting van een vervoersomvang van ruim 40 miljoen passagiers en ruim 1 miljoen ton vracht in het jaar 2000.

In een afweging van alternatieve luchthavenconfiguraties is in het SBL destijds de keuze gemaakt om zowel Schiphol optimaal te benutten, als de kansen voor de regionale luchthavens te stimuleren. Het toenmalige rijksbeleid, inhoudende participatie in het beheer van de luchtvaartterreinen en het bijdragen in de verliesafdekking van de regionale luchthavens, is dan ook gecontinueerd. Tegelijkertijd werd rekening gehouden met uitbreidingen op een aantal regionale luchthavens. Het rijk zegde daarbij toe te participeren in de investeringen.

Deze rijksbetrokkenheid had overigens geen vrijblijvend karakter. In het SBL is voor elke individuele regionale luchthaven een minimale taakstelling vastgesteld voor het te realiseren vervoersvolume op lange termijn.

In de afgelopen vijftien jaar hebben zich zowel binnen als buiten de luchtvaart vele nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, die tot een herbezinning op het regionale-luchthavenbeleid aanleiding geven. De kansen, maar uiteraard ook de bedreigingen, zijn anders komen te liggen. Dat vraagt om een aanpassing van het rijksbeleid. Deze nota beoogt dat nieuwe beleid gestalte te geven.

Aanpassing van het beleidskader

De regionale luchthavens in Nederland functioneren op dit moment binnen een krachtenveld dat aan sterke veranderingen onderhevig is. Belangrijke ontwikkelingen die in deze nota aan de orde komen, zijn de geliberaliseerde luchtvaartmarkt in de EU, de concurrentie van naburige buitenlandse luchthavens, de groei van Schiphol, de beleidskaders die getrokken zijn met recente nota's van het kabinet en de bestuurlijke verschuivingen binnen Nederland en binnen Europa.

Met name de zogeheten «mainportfunctie» van Schiphol heeft intussen veel meer aandacht gekregen. Met het oog daarop is als partiële herziening van het SBL een nieuw beleid voor Schiphol afzonderlijk bepaald (PKB Schiphol en Omgeving). Deze ontwikkeling van Schiphol heeft ook consequenties voor de regionale luchthavens. Daarnaast doen zich vragen voor waarop het huidige beleidskader geen antwoord biedt. Hoe gaan we om met de spanning tussen vervoers- en milieubelangen op en rond luchthavens? Is er wel of niet een nieuwe luchthaven nodig voor de accommodatie van het vliegverkeer nadat de capaciteitsgrenzen van Schiphol zijn bereikt? Welke rol kan Nederland bijvoorbeeld spelen op de markt van de expresluchtvracht, die specifieke eisen stelt aan het nachtelijk gebruik van een luchthaven? Hoe antwoorden we op de liberalisatie van het Europese luchtverkeer? Wat betekent het wegvallen van het traditionele onderscheid tussen lijn- en charterverkeer voor de regionale luchthavens?

Ook het geïntegreerde verkeers- en vervoersbeleid noodzaakt tot een nieuwe kijk op de mogelijkheden van de regionale luchthavens. Er is een ontwikkeling in gang gezet naar een nauwere afstemming tussen de verschillende vormen van transport. Met het nieuwe Structuurschema

¹ *Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen*, deel e: planologische kernbeslissing, 1988, in 1993 met drie jaar verlengd tot december 1996; verdere verlenging met een termijn van drie jaar is bij brief van 10 juni 1996 voorgesteld aan de Tweede Kamer, die daarmee in het algemeen overleg op 11 september 1996 heeft ingestemd. De PKB Schiphol en Omgeving is een partiële herziening van het SBL.

Verkeer en Vervoer (inclusief het daarin geïntegreerde Structuurschema Zeehavens) is het beleid geformuleerd voor het vervoer over de weg, het water, de rails én voor de zeehavengebieden.

Dat nieuwe verkeers- en vervoersbeleid, met het accent op intermodale afweging, was nodig omdat de merkbaar groeiende mobiliteit nieuwe bereikbaarheidsvraagstukken oproept. De mobiliteit in Europa is de afgelopen twintig jaar zodanig gegroeid dat de capaciteitsgrenzen van de bestaande weg- en railinfrastructuur zijn bereikt en op veel plaatsen al zijn overschreden. Ook aan de Europese luchtvaartinfrastructuur is deze problematiek niet vreemd. In dat licht is de aanleg van een net van hogesnelheidslijnen (HSL) belangrijk voor de kansen van de regionale luchthavens. Nederland zal op dit net aanhaken. Daarnaast is binnen de EU de Interne Markt tot stand gekomen. Hierdoor zal de mobiliteit binnen Europa een extra stimulans krijgen. De daaruit voortvloeiende bereikbaarheidsvraagstukken dienen bij alle vervoersmodaliteiten onder ogen te worden gezien. Dat raakt dus ook de regionale luchthavens.

In de context van een vrijere interne markt zal het grensoverschrijdende vervoer binnen Europa een grotere betekenis krijgen. Geconstateerd moet worden dat de daarvoor benodigde infrastructuur duidelijke hiaten vertoont (de zogenaamde «missing links»). De EU tracht daarin verbetering te brengen met een beleid, gericht op de ontwikkeling van een Trans-Europees transportnetwerk (TEN). Hierbij komen naast het inland-vervoer, verkeersmanagementsystemen e.d. ook zeehavens en luchthavens aan de orde. Dit EU-beleid kan zowel stimulerend werken op de ontwikkeling van de regionale luchthavens, als concurrerend via het bevorderen van alternatieve vervoerwijzen.

Er is nog meer dat aanleiding geeft tot herbezinning op de rol en positie van de regionale luchthavens. De overheid houdt bij het verkeers- en vervoersbeleid uiteraard terdege rekening met de milieu-doelstellingen. Dat raakt ook de regionale luchthavens, vooral op het gebied van geluidhinder. Nieuwe geluidsnormen voor nachtelijk verkeer en voor de kleine luchtvaart hebben belangrijke consequenties voor de capaciteit van de Nederlandse luchtvaartinfrastructuur.

Voorts zijn de opvattingen over de taken van het rijk, voor V&W neergelegd in de Kerntakennota, grondig gewijzigd. Binnen de verantwoordelijkheid van de Rijksluchtvaartdienst speelt bovendien de verzelfstandiging van de Luchtverkeersbeveiliging, ook een onderwerp dat de regionale luchthavens rechtstreeks aangaat.

Kortom, er is een strategie-aanpassing nodig ten aanzien van de regionale luchthavens en de rol van de overheid. Deze dient te zijn ingepast in een visie op Europees verkeers- en vervoersbeleid en voort te bouwen op het integrale verkeers- en vervoersbeleid. Tegen die achtergrond worden de economische mogelijkheden van de regionale luchthavens in deze nota opnieuw onder de loep genomen en daar waar ze een duidelijke betekenis blijken te hebben vanuit de Rijksoptiek kunnen ze rekenen op steun vanwege V&W.

Economische betekenis

Snel transport van personen en goederen is van groot belang voor Nederland en voor de Nederlandse economie. De luchtvaart speelt daarin een belangrijke rol. Zonder een adequate infrastructuur, zowel aan de luchtzijde (banenstelsel) als aan de landzijde (achterlandverbindingen), kunnen de regionale luchthavens hun functie in het economisch proces onvoldoende waar maken. Die economische functie en concurrentiekracht worden namelijk begrensd door een drietal factoren.

In de eerste plaats worden in de huidige praktijk de exploitatiemogelijkheden beperkt door:

- een te klein potentieel aan klanten in het directe verzorgingsgebied van de regionale luchthavens;
- de groeiende zuigkracht van Schiphol;
- de concurrentie van buitenlandse luchthavens;
- de concurrentie van de trein en de auto.

Overigens gelden deze beperkingen niet allemaal en niet in dezelfde mate voor de verschillende luchthavens.

In de tweede plaats stellen milieu-eisen, zoals geluidszones, grenzen aan de groei en daarmee aan de exploitatiemogelijkheden.

Een derde factor is de financiële verhouding tussen de luchthavens en de Rijksoverheid. De regionale luchthavens functioneren nog te sterk in een semi-overheidssfeer. Bijgevolg zijn er onvoldoende voorwaarden en prikkels om nog meer marktconform te kunnen werken.

Daarbij komt dat de economische betekenis van een regionale luchthaven vanuit de rijksoptiek vaak anders gekleurd is dan vanuit de regionale optiek. Door de economische bril van de regio gezien draagt een regionale luchthaven immers bij aan de aantrekkelijkheid en het imago van de regio. Het rijk daarentegen kijkt primair naar de vervoerfunctie binnen een groter geheel en als afgeleide daarvan pas naar de economische uitstralingseffecten van die functies.

Het rijk wordt bovendien herhaaldelijk geconfronteerd met wensen vanuit de regionale overheden ten aanzien van de ontwikkeling van de regionale luchthavens. De kosten die met deze wensen samenhangen komen bij de huidige financiële verhoudingen slechts gedeeltelijk ten laste van die luchthavens. Om te kunnen beoordelen waar de grenzen in deze dienen te liggen is een consistent en helder beleidskader nodig.

Hoe daarbij de economische betekenis van regionale luchthavens moet worden gewaardeerd is niet uitsluitend aan V&W. De beheerders van de regionale luchthavens, de gebruikers en areaal-gebonden bedrijven, omwonenden, belangengroepen, departementen, betrokken gemeenten en provincies hebben belang bij een heldere belangenafweging op dit terrein.

De reikwijdte en het oogmerk van deze beleidsnota

De huidige rijksbetrokkenheid bij de regionale luchthavens in Nederland kent verschillende vormen:

- een financieel-bestuurlijke betrokkenheid in de verliesafdekking, het aandeelhouderschap en bestuur van luchthavens, alsmede in de afdekking van de ongedekte kosten van de luchtverkeersdienstverlening;
- een planologische betrokkenheid bij de aanwijzing van luchtvaartterreinen;
- een milieu-betrokkenheid, o.a. bij de bepaling van geluidcontouren en de handhaving daarvan en de daaruit voortvloeiende isolatiemaatregelen, alsmede bij de bepaling van de externe-veiligheidscontouren;
- een veiligheidsbetrokkenheid in het toezicht op een luchthaven-uitrusting alsmede in de vaststelling en verschaffing van de noodzakelijke luchtverkeersdienstverlening; hierbij zijn ook de gevolgen voor de externe-veiligheidsrisico's aan de orde;
- een luchtvaartpolitieke betrokkenheid door bepaalde buitenlandse

- maatschappijen in hun luchthavenkeuze binnen Nederland te beïnvloeden;
- een economische betrokkenheid voor wat betreft de goedkeuring van luchthaventarieven.

In deze nota worden niet al deze vormen van rijksbetrokkenheid aan de orde gesteld, maar alleen de financieel-bestuurlijke betrokkenheid. Deze nota beoogt dan ook niet meer en niet minder dan:

de basis te leggen voor een herijking van de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de bestaande regionale luchthavens. Het gaat hier om de «architectuur» van de meest gerede verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De regionale luchthavens en TNLI

De kamerbehandeling van de PKB Schiphol en Omgeving heeft een vervolg gekregen in een discussie over de Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI). Deze discussie zal zich primair concentreren op de positie van Nederland in de mondiale luchtvaart en op nut en noodzaak van een verdere luchtvaartgroei in Nederland. De centrale vraag is dus, of het wenselijk wordt geacht extra luchthavencapaciteit te creëren in Nederland en, zo ja, hoe.

Het ligt in de bedoeling om pas na de afronding van TNLI concrete infrastructuuralternatieven in een nieuw PKB-kader uit te werken. De samenhang tussen de Nederlandse luchthavens en de rol van de regionale luchthavens zal dus pas in die lange termijn strategische infrastructuuralternatieven een nadere uitwerking krijgen. De herijking van de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en regionale luchthavens staat daar los van.

Indeling van de nota

Deel I bevat naast dit inleidende hoofdstuk 1 nog een hoofdstuk 2, dat duidelijk maakt wat de betekenis is van de regionale luchthavens, voor wat betreft verkeer en vervoer en economische uitstraling, en wat de financiële betrokkenheid van het rijk bij die luchthavens is.

Deel II bestaat uit 3 hoofdstukken waarin wordt beschreven wat er zoal van invloed is op regionale luchthavens, of waarmee in het te voeren beleid rekening gehouden moet worden. Hoofdstuk 3 schetst de ontwikkelingen van het lange-afstandvervoer in Europa. Hoofdstuk 4 gaat in op de capaciteitsaspecten van regionale luchthavens, terwijl hoofdstuk 5 een exposé geeft van het nationale beleid op gebieden waar de regionale luchthavens direct mee te maken hebben.

Deel III handelt over de regionale luchthavens in de toekomst. Het bevat in twee hoofdstukken de strategie ten aanzien van de regionale luchthavens. In hoofdstuk 6 staat een afwegingskader dat als toetssteen wordt gelegd tegen de bevindingen van de hoofdstukken 3 t/m 5. Het gaat hierbij om de vraag welk belang vanuit een nationale optiek aan een luchthaven valt te hechten. Daarin ligt namelijk besloten in welke gevallen Rijksbetrokkenheid geboden is. Hoofdstuk 6 bevat ook een toepassing van de afwegingscriteria op de regionale luchthavens en levert daarmee concrete beleidsbeslissingen per regionale luchthaven plus de daarmee gemoeide uitvoeringsaspecten. In hoofdstuk 7, tenslotte, is een eerste globale verkenning gemaakt van de budgettaire consequenties van het voorgestelde beleid uit hoofdstuk 6.

HOOFDSTUK 2. DE HUIDIGE REGIONALE LUCHTHAVENS EN HUN BETEKENIS

Inleiding

Dit hoofdstuk begint met een definitie van het begrip «regionale luchthaven» en een beschrijving van de betrokkenheid die het rijk op dit moment bij deze luchthavens heeft. Verder bestaat dit hoofdstuk voor een belangrijk deel uit kwantitatieve gegevens. Zowel de vervoersprestaties als de financiële aspecten komen per luchthaven aan de orde. De cijfers hebben betrekking op de periode 1975–1995. Ook toekomstperspectieven die de luchthavens zelf hanteren in de vorm van prognoses komen in beeld.

Het hoofdstuk bevat daarmee in hoofdzaak «facts and figures». Conclusies over de mogelijke vervoersfunctie van de luchthavens in de toekomst komen pas in hoofdstuk 7 aan de orde, waar het beleid per luchthaven wordt aangegeven.

Definitie van een regionale luchthaven

Tot op heden is de volgende definitie gangbaar: «Een regionale luchthaven fungeert als begin- en eindstation voor het luchtverkeer en luchtvervoer, dat voortkomt uit de regionale behoefte, naar en van bestemmingen op korte en middellange afstanden, en als tussen- of overstapstation»¹. Om dergelijk vervoer te accommoderen zijn een verharde baan en luchtverkeersleidingsfaciliteiten nodig. Daarmee onderscheiden deze regionale luchthavens zich van de kleine «ongecontroleerde» luchtvaartterreinen. Deze voorzieningen op regionale velden maken het overigens ook mogelijk vervoersactiviteiten af te handelen, die een groter dan regionaal verzorgingsgebied bedienen, zoals intercontinentaal (vracht)vervoer.

De luchthavens van Eelde, Maastricht en Rotterdam vallen onder bovenstaande definitie en de militaire luchthavens Eindhoven en Twente zijn voor wat betreft het burgermedegebruik daaraan gelijkgesteld. In deze nota komen deze vijf regionale luchthavens aan de orde. Daarnaast zal ook aan het vliegveld Lelystad aandacht worden besteed. Eigenlijk behoort Lelystad als ongecontroleerd terrein (er is geen luchtverkeersleiding) tot de kleine luchtvaartterreinen, die gebruikt worden door de zogeheten kleine luchtvaart (vliegtuigen, lichter dan 6 000 kg en helikopters, lichter dan 2 700 kg). Deze terreinen blijven in deze nota buiten beschouwing. Om een aantal redenen wordt in deze nota toch aandacht besteed aan Lelystad. Dit vloeit voort uit het Regeerakkoord en de Planologische Kernbeslissing (PKB) Schiphol en Omgeving, deel 4². Om de druk op Schiphol te verminderen treft het kabinet namelijk voorbereidingen voor investeringen in het vliegveld Lelystad. Hierop zal in deze nota afzonderlijk worden ingegaan. Omdat het rijk op historische gronden betrokken is bij het luchtvaartterrein Texel zal dit ook zijdelings in de beschouwingen betrokken worden (met name in de hoofdstukken 6 en 7).

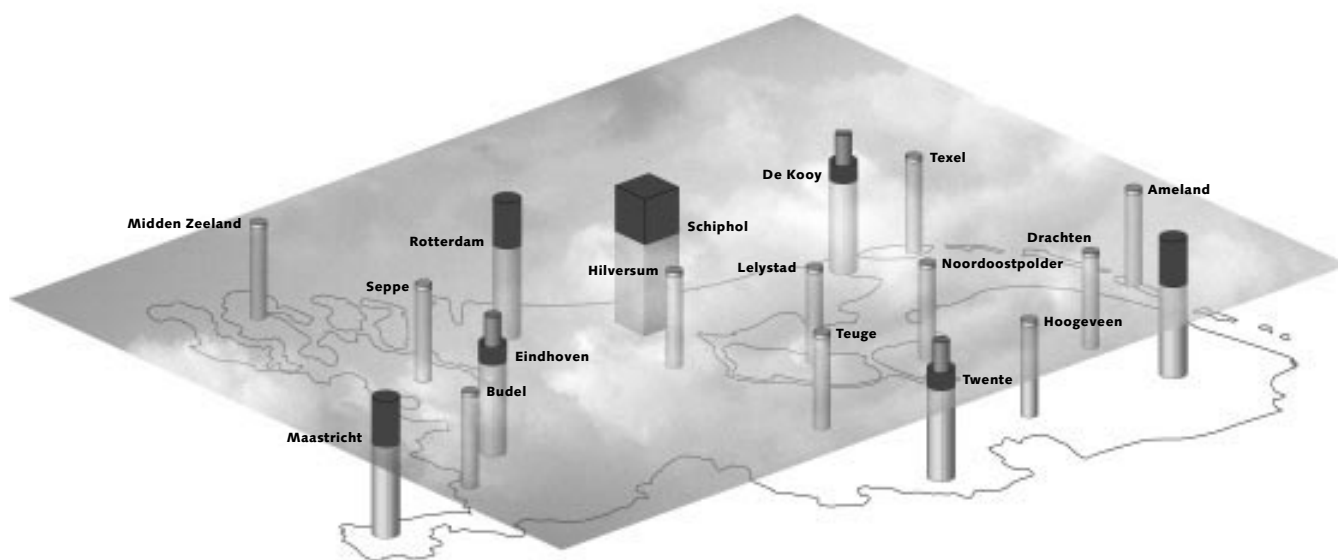
In figuur 1 is de ligging van de genoemde luchthavens weergegeven.





¹ *Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen*, deel a: Beleidsvoornemen, pag. 35; Tweede Kamer, 1979–1980, 15 880, nrs. 1–2.

² *Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving*, Deel 4: Planologische Kernbeslissing, Tweede Kamer, 1994–1995, 23 552, op 20 december 1995 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Figuur 1

Luchtvaartterreinen in Nederland



-  Nationale luchthaven
-  Regionale luchthaven
-  Militaire vliegbasis of vliegveld met burgermedegebruik
-  Klein luchtvaartterrein

Terugblik op het ontstaan van de betrokkenheid van het rijk

Sinds 1955 bestaat er een directe formele en financiële betrokkenheid van het rijk bij de regionale luchtvaartterreinen¹. In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Wet gaf het kabinet als zijn standpunt: «De luchtvaart had een zodanige plaats in het maatschappelijke bestel ingenomen, dat het belang, gediend door een luchtvaartterrein, veruitging boven een plaatselijk belang; bovendien stelde het na-oorlogse luchtverkeer aan de Luchtvaartterreinen zowel wat afmetingen als wat technische voorzieningen betreft, (...) zoveel hogere eisen, dat de financiering daarvan de draagkracht van de oorspronkelijke beheerders verre te boven ging. Voor de aanleg en het op peil houden van een luchtvaartterrein, overeenkomstig de terzake geldende internationale eisen, is rijkssteun dan ook onontbeerlijk te achten».

In financieel opzicht was het gevolg dat het rijk in de naamloze vennootschappen van de luchthavens Eelde, Maastricht en Texel ging deelnemen en «dat de kosten, verbonden aan het gereedmaken voor gebruik van het terrein, zoals egalisatie en drainage, aanleg van startbanen, geheel voor rijksrekening genomen worden. De overige kosten, zoals de kosten van grondaankoop, gebouwen, verlichting en andere technische voorzieningen, (die meer in de exploitatiesfeer liggen), worden voor 40 pct. door het rijk en voor 60 pct door het gewest gedragen». In het verlengde hiervan draagt het rijk dat deel van de kosten van de verkeersleidingsdiensten dat niet uit heffingen kan worden goedge maakt.

Tot op heden neemt V&W bij de hier genoemde regionale luchthavens 40% van de afdekking van de exploitatieverliezen voor zijn rekening. Dit geldt ook voor Twente. Bij Eindhoven neemt V&W 25% voor zijn rekening. Voorts vergoedt het rijk de totale kosten van militaire verkeersleiding buiten de normale, militaire openstellingsuren op de militaire vliegbases Eindhoven en Twenthe. Voor de luchthaven Eindhoven is dit geformaliseerd in een afzonderlijke overeenkomst met de Staat der Nederlanden (1981), waarin het burgermedegebruik en de verdeling van de daarmee gemoeide kosten zijn geregeld.

Voor de luchthaven Rotterdam heeft het rijk later eenzelfde regeling voor de afdekking van de exploitatietekorten en de kosten van de luchtverkeersleiding toegepast, met dien verstande dat het geen naamloze vennootschap betrof doch een gemeentelijke luchthaven. Op 1 januari 1990 is de exploitatie van de luchthaven Rotterdam overgenomen door de NV Luchthaven Schiphol (NVLS). Vanaf die datum verleent het rijk geen bijdrage meer in de exploitatie. Wel komen de kosten van luchtverkeersdienstverlening voor rekening van het rijk.

Burgermedegebruik op militaire vliegbases

Civiel medegebruik van de militaire vliegbases vindt in principe op alle operationele militaire bases plaats. Op de vliegbases Eindhoven, Twenthe en De Kooy is het medegebruik permanent. Defensie hanteert de volgende randvoorwaarden bij het beoordelen van verzoeken tot (wijziging van) burgermedegebruik van militaire luchtvaartterreinen:

- de draagkracht van de start-/landingsbaan moet het burgermedegebruik toelaten;
- de militaire operaties moeten geen verstoring ondervinden;
- de geluidszonering mag niet worden overschreden (daar waar sprake is van permanent civiel medegebruik is de geluidszone gebaseerd op gezamenlijk militair en civiel gebruik);
- het burgermedegebruik moet geen financiële consequenties hebben voor Defensie;
- het burgermedegebruik moet gedragen worden door de regio;

¹ Wet op Oprichting van Naamloze Vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel, Tweede Kamer, 1954-1955, 3963, nrs. 1-3. De Rijksbetrokkenheid bij Texel is alleen gerechtvaardigd door het isolement van het eiland. Het is geen regionale luchthaven.

- het burgermedegebruik moet passen binnen het rijksbeleid.

Het medegebruik vindt in principe plaats binnen de militaire openings-tijden. Dit betekent bijvoorbeeld dat er in het weekend geen of slechts in een beperkte periode verkeersleiding aanwezig is. Het is overigens niet toegestaan om burgerverkeersleiding in te zetten. Het zal duidelijk zijn dat door deze randvoorwaarden de mogelijkheden voor burgermedegebruik door groot, commercieel verkeer flink worden ingeperkt.

Het defensiebeleid van het kabinet¹ is in sterke mate gericht op mobiliteit, flexibiliteit, snelle inzetbaarheid en interoperabiliteit. Door de veranderde politiek-militaire situatie worden er andere eisen gesteld aan het defensie-apparaat. In concreto worden de consequenties van deze beleidswijzigingen voor de luchthaven Eindhoven hierna beschreven.

Luchtverkeersdienstverlening

De veiligheid in de lucht, bij nadering en vertrek van luchthavens, wordt bewaakt door de Luchtverkeersbeveiliging (LVB). Per 1 januari 1993 is de Directie Luchtverkeersbeveiliging van de Rijksluchtvaartdienst verzelfstandigd in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. Het verzelfstandigde Bestuursorgaan LVB heeft de apparatuur en de gebouwen van het rijk overgedragen gekregen. Het personeel is in ambtelijke dienst. Op grond van strikte veiligheidseisen, gesteld door de Rijksluchtvaartdienst, in navolging van internationale voorschriften, houdt de LVB met goed opgeleide luchtverkeersleiders en adequate apparatuur de veiligheid van het vliegen op het vereiste niveau.

Het beleid is dat de kosten voor luchtverkeersdienstverlening in beginsel betaald worden door de gebruiker, dat wil zeggen het luchtverkeer. De hoogte van het tarief in Nederland is zodanig, dat de kosten voor de naderings- en lokale verkeersleiding op de luchthaven Schiphol gedekt worden door het verkeer aldaar. Door dit tarievenbeleid is Schiphol dus in dit opzicht kostendekkend. Het tarief volgt de gewichtsklassen-indeling in de havengeldregeling en bedraagt een vast tarief in guldens, te weten tot 20 ton MTOW (Maximum Take Off Weight) f 7,60 per ton, met een minimum van f 45,60, en van 20 tot 100 ton MTOW f 11,- per ton. Boven de 100 ton MTOW geldt een maximum van f 1 032,-.

Op de regionale luchthavens wordt eveneens de gewichtsklassen-indeling in de havengeldregeling als basis gehanteerd bij de bepaling van het LVB-tarief in guldens, met zowel een minimum- als maximum-tarief. Ongeveer 18% van de kosten aldaar wordt gedekt door tariefinkomsten van het verkeer. De tekorten die hierdoor ontstaan op de regionale luchthavens worden gedekt door de Rijksoverheid. De tekorten per luchthaven staan vermeld in het vervolg van dit hoofdstuk.

In tabel 2.1 staan enkele voorbeelden van LVB-tarieven zoals die begin 1996 golden voor de drie regionale (burger)luchthavens en (ter vergelijking) Schiphol:

Tabel 2.1. LVB-tarieven per landing (in guldens) op de regionale luchthavens en Schiphol

gewicht =>	< 1,5 ton	30 ton	50 ton	100 ton
Eelde	11,65	273,45	501,45	1032,-
Maastricht	12,10	245,90	461,90	1032,-
Rotterdam	14,70	242,25	459,85	1032,-
Schiphol	45,60	262,00	482,00	1032,-

¹ Defensienota, *Herstructurering en Verkleining. De Nederlandse krijgsmacht in een veranderde wereld*; Tweede Kamer 1990–1991, 21 991, nrs. 2–3.

Ultimo 1995 waren op Eelde, Maastricht en Rotterdam resp. 37, 37 en 39 LVB-personeelsleden (verkeersleiding en technisch personeel) betrokken bij de luchtverkeersdienstverlening. Rotterdam heeft wat meer verkeersleiders vanwege de langere openstelling.

Om de afzonderlijke luchthavens in de juiste verhouding ten opzichte van elkaar te plaatsen volgt hierna een korte schets per luchthaven.

Luchthaven Eelde

Groningen Airport Eelde ligt op tien kilometer ten zuiden van Groningen en één kilometer ten zuidoosten van Eelde. De start- en landingsbaan van de luchthaven Eelde is 1 800 m lang. De luchthaven is 's nachts gesloten voor regulier verkeer.

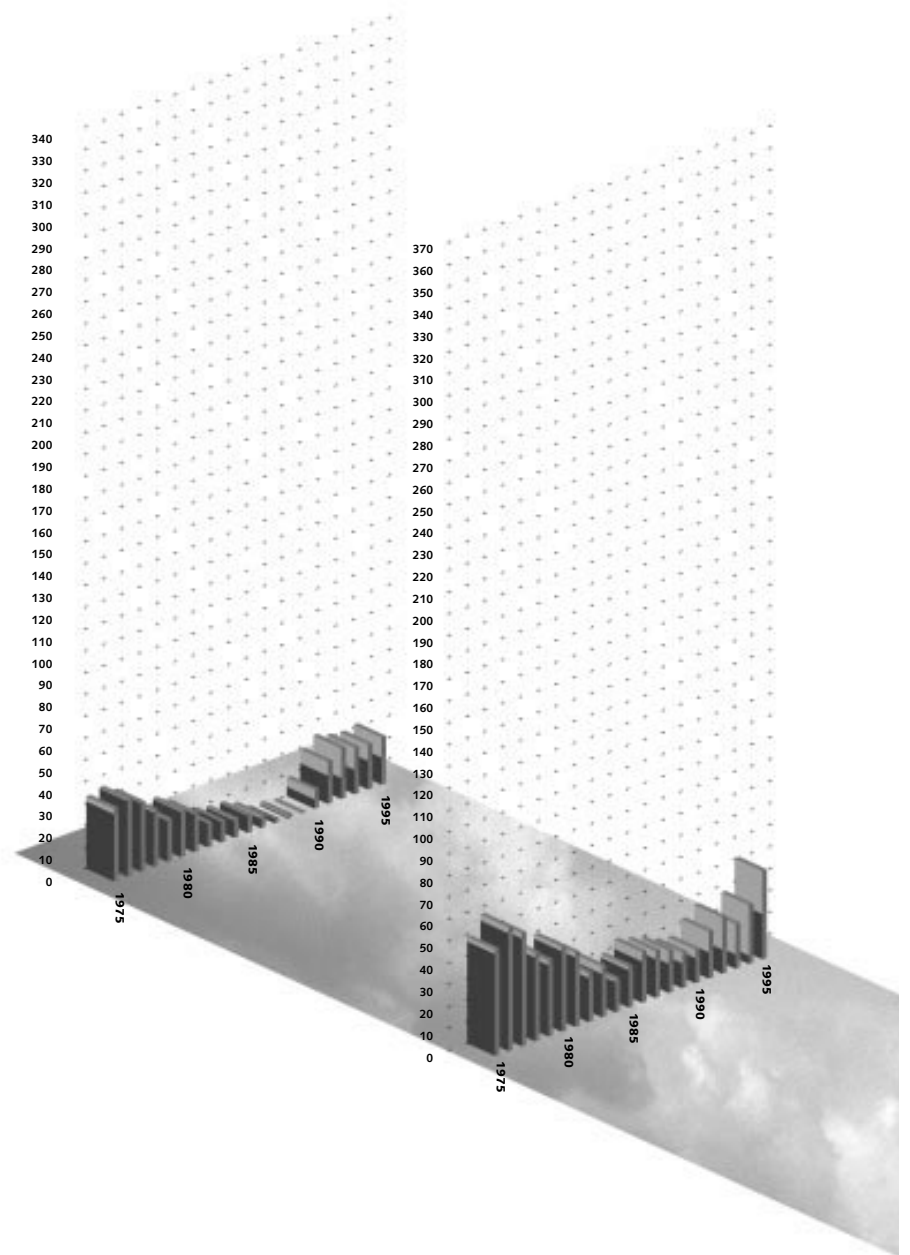
Sinds 1995 is er een lijndienst van Eelde naar Schiphol. Daarnaast is er één semi-openbare lijndienst vanaf Eelde: een dagelijkse PTT-vlucht op Rotterdam en terug. Op de luchthaven Eelde is het lesverkeer dominant. De belangrijkste gebruiker is de KLM Luchtvaartschool (KLS). Van de ruim 120 000 vliegtuigbewegingen in 1995 was 68% lesbewegingen, waarvan 52 000 door de KLS. Dit hoge aantal wordt onder meer verklaard door het aandeel touch-and-go-bewegingen (zie de verklarende begrippenlijst in bijlage 1). Het aantal lijn- en charterbewegingen was daarentegen gering, respectievelijk 3 391 en 231. Het resterende deel (29%) was general aviation.

In 1995 groeide het aantal passagiers in het lijn- en charterverkeer tot ruim 40 000. Ongeveer de helft hiervan werd aangetroffen op chartervluchten (zie figuur 2). Er werd bijna 2 650 ton vracht onder vluchtnummer en luchtvrachtbrief met vrachtwagens vervoerd («trucking»).

De luchthaven Eelde kende in 1995 een exploitatietekort van f 3,3 mln (zie figuur 3). De rijksbijdrage ter bestrijding van het tekort bedroeg dat jaar f 1,3 mln. Daarnaast werd f 6,6 mln bijgedragen in de kosten voor de luchtverkeersbeveiliging.

De huidige korte baan beperkt de vliegmogelijkheden voor de grotere vliegtuigen. Daarom is besloten om middelen ter beschikking te stellen die verlenging tot 2500 meter mogelijk maken. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in januari 1992 de Raad van Bestuur van de N.V. Luchthaven Eelde laten weten baanverlenging noodzakelijk te achten voor het toekomstperspectief van de luchthaven Eelde en de ontwikkeling van de regio. In haar brief d.d. 10 januari 1992 heeft zij, in overeenstemming met Financiën, aangegeven «dat het rijk niet meer betaalt voor de baanverlenging dan deze kost (i.c. f 22,2 mln)». In deze brief is verder aangegeven dat de luchthaven kan uitgaan van een positieve stellingname van de Rijksoverheid met betrekking tot de baanverlenging en dat de gepaste procedures verder op gang konden worden gebracht. De te doorlopen procedures voor milieu-effectrapportage en aanwijzing/zonering ingevolge de Luchtvaartwet zijn in 1992 gestart. Het m.e.r. is eind 1995 door het bevoegd gezag aanvaard. De definitieve aanwijzing Groningen Airport Eelde wordt begin 1998 verwacht. De baanverlenging wordt na 2000 verwacht, nadat de beroepsprocedures doorlopen zijn.

Van de kosten van de baanverlenging, f 22,2 mln (prijspeil 1997), neemt V&W f 9,9 mln voor zijn rekening en EZ f 12,3 mln.



Twente

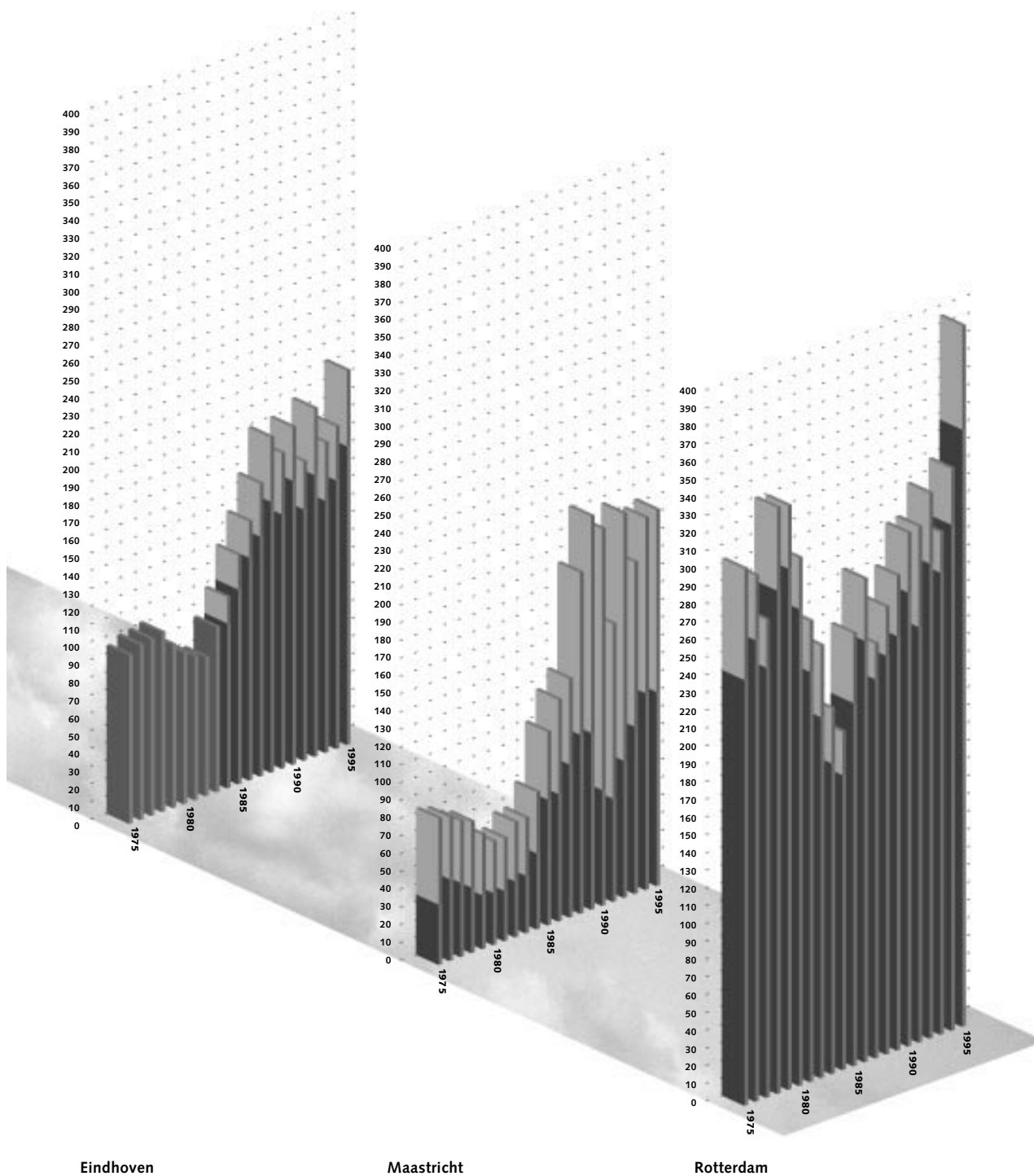
Eelde

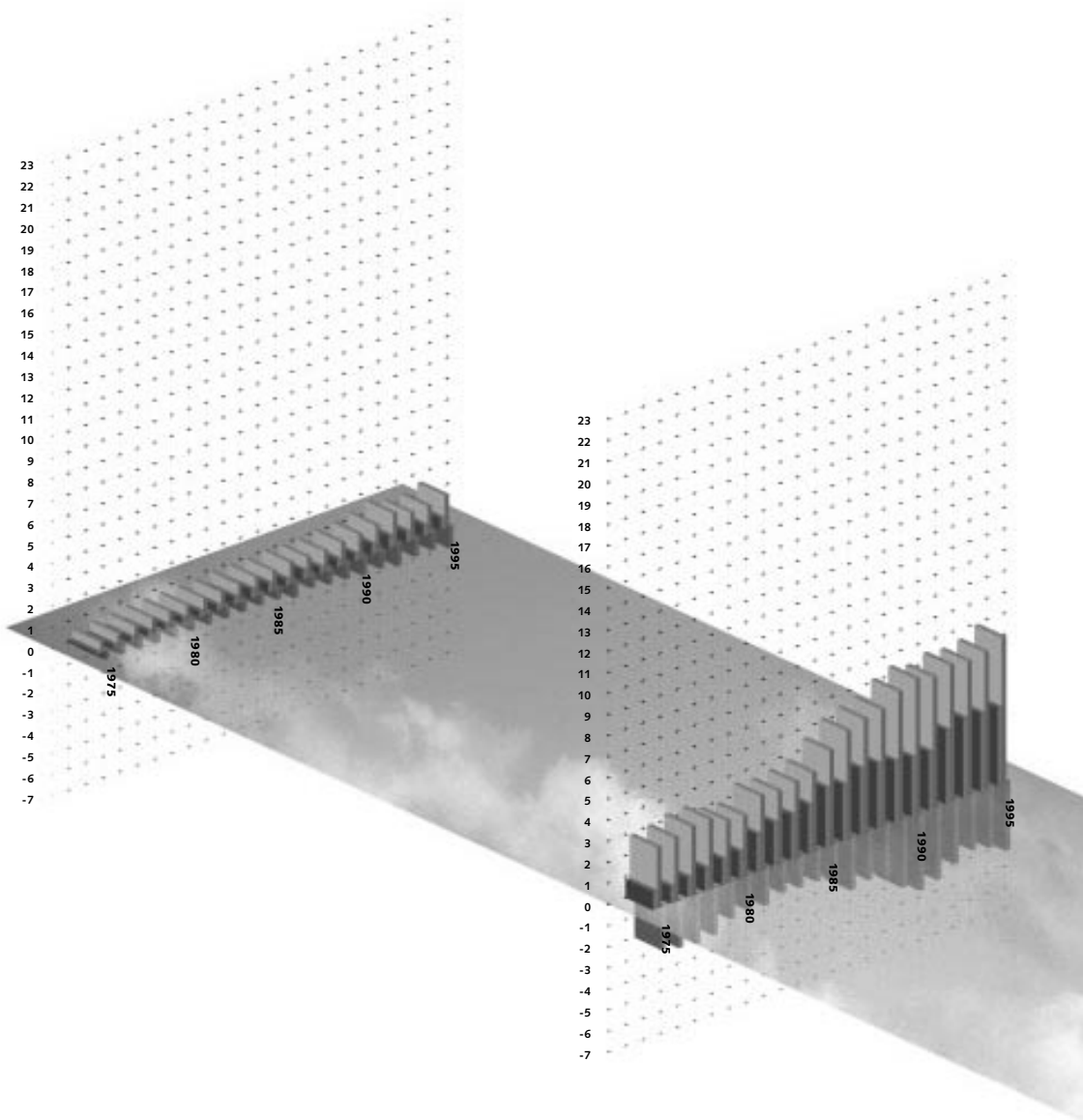
Figuur 2

Passagiersbewegingen In duizendtallen

- Lijn
- Charter

(Voor Eindhoven tot 1984 geen onderscheid lijn – charter beschikbaar)





Twente

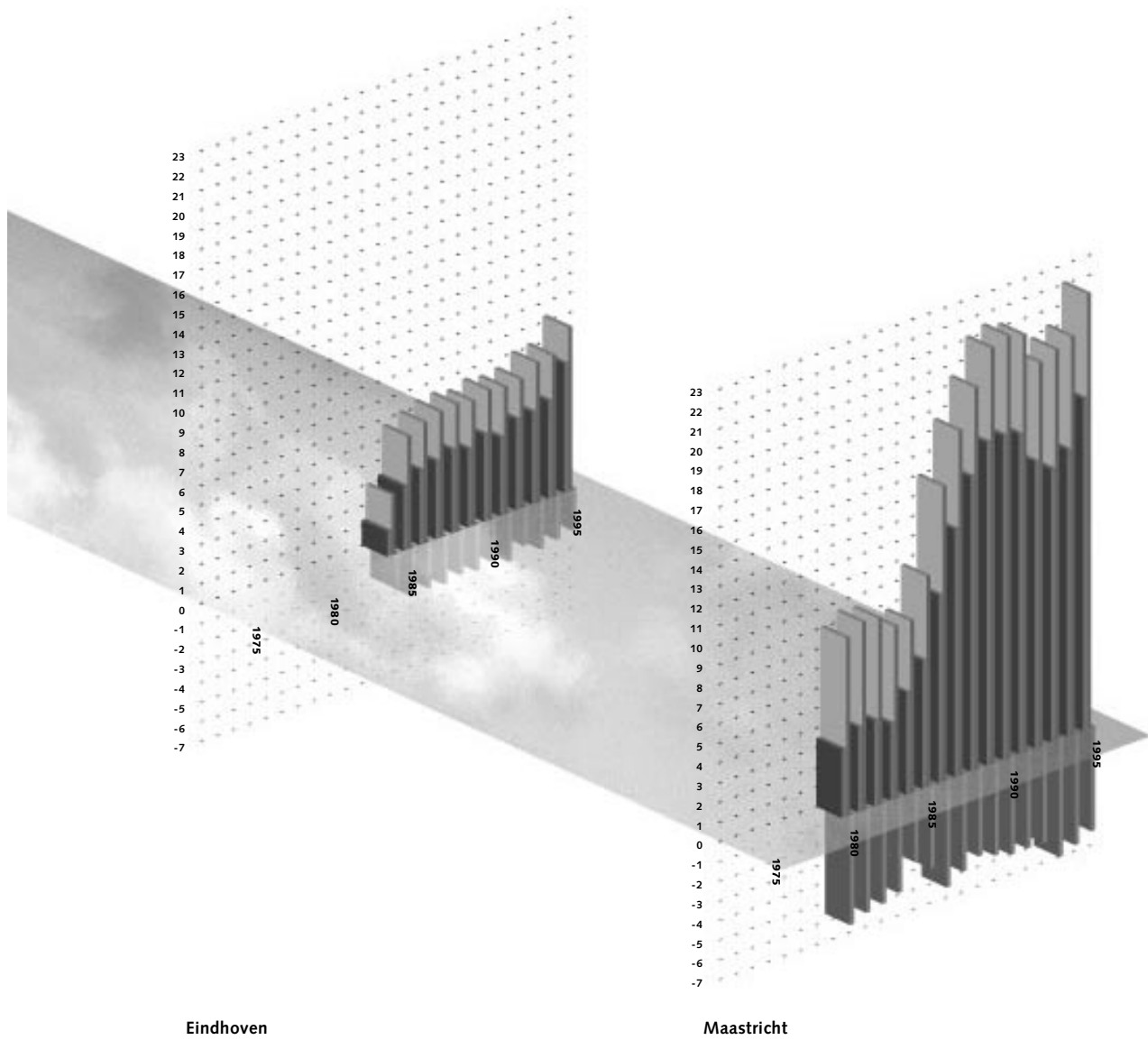
Eelde

Figuur 3

Exploitatieresultaten

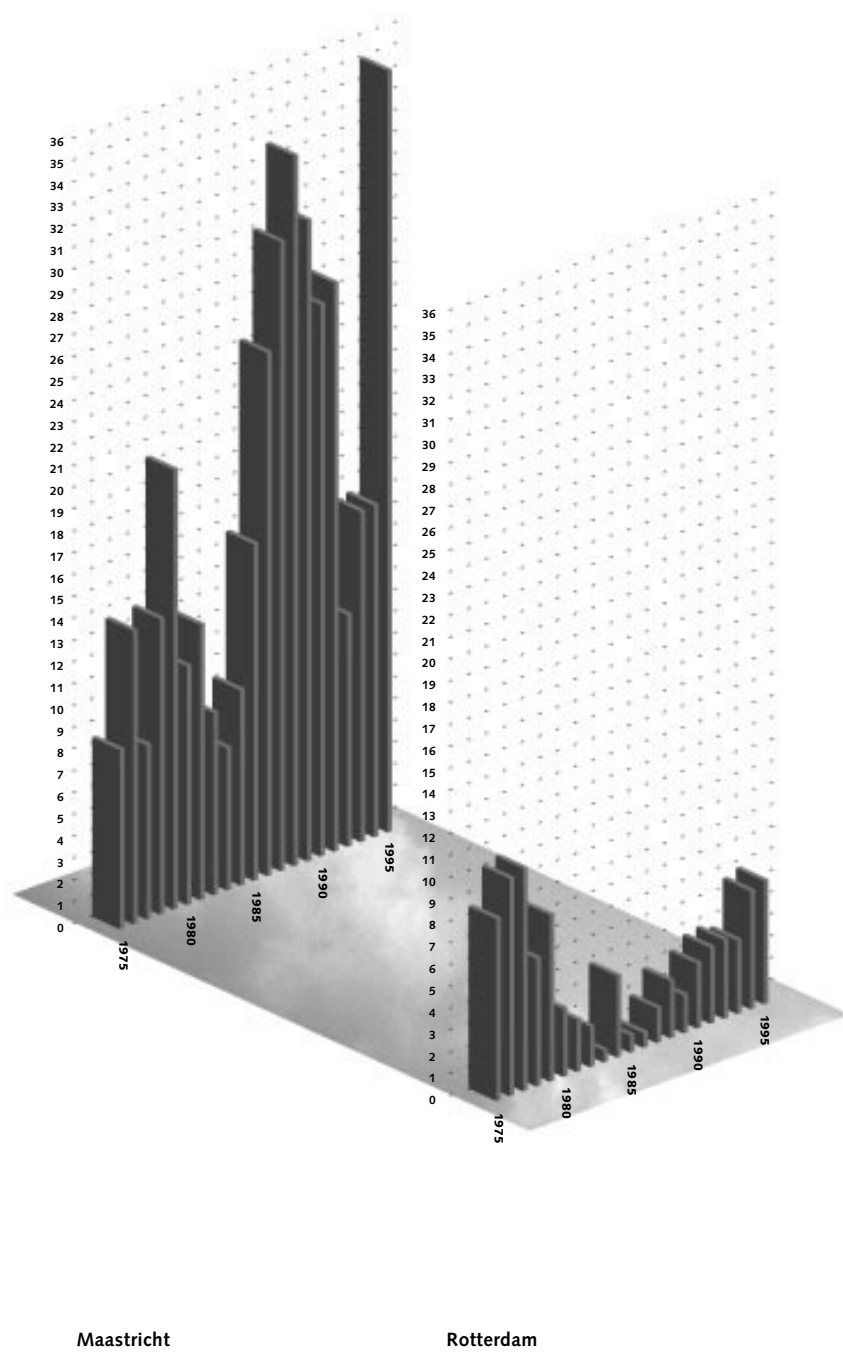
In miljoenen gulden

- Opbrengst
- Lasten
- Resultaat



Figuur 4

Vracht In duizenden tonnen



Luchthaven Maastricht

Maastricht Aachen Airport ligt tussen Beek en Meerssen, op acht kilometer ten noordoosten van Maastricht. De lengte van de baan is 2 500 meter. De ligging is noord-zuid georiënteerd.

Begin 1996 waren er rechtstreekse verbindingen met Schiphol, Londen (Gatwick en Stansted) en Eindhoven. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen op Maastricht bedroeg in 1995 bijna 82 000, waarvan een kleine 8 000 in het lijnverkeer en bijna 3 000 in het charterverkeer. Daarnaast waren er ruim 56 000 lesbewegingen.

Maastricht verwerkte in 1995 212 000 passagiers in het lijn- en charterverkeer, waarvan iets meer dan de helft lijndienstpassagiers (zie figuur 2). Er werd ruim 35 000 ton vracht gevlogen (zie figuur 4).

De luchthaven had in 1995 een verlies van ongeveer f 5,3 mln (zie figuur 3). De rijksbijdragen bedroegen f 2,1 mln voor de exploitatie en f 6,7 mln voor de luchtverkeersbeveiliging.

De huidige noord-zuidbaan is ongunstig in verband met geluidhinder en de overheersende windrichting. Tevens is de baan te kort voor groot intercontinentaal verkeer. Daarom heeft het kabinet in overleg met betrokken partijen besloten een procedure te starten om een nieuwe baan aan te leggen die oost-west georiënteerd is, met een lengte van 3 500 meter. Deze baan zal voor een forse reductie van het aantal geluidgehinderden zorgen binnen de 35 Ke-zone¹. De operationele mogelijkheden worden vergroot door betere windcondities.

Op 25 oktober 1994 hebben de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het kader van voornoemde procedure het besluit tot wijziging van de aanwijzing voor de Luchthaven Maastricht ondertekend, waarin de aanleg van een oost-westbaan mogelijk wordt gemaakt en waarin tevens de Ke-geluidszones rond het luchtvaartterrein worden vastgesteld. Verder wordt in het besluit bepaald dat alleen overdag – in de periode van 06.00 uur tot 23.00 uur – mag worden gevlogen. Structureel nachtelijk vliegverkeer wordt, behoudens enkele uitzonderingen, in het onderhavige besluit niet toegestaan. Tevens heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het besluit ex artikel 26 Luchtvaartwet juncto artikel 37 Wet op de Ruimtelijke Ordening genomen, waarin aan de Nederlandse gemeenten die binnen de geluidszones liggen aanwijzingen worden gegeven betreffende de aanpassing van de bestemmingsplannen.

In verband met de in een wettelijk kader vast te leggen keuze voor een gewijzigde nachtnormering besloot de Nederlandse regering medio zomer 1993 een splitsing aan te brengen in de voor de oost-westbaan gevoerde aanwijzingsprocedure, te weten een aanwijzing met uitsluitend dagvluchten in de eerste fase, en vervolgens, in de tweede fase, een aanwijzingsbesluit met nachtvvluchten. Daartoe heeft het kabinet op 1 november 1996 een besluit genomen over het nachtelijk gebruik van Maastricht. (De nadere uitwerking van dit besluit is opgenomen in hoofdstuk 6.) In overleg met de luchthavenexploitant en de regio zal de procedure voor de nachtaanwijzing inclusief milieu-effectrapportage worden gestart.

De totale directe aanlegkosten van de nieuwe baan (1e fase) werden in 1981 geraamd op ongeveer f 130 mln (prijspeil 1982). Bestaande afspraken uit 1985 behelzen een V&W-bijdrage van f 3 mln. EZ zou f 114

¹ Zie ook de paragraaf «Luchtvaart en geluidhinder» in hoofdstuk 5.

mIn bijdragen, waarvan f 39 mln uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

Daarnaast zou V&W in de indirecte sfeer, d.w.z. investeringen die niet tot de verantwoordelijkheid van de exploitant behoren, f 12 mln voor haar rekening nemen voor LVB-voorzieningen (Instrument Landing System, meteo), alsmede f 7,5 mln voor landzijdige ontsluiting (inmiddels gerealiseerd).

Het rijk heeft besloten – bij wijze van eenmalige uitzondering – bij te dragen in de kosten van isolatie. De kosten voor geluidsisolatie zouden op basis van het verkeersscenario van 1990 (het zgn. Combi-scenario) zo'n f 195 mln bedragen. V&W zou f 60 mln betalen, EZ f 20 mln en VROM f 15 mln. De provincie Limburg zou f 15 mln bijdragen. Het resterende deel van ongeveer f 85 mln zou worden opgebracht uit geluidheffingen op het luchtverkeer. De eventuele meerkosten zouden voor rekening van de provincie komen. Mocht het totale isolatiebedrag lager uitkomen dan de genoemde f 195 mln, dan zou dit evenredig in mindering gebracht worden op de genoemde bijdragen van de betrokken overheden.

In 1995 zijn nieuwe kostenramingen voor de aanlegkosten en voor de kosten van isolatie gemaakt, die hebben geleid tot nieuwe financieringsafspraken met alle betrokken partijen. Hierop wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

De inkomsten uit de geluidheffingen van de afgelopen jaren bij elkaar bedroegen ultimo 1995 f 4,3 mln.

Luchthaven Rotterdam

Rotterdam Airport ligt aan de noordelijke stadsrand van Rotterdam. De lengte van de verharde baan is 2 200 meter. De luchthaven is 24 uur per dag geopend. Het feitelijk aantal nachtvluchten blijft overigens beperkt tot ca. 500 per jaar.

Begin 1996 waren er dagelijkse lijndiensten van Rotterdam naar Londen (Gatwick, Heathrow en City Airport), Manchester, Birmingham, Parijs, Hamburg, Stuttgart, Dublin (via Gatwick), Cork (via Manchester), Eindhoven en Groningen. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen in 1995 bedroeg bijna 119 000, waarvan ruim 15 000 in het lijndienstverkeer en bijna 1 000 in het charterverkeer. Van de overige bewegingen werden er zo'n 100 000 uitgevoerd met toestellen die lichter zijn dan 6 000 kg (kleine luchtvaart), waarvan 72 000 bij lesvluchten.

In 1995 telde Rotterdam ruim 395 000 passagiers in het lijn- en charterverkeer (zie figuur 2). Daarvan vond 85% zijn weg naar een lijnvliegtuig. Het aandeel goederenvervoer was in de afgelopen vijftien jaar bescheiden. In 1995 werd er zo'n 5 700 ton gevlogen (zie figuur 4).

Sinds 1 januari 1990 wordt de luchthaven Rotterdam geëxploiteerd door de NV Luchthaven Schiphol (NVLS). Het rijk is financieel niet meer bij de exploitatie betrokken. Wel draagt het bij aan de afdekking van de tekorten op de luchtverkeersbeveiliging. De rijksbijdrage hiervoor was in 1995 f 7,0 mln.

In 1992 werd er voor het eerst een bescheiden winst gemaakt door Rotterdam Airport B.V. In 1995 is het netto-resultaat gestegen tot ruim f 1,5 mln.

De NVLS heeft de exploitatie overgenomen onder de voorwaarde dat er op termijn een nieuwe luchthaven zou worden aangelegd. De huidige luchthaven ligt namelijk om geluidtechnische redenen ongunstig en is niet verder uit te breiden. Daarom zijn er plannen ontwikkeld, als onderdeel

van het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR), voor de bouw van een nieuwe luchthaven. Deze luchthaven, met een baan van 2 800 meter, zou volgens dit plan ten noorden van de huidige komen te liggen, vanuit het oogpunt van geluidhinder gunstiger.

Inmiddels hebben zich in de besluitvorming met betrekking tot de Rotterdamse luchthaven nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, zowel bij de gemeente Rotterdam als bij het rijk.

De gemeenteraad heeft het college van B&W gemachtigd om met de exploitant (NVLS) onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van handhaving van de bestaande luchthaven Rotterdam, volgens een nader uit te werken profiel van exploitatie van de luchthaven, een zgn. zakenluchthaven. De gemeente Rotterdam wil daarbij onder meer een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen van vliegtuigen groter dan 6 ton.

Indien de gemeente en de exploitant tot overeenstemming geraken, zal een overeenkomstig aanwijzingsverzoek aan de minister van V&W gericht worden. V&W neemt deel aan het onderzoek onder uitdrukkelijk voorbehoud van het in 1994 totstandgekomen regeerakkoord, waarin staat: «Uitgaande van een uitbreiding van Schiphol en de aanleg van een volwaardige HSL, is aan een luchthaven bij Rotterdam geen nationaal economisch belang verbonden.»

Begin 1995 is afgesproken dat het kabinet een besluit zal nemen inzake het vervallen van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (volgens de huidige planning eind 1998).

Luchthaven Eindhoven

Eindhoven Airport, geëxploiteerd door NV Vliegveld Welschap, ligt op twee kilometer ten westen van de bebouwingsgrens van Eindhoven. De luchthaven heeft een baan van 3 000 meter en is in eigendom van Defensie.

Het burgermedegebruik door de NV van de militaire vliegbasis Eindhoven vindt plaats op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst met de Staat der Nederlanden. In deze overeenkomst zijn de openingstijden en een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen geregeld. Nachtelijk vliegverkeer is op Eindhoven niet toegestaan. Er zijn maximaal 18 050 vliegtuigbewegingen per jaar toegestaan met toestellen die zwaarder zijn dan 6000 kilogram, waarvan 264 bewegingen met middelgrote vliegtuigen die geschikt zijn voor chartervervoer en/of vracht.

Naast deze overeenkomst is door de NV uit milieu-overwegingen een convenant gesloten met de omliggende gemeenten. In dit convenant worden maximaal 15 500 vliegtuigbewegingen per jaar genoemd, waaronder 300 met zwaardere vliegtuigen. Dit convenant is opnieuw onderwerp van discussie met de omliggende gemeenten. Inzet is, dat de geluidhinder voor de omgeving niet toeneemt.

Het Ministerie van Defensie heeft zijn transport-squadron geconcentreerd op de vliegbasis Eindhoven. Dat betekent dat naast kleinere propellorvliegtuigen als F-27 en F-50 de accommodatie ook geschikt zal worden voor zware transportvliegtuigen zoals de KC-10 en C-130.

De taxibaan is inmiddels verzwaard en verbreed voor deze grote vliegtuigen. In 1997 zal de start- en landingsbaan worden verzwaard. De civiele luchthaven heeft met Defensie afgesproken dat de baan overdag beschikbaar blijft voor civiel verkeer.

De luchthaven Eindhoven biedt, vergeleken met de andere regionale luchthavens, de meeste lijndienstbestemmingen. Begin 1996 waren dat Schiphol, Rotterdam, Maastricht, Londen (Gatwick en Heathrow), Manchester en Birmingham (beide via Rotterdam), Parijs, Straatsburg, Hamburg en Zürich. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen in 1995 bedroeg ruim 24 000, waarvan een kleine 11 000 lijnverkeer en ruim 1 000 charterverkeer. Van de overige bewegingen (met name kleine luchtvaart) waren ongeveer 3 800 lesvluchten.

Het aantal passagiersbewegingen op Eindhoven was in 1995 211 000. Het overgrote deel hiervan, bijna 169 000, kwam uit het lijndienstverkeer (zie figuur 2). In 1995 werd vanaf Eindhoven 315 ton vracht door de lucht vervoerd.

De luchthaven Eindhoven had in 1995 een exploitatieverlies van f 2,1 mln (zie figuur 3). Het rijk droeg f 312 000 bij ter dekking van dit verlies. Voor het gebruik van de militaire basis buiten de openstellingsuren betaalt V&W de kosten van luchtverkeersbeveiliging. In 1995 was dat f 526 000.

Als resultaat van een onderzoek naar de haalbaarheid van een samenwerkingsverband tussen de luchthavens Schiphol en Eindhoven, de gemeente Eindhoven en de provincie Noord-Brabant is in mei 1996 het Businessplan Ontwikkeling Eindhoven Airport van Partnerschap Welschap naar buiten gebracht. De betrokken partijen spreken zich uit voor de ontwikkeling van Eindhoven Airport volgens een scenario, dat uitgaat van een samenwerking tussen de beide luchthavens en een actualisatie van het convenant en van de overeenkomst met Defensie, als gevolg waarvan het aantal vliegtuigbewegingen kan worden uitgebreid, zonder dat de eerder vastgestelde grenzen aan de geluidhinder worden overschreden. In dit scenario worden de segmenten zakenverkeer, vakantievluchten en vracht verder uitgebouwd. Dit resulteert in een groei van het aantal passagiers tot 486 000 en een groei van de gevlogen luchtvracht tot 10 000 ton in 2015. Hiermee zouden circa 20 000 vliegtuigbewegingen gemoeid zijn.

Luchthaven Twente

De militaire vliegbasis Twenthe ligt drie kilometer ten noorden van Enschede, drie kilometer ten oosten van Hengelo en drie kilometer ten zuid-westen van Oldenzaal. De start- en landingsbaan is 2 980 meter lang. Het management van de NV Luchthaven Twente wordt gevoerd door de ETT (European Transport region Twente).

Het burgermedegebruik met zware toestellen is ook op de vliegbasis Twenthe, gezien de draagkracht van het start- en rolbanenstelsel, beperkt. In 1992 is een onderzoek gestart naar de gevolgen van het intensiveren van het zware medegebruik voor de conditie van de baan. De NV Luchthaven Twente heeft medio 1995 aan het Ministerie van Defensie een garantie afgegeven met betrekking tot een bijdrage van maximaal f 2,1 mln in de eventuele kosten indien als gevolg van zwaar civiel medegebruik de start- en landingsbaan eerder dan bij uitsluitend militair gebruik dient te worden gerenoveerd. Hiervan zal maximaal f 850 000 voor rekening komen van V&W, als participant in de luchthaven. In het licht van deze garantiestelling zijn de mogelijkheden van zwaar civiel medegebruik verruimd. In dit verband zal volgens de huidige inzichten een gedeelte van de baan in 1997 worden gerenoveerd.

Begin 1996 had de luchthaven Twente alleen een lijnverbinding met Schiphol. Het totaal aantal civiele vliegtuigbewegingen bedroeg in 1995 op Twente ruim 8 000, waarvan 2 334 in het lijnverkeer en 176 charters.

In 1995 waren er in het lijn- en charterverkeer een kleine 22 000 passagiersbewegingen, waarvan ruim 12 000 op lijnvluchten (zie figuur 2). Op de luchthaven wordt wel vracht afgehandeld, maar dit betreft voornamelijk vracht die wordt getrukt. In 1995 was dat bijna 5 800 ton.

De luchthaven Twente had in 1995 een exploitatietekort van ruim f 1,0 mln (zie figuur 3). De rijksbijdrage in de afdekking van het tekort bedroeg in 1995 f 320 000 en de bijdrage voor de luchtverkeersbeveiliging was in dat jaar f 552 000. Hierbij moet worden opgemerkt dat de luchthaven geen inkomsten uit landingsgelden heeft, aangezien deze weer moeten worden afgedragen aan het rijk i.c. de Dienst der Domeinen als eigenaar van het militaire terrein. In 1994 was dit per saldo f 134 000.

Luchthaven Lelystad

De luchthaven Lelystad ligt ten zuidoosten van Lelystad in de polder Oostelijk Flevoland. Het luchtvaartterrein heeft een verharde baan van 1 250 meter en behoort tot de kleine luchtvaartterreinen. Het is opgesteld voor burgerluchtverkeer met vliegtuigen tot een startgewicht van 6000 kg. In principe vinden volgens de huidige aanwijzing van 23.00 tot 07.00 uur geen vluchten plaats vanaf het luchtvaartterrein, met uitzondering van landbouwvluchten in de zomerperiode. In 1995 telde Lelystad ruim 125 000 vliegtuigbewegingen, waarvan 68% lesvluchten.

Sinds 1993 is het aandelenpakket van de NV Luchthaven Lelystad in handen van de NV Luchthaven Schiphol. Conform de PKB Schiphol en Omgeving wordt de niet-mainportgebonden general aviation van Schiphol (met name taxivluchten, lesvluchten en proefvluchten in de kleine luchtvaart) uitgeplaatst naar kleine luchthavens, met name Lelystad. Met het oog daarop is een plan ontwikkeld om de bestaande capaciteit van het vliegveld te verruimen.

Teneinde ook de zwaardere segmenten van de niet-mainportgebonden general aviation van Schiphol te kunnen accommoderen (met name zaken- en taxivluchten), zal de luchthaven ontwikkeld worden tot een «business airport». Omdat de overloofunctie wegens het snelle vollopen van Schiphol vóór 2000 zal moeten worden gerealiseerd en deze ontwikkeling niet geheel past binnen het SBL, zal het SBL voor Lelystad partieel worden herzien. De Tweede Kamer is in brieven van 30 augustus 1996 en 1 oktober 1996 hiervan op de hoogte gesteld. Daarnaast heeft de luchthaven in 1994 een Businessplan 1995–2005 opgesteld voor de korte en middellange termijn, alsmede een Masterplan 1995–2005 voor de ruimtelijke ontwikkeling terzake. In het Businessplan wordt gerekend met circa 180 000 vliegtuigbewegingen in 2005. Uitgangspunt hierbij is onder meer een baanverlenging tot circa 1 600 à 1 800 meter.

Voor de verhouding: luchthaven Schiphol

Om in deze nota enig gevoel voor verhoudingen te geven volgen hieronder enkele gegevens over de NV Luchthaven Schiphol.

Eind 1995 werden vanaf Schiphol 218 lijndiensten uitgevoerd naar passagiersbestemmingen. Op drie bestemmingen werd alleen vracht gevlogen. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol bedroeg in 1995 zo'n 315 000, waarvan ruim 262 000 in het lijnverkeer en 28 000 in het charterverkeer. De overige bewegingen kwamen voor rekening van de general aviation.

Het aantal passagiers was in 1995 bijna 25 mln. Dit waren voor het merendeel lijnpassagiers (ruim 21 mln). In 1995 werd er 978 000 ton vracht gevlogen.

In deel 4 van de PKB Schiphol en Omgeving heeft het kabinet uitwerking gegeven aan het beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol en omgeving, zoals neergelegd in het beleidsconvenant Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) dat in april 1991 werd ondertekend door de convenantspartijen. Het kabinet biedt de voorwaarden voor de ontwikkeling van Schiphol naar circa 40 miljoen luchtpassagiers, in elk geval niet meer dan 44 miljoen luchtpassagiers in 2015, alsmede circa 3 miljoen ton vracht met eenzelfde marge (inclusief trucking) en tenminste 5 miljoen reizigers via het toekomstig netwerk van hogesnelheidslijnen in 2015.

De kosten van luchtverkeersbeveiliging bedroegen op Schiphol in 1995 f 69,7 mln. Deze kosten werden, zoals hiervoor uiteengezet, geheel opgebracht door het verkeer.

Het netto resultaat van de Luchthaven Schiphol bedroeg in 1995 f 145,7 mln.

De luchthavens vergeleken

Het totaal aantal vliegtuigbewegingen op de vijf regionale luchthavens bedroeg in 1995 ongeveer 355 000. Dat waren er duidelijk meer dan op Schiphol, waar het totale aantal bewegingen 315 000 bedroeg. Het overgrote deel van de vliegtuigbewegingen op de regionale havens komt echter voor rekening van de general aviation. Een uitzondering in dit opzicht is Eindhoven, waar nauwelijks de helft van de bewegingen general aviation betreft (zie figuur 5).

Als we het personenvervoer op de vijf regionale luchthavens bekijken, dan zien we dat er twee kleine en drie grotere luchthavens zijn. Twente haalde rond 22 000 passagiersbewegingen in 1995, Eelde bijna twee keer zoveel, 40 000. Maastricht en Eindhoven kwamen tot ruim 210 000 en Rotterdam, de grootste van de vijf, verwerkte circa 395 000 passagiers (zie figuur 2).

Lijndiensten op het buitenland worden vanaf Rotterdam, Eindhoven en Maastricht geboden. Lijndiensten op Schiphol bestaan er vanaf Maastricht, Eindhoven, Eelde en Twente. Verder zijn er binnenlandse verbindingen vanaf Eindhoven met Rotterdam en Maastricht. Ook bestaat er een «quasi-lijndienst» tussen Rotterdam en Eelde.

Op de luchthavens Eindhoven en Rotterdam vond in 1995 het overgrote deel van de passagiersbewegingen plaats in het lijnverkeer (80%, respectievelijk 85%). Bij Maastricht ligt de verhouding anders. Daar was 48% van de passagiersbewegingen in het charterverkeer.

Luchtvrachtvervoer van enige omvang speelt alleen een rol op Maastricht met 35 000 ton gevlogen vracht in 1995.

De regionale luchthavens zijn niet kostendekkend, met uitzondering van de luchthaven Rotterdam. De benodigde jaarlijkse exploitatiebijdragen van het rijk voor de regionale luchthavens tezamen zijn echter relatief bescheiden te noemen. In totaal gaat het om minder dan f 5 mln per jaar. Wel moet bedacht worden dat ook de lagere overheden bijdragen leveren om de exploitatietekorten van de luchthavens te dekken.

Veel hoger dan de exploitatiebijdragen zijn de jaarlijkse rijksbijdragen aan luchtverkeersbeveiliging. In totaal ging het in 1995 om ruim f 21 mln, waarvan f 1,1 mln als bijdrage aan de militaire verkeersleiding (buiten de militaire openstellingsuren) op de vliegbases met burgermedegebruik.

In tabel 2.2 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de rijksbijdragen in de exploitatie en luchtverkeersdienstverlening op de regionale luchthavens in 1995.

	Rijksbijdrage in exploitatie-tekort	Rijksbijdrage voor luchtverkeersdienstverlening	Totale rijksbijdrage in 1995
Eelde	1,304	6,637	7,941
Maastricht	2,109	6,676	8,785
Rotterdam	- *)	6,957	6,957
Eindhoven	0,312	0,526	0,838
Twente	0,320	0,552	0,872
Totaal luchthavens	4,045	21,348	25,393

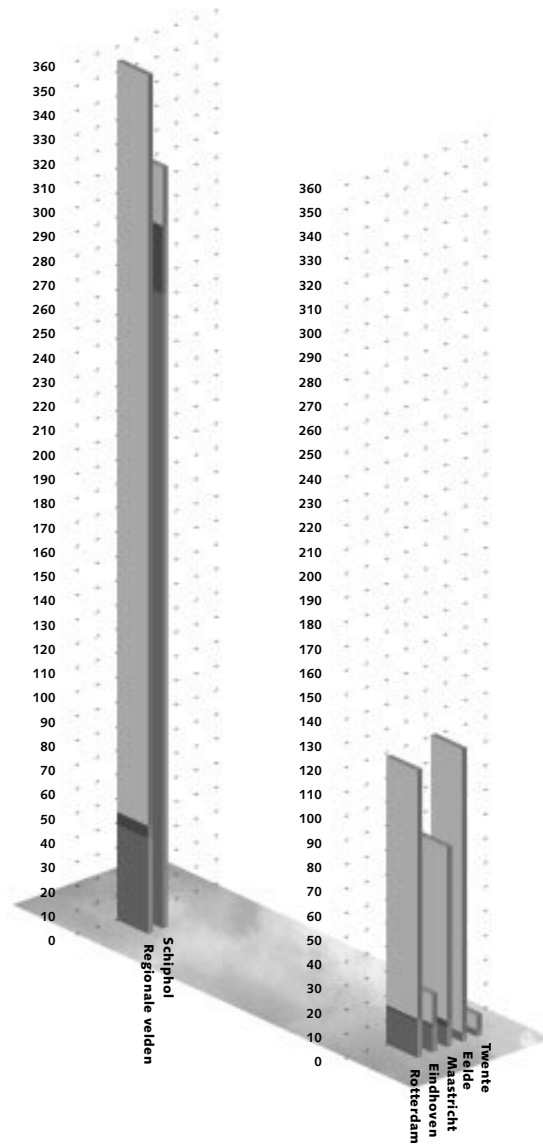
Tabel 2.2: Rijksbijdragen t.b.v. regionale luchthavens in 1995 (in mln gulden)

* Het rijk is niet meer betrokken bij de exploitatie.

Figuur 5

Vliegtuigbewegingen In duizendtallen

- General aviation
- Charter
- Lijn



De economische betekenis van regionale luchthavens

Duidelijk is dat de invloed van een regionale luchthaven op de regio positief is als het gaat om de economische structuur van de regio en de regionale werkgelegenheid. Hoe sterk die invloed is, valt echter niet eenvoudig te meten. Harde uitspraken over een economische multiplierwerking voor regionale luchthavens van Nederlandse afmetingen zijn daarom nauwelijks mogelijk.

Ondanks de problemen die de meetbaarheid van de economische uitstralingseffecten met zich brengt, vraagt de invloed van regionale luchthavens op de economische structuur en werkgelegenheid van de regio nadere aandacht.

De invloed op de economische structuur

In de nota's «Economie met open grenzen»¹ en «Ruimte voor regio's»² wordt ervoor gepleit om alles op alles te zetten om het voordeel van onze goede infrastructuur vast te houden. De vestigingsplaatskeuze van bedrijven in de Europese markt zal daarbij naar verwachting steeds belangrijker worden. Regionale luchthavens hebben een imago-waarde voor bedrijfsvestiging, zo leert de ervaring. De aanwezigheid van een luchthaven speelt daarom zeker een rol bij vestigingsplaatskeuzen. In discussies over de transport- en distributiefunctie van ons land wordt zelden belicht dat deze Nederlandse specialisatie van directe betekenis is voor het vestigingsklimaat voor industriële processen. Recent onderzoek maakt duidelijk hoe groot deze betekenis is aan de hand van de relatieve transportefficiëntie (RTE) van ons land³. De RTE van een regio meet de relatieve totale transport- en overslagkosten indien vanuit een regio alle ander Europese regio's zouden moeten worden bevoorrad. Deze kosten – en dus de RTE – zijn vooral afhankelijk van de locatie van een regio en de vervoersmodaliteiten die worden geboden.

Hoofdconclusie van het onderzoek is dat transport en distributie niet alleen zelf toegevoegde waarde en werkgelegenheid creëren, maar ook een belangrijke, faciliterende rol spelen bij het aantrekken van industriële processen, omdat deze meeprofiteren van een goede RTE. Daarom zijn grote investeringen in mainports, hoofdtransportassen en verbreding van vervoersmodaliteiten nodig en nuttig.

Beschikbaarheid van een bescheiden pakket aan lijndiensten met name op grote Europese bestemmingen kan de internationale bereikbaarheid van het zakenleven in de regio aanzienlijk vergroten. Ontwikkelt zich bovendien een vrachtfunctie op een regionale luchthaven, dan biedt dit nieuwe ontplooiingsmogelijkheden voor die bedrijven die voor de beheersing van hun logistieke processen meer en meer behoefte aan een direct beschikbare verscheidenheid van vervoerdiensten hebben. Daardoor kunnen naargelang de logistieke behoeften adequatere vervoerwijzekeuzen gemaakt worden. In die zin kan de aanwezigheid van een regionale luchthaven bijdragen aan de verbreding van de economische structuur in de regio. Immers tegen de achtergrond van de geschetste structuurveranderingen kunnen nieuwe soorten van bedrijvigheid worden aangetrokken. Dat geldt in het bijzonder voor internationaal georiënteerde bedrijvigheid, zoals hoofdkantoren van ondernemingen, bedrijven in de sfeer van research and development en sterk logistiek georiënteerde assemblagebedrijven en toeristische en congressactiviteiten.

Veel directer afhankelijk van de luchthaven zijn de luchthaven- en luchtvaartgebonden bedrijven, zoals afhandelingsbedrijven, agenten, autoverhuurbedrijven, tax free shops, brandstofleveranciers, vliegscholen,

¹ *Economie met open grenzen*, Tweede Kamer 1989–1990, 21 670 nrs 1–2.

² *Ruimte voor regio's*, het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000; Tweede Kamer 1994–1995, 24 060, nr 1.

³ AT Kearney, *De relatief hoge transport-efficiëntie maakt Nederland interessant als vestigingsregio voor bepaalde industriële activiteiten*, Amsterdam 1994.

vliegtuigonderhoudsbedrijven, koeriersbedrijven enz. Deze typische bedrijvigheid voegt een extra dimensie toe aan de economische structuur van de regio.

Het effect op de regionale werkgelegenheid

Het werkgelegenheidseffect van een luchthaven kan op verschillende niveaus worden aangegeven. In het kader van de Inventarisatie Economische Effecten (IEE) die voor Schiphol is uitgevoerd, wordt onderscheid gemaakt naar directe en indirecte werkgelegenheidseffecten.

De directe werkgelegenheid betreft de arbeidsplaatsen die voortvloeien uit de activiteiten op de luchthaven zelf, de zogenoemde platformgebonden activiteiten. De hiermee gemoeide werkgelegenheid kent een rechtstreekse samenhang met het activiteitsniveau van de luchthaven (aantallen passagiers, vracht, vliegtuigbewegingen).

De indirecte werkgelegenheid valt uiteen in arbeidsplaatsen die het gevolg zijn van:

- *backward linkages*
- *forward linkages*
- *sterke formatie linkages*

De indirecte werkgelegenheid als gevolg van backward linkages betreft arbeidsplaatsen door toeleveringseffecten. Deze komen tot stand doordat de op het luchthaventerrein gevestigde bedrijven producten en diensten afnemen van toeleveranciers uit de regio rondom de luchthaven.

De indirecte werkgelegenheid als gevolg van forward linkages betreft arbeidsplaatsen door toedoen van uitstralingseffecten. Het gaat hierbij om arbeidsplaatsen bij bedrijven waarvoor de luchthaven essentieel is om te kunnen functioneren en waarvoor de luchthaven dan ook tot de primaire vestigingsplaatsfactoren behoort. De activiteiten van deze bedrijven gelden als luchthavengebonden aangezien het al of niet aanwezig zijn van een luchthaven in een regio doorslaggevend is voor vestigingskeuze.

De indirecte werkgelegenheid als gevolg van sterke formatie linkages betreft eveneens arbeidsplaatsen door uitstralingseffecten. Het gaat hierbij om arbeidsplaatsen bij bedrijven waarvoor de luchthaven weliswaar belangrijk is om te functioneren maar waarvoor de luchthaven tot de secundaire vestigingsplaatsfactoren behoort. De activiteiten van deze bedrijven gelden als sterk luchthavenverbonden aangezien het al of niet aanwezig zijn van een luchthaven in een regio wel doorslaggevend is voor vestigingskeuze op het moment dat regio's ten aanzien van primaire vestigingsplaatsfactoren gelijk scoren.

Om de werkgelegenheidseffecten van een bepaalde voorziening te meten worden multipliers gehanteerd. Deze multipliers leggen een relatie tussen het directe werkgelegenheidseffect en de verschillende indirecte werkgelegenheidseffecten. De grens tussen directe en indirecte werkgelegenheid wordt in het algemeen gelegd op het onderscheid tussen binnen en buiten de hekken van de luchthaven. Als de directe werkgelegenheid op de luchthaven een bepaald aantal arbeidsplaatsen bedraagt, dan wordt bij een multiplierwaarde van 2 elders buiten de luchthaven een even groot aantal indirecte arbeidsplaatsen aangenomen. In de IEE is de overall indirecte werkgelegenheidsmultiplier voor Schiphol voor 1990 bepaald op 1,88. In 1990 zorgden dus 100 arbeidsplaatsen op de luchthaven voor 88 arbeidplaatsen buiten het luchthaventerrein.

Het is aannemelijk dat voor de regionale luchthavens de indirecte werkgelegenheidsmultipliers als gevolg van forward en formatie linkages door de meer bescheiden omvang, lager uitvallen dan de voor Schiphol vastgestelde waarden. Hiermee zal voor de regionale luchthavens ook de

overall indirecte werkgelegenheidsmultiplier beneden de 1,88 liggen die voor 1990 voor Schiphol is geraamd.

Van een andere orde dan de hiervoor genoemde werkgelegenheids-effecten, maar niet te verwaarlozen, is de werkgelegenheid die kapitaal-investeringen (een nieuwe landingsbaan, een nieuwe terminal, een hotel etc.) met zich meebrengen. Die werkgelegenheidseffecten zijn echter doorgaans niet van blijvende aard.

In «Ruimte voor regio's» wordt aangegeven, dat het ruimtelijk faciliteren en accommoderen van de zo noodzakelijke economische groei en toename van de werkgelegenheid op nationaal niveau enerzijds en de verdere versterking van de economische structuur in het Noorden van het land anderzijds de belangrijkste uitdagingen voor het ruimtelijk-economisch beleid zijn. De dichtheid van economische activiteiten in het Noorden is duidelijk geringer dan in andere delen van het land, terwijl ook de endogene groei-kracht van deze regio verdere versterking behoeft. In dit verband kan ook de luchthaven Eelde een stimulerende rol vervullen.

Bij het streven naar versterking van de regionaal-economische structuur kan ook het Europees regionaal beleid een rol spelen. Dit is sterk in belang toegenomen. Regio's die een rol spelen in het regionaal toegespitst beleid van de EU en waar tevens een luchthaven gelegen is, zijn Flevoland als doelstelling 1 gebied (bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand) en Zuid-Limburg, Zuidoost-Noord-Brabant, Twente en (delen van) Groningen en Drente als doelstelling 2 gebieden (regio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen). Dit kan in indirecte zin de vervoermarkt positief beïnvloeden. Directe inzet van EU-middelen in de investeringen voor de betrokken luchthavens is in deze context overigens niet mogelijk.

Het belang voor de logistieke kracht van Nederland

Voorzover regionale luchthavens ook een vrachtfunctie vervullen, zijn zij ook belangrijke bouwstenen in een ruimere context van Nederland als Transport- en Distributieland.

Voor het functioneren van een economie zijn goede logistieke voorzieningen van grote betekenis. Dat geldt zowel voor het goederen verladende bedrijfsleven, als voor het vervoerende bedrijfsleven. Voor Nederland heeft dit nog een extra dimensie. De vervoerssector vertegenwoordigt een relatief groot deel van onze economie. Nederland is «gateway to Europe».

De transport- en distributiesector levert al geruime tijd een bijdrage van bijna 7% aan de werkgelegenheid in Nederland. Circa 370 000 mensen vinden in deze sector werk. De bijdrage van de transportsector aan het bruto binnenlands produkt bedroeg in 1995 circa 8%.

De luchtvrachtmarkt neemt in de logistieke keten een speciale plaats in. De markt groeide stormachtig. Op Schiphol bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei in het afgelopen decennium 6,5%, het beste resultaat van de grote luchthavens in Europa. Frankfurt volgt echter procentueel op de voet. Schiphol is de vierde vrachtluchthaven van Europa met 978 000 ton gevlogen vracht in 1995. In de PKB-Schiphol heeft het kabinet Schiphol de ruimte gegeven voor een groei naar circa 3 miljoen ton vracht in 2015 (inclusief trucking). Door in te spelen op deze mogelijkheid kan Nederland zich concurrerend opstellen en zijn positie als vervoerder van Europa verder versterken.

Een krachtig groeiend segment binnen de luchtvrachtmarkt, dat speciale aandacht verdient binnen de transitofunctie van ons land, is de expresvracht. Gelet op de ambitie van Nederland om als distributieland een permanente rol in Europa te blijven spelen zal in het regionale-luchthavenbeleid de vraag beantwoord moeten worden of deze bedrijvigheid binnen Nederland geacommodeerd kan worden door het treffen van speciale voorzieningen voor het expresvervoer. Het ontbreken van dit segment in het aanbod van faciliteiten voor goederenvervoer in Nederland wordt door velen gezien als een gemis.

Het NEI¹ heeft voorgerekend dat een centrale sorteerhub voor het expresvervoer in Nederland een werkgelegenheidseffect oplevert van in eerste instantie 1000 à 2000 arbeidsplaatsen. Bovendien leidt zo'n sorteerhub tot een verbetering van het vestigingsklimaat voor grote ondernemingen.

In hoofdstuk 6 wordt nader op deze specifieke transportsector ingegaan.

¹ NEI, *Air-Express Center Netherlands*
Haalbaarheidsonderzoek, naar een «Hub»
voor express-vervoer op Luchthaven
De Peel, februari 1992.

DEEL II DE REGIONALE LUCHTHAVENS IN HUN OMGEVING

HOOFDSTUK 3. ONTWIKKELINGEN IN HET LANGERE-AFSTANDVERVOER

Inleiding

Regionale luchthavens onderscheiden zich van de kleine luchtvaartterreinen doordat hun accommodatie geschikt is voor het ontvangen van groot commercieel verkeer. Structurele ontwikkelingen in de luchtvaart zijn dan ook van belang voor de ontwikkelingsperspectieven van de regionale luchthavens in Nederland. Luchtvaart betreft in verhouding tot andere vervoerwijzen in hoofdzaak het langere-afstandvervoer, dat in Nederlandse begrippen al gauw grensoverschrijdend vervoer is. In dit hoofdstuk worden daarom eerst de marktontwikkelingen in het Europese lange-afstandsvervoer in algemene zin geschetst. Daarna wordt meer specifiek ingegaan op de ontwikkelingen in het luchtvervoer, in de Verenigde Staten en in Europa, gevolgd door een beschrijving van de ontwikkelingen in het Europese railvervoer, met name betreffende de hogesnelheidstrein.

Marktontwikkelingen in het grensoverschrijdend vervoer

Om een indruk te krijgen van de marktontwikkelingen in het grensoverschrijdend vervoer, die ook in de ontwikkelingen op de regionale luchthavens kunnen weerklanken, moeten we eerst kijken naar de markt voor het langere-afstandvervoer in Europa.

Dat vervoer groeit sterk. Al jaren kent het grensoverschrijdend autoverkeer, het touringcarvervoer en het Europese luchtvervoer een forse groei. Alleen het internationale railvervoer leidde de afgelopen decennia een tanend bestaan door een ontoereikend vervoersaanbod. De te sterke nationale oriëntatie van de betrokken spoorwegmaatschappijen is daar ongetwijfeld debet aan geweest. Het is overigens duidelijk te merken dat daarin – Europees breed – een kentering aan de gang is.

Uiteenlopende factoren zullen de groeiende vervoersvraag alleen nog maar verder stimuleren. In de eerste plaats door de extra impulsen, die de Europese economie krijgt van de Interne Markt en door de verdwijning van het ijzeren gordijn.

Een andere ontwikkeling die het langere-afstandvervoer in Europa zal stimuleren, is de liberalisatie van de luchtvaart in de EU. Algemeen wordt verwacht dat de concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen op de Europese luchtroutes zal toenemen door de vrijmaking van de markt. De eerste tekenen daarvan zijn al merkbaar. De invloed daarvan zal zich doen gelden op de vliegprijzen. Bovendien zal het lijndienstprodukt grondig gaan veranderen, omdat de hele netwerkstructuur van de geregelde luchtvaart onder invloed van de vrije marktkrachten de komende tijd een geheel ander beeld zal gaan laten zien, zoals hierna nog aan de orde komt.

Een andere markante ontwikkeling, die zich op de markt van het langere-afstandvervoer in Europa aandient, is de snelle opkomst van hogesnelheidslijnen, die ook voor Nederland gepland zijn. Hiermee doet een nieuw vervoerssysteem zijn intrede op de sterk groeiende markt van het Europese langere-afstandvervoer. Het is uiteraard van belang voor de regionale luchthavens om na te gaan welke relaties tussen de hogesnelheidstrein (HST) en de Europese lijndiensten door de lucht te verwachten zijn. Naast een beschrijving van de te verwachten netwerkontwikkelingen wordt in dit hoofdstuk ook daarop uitvoerig ingegaan.

ONTWIKKELINGEN IN HET LUCHTVERVOER

Wie iets wil begrijpen van de veranderingen die in de Europese luchtvaart zullen optreden als gevolg van de liberalisatie zal eerst naar de luchtvaartontwikkelingen in de VS van de afgelopen vijftien jaar moeten kijken, om enigszins te kunnen bevroeden wat op ons afkomt in een vrije Europese luchtvaartmarkt.

In de Verenigde Staten is in 1978 besloten de strak gereguleerde binnenlandse luchtvaart rigoureuus vrij te maken. Voortaan werden ondernemingsbeslissingen als te bedienen routes, in te zetten capaciteit, te hanteren tarieven en dergelijke aan de luchtvaartmaatschappijen zelf overgelaten. Als gevolg daarvan is de afgelopen jaren een aantal markante ontwikkelingen aan de dag getreden dat met gevoel voor verhoudingen en verschillen tussen de Europese en Amerikaanse markt bekeken moet worden op de consequenties voor een vrije Europese luchtvaart.

Lessen uit de Verenigde Staten

De binnenlandse luchtvaart in de Verenigde Staten is uit mondiaal oogpunt een belangrijke vervoermarkt, die al ruim vijftien jaar de directe marktinvloeden ondergaat. Gevolg is dat in de Amerikaanse luchtvaartmarkt sterke concentratietendensen zijn opgetreden. Momenteel wordt de markt gedomineerd door een klein aantal zeer grote maatschappijen, megacarriers genaamd. Elke megacarrier heeft een zogenaamd «hub-and-spoke»-netwerk ontwikkeld. Dit betekent dat ze vanaf een groot aantal luchthavens vluchten uitvoeren op een centrale luchthaven, die als een spil («hub») dienst doet in een stervormig netwerk. Passagiers, die van elders komen, kunnen hun aansluitende vlucht op de hub-luchthaven nemen om hun eindbestemming te bereiken. De voordelen van dit systeem liggen vooral in de grotere bereikbaarheid binnen dit netwerk en de hogere frequenties als gevolg van de intensievere vervoerbundeling.

De rol van de regionale luchtvaartmaatschappijen in deze nieuwe Amerikaanse netwerken is grondig veranderd. De regionale luchtvaartmaatschappijen hebben zich na de deregulering geconcentreerd op de toevoerlijnen van regionale luchthavens naar grote hubs (de zogenaamde «feeders»). Om een rol in de hub-and-spoke systemen te kunnen blijven spelen hebben de regionale maatschappijen samenwerkingsovereenkomsten met de megacarriers gesloten door feedercontracten aan te gaan, om de toevoer van passagiers naar de grotere lijndienstoperaties vanaf de hub te optimaliseren.

De overschakeling van een lineaire naar een radiale netwerkstructuur heeft duidelijke consequenties voor de regionale luchthavens in de VS gehad. Veel «point-to-point» verbindingen met lage frequenties en zonder doorverbindingsmogelijkheden zijn vervangen door geregelde lijndiensten met minimaal een dagrandverbinding op de grote nabij gelegen hub met geëigende regionale vliegtuigtypes. Het op zo'n lijndienst geconsolideerde vervoer, dat via de hub naar een groot aantal bestemmingen doorvliegt, blijkt doorgaans een betere exploitatiebasis te bieden dan de eerder geschetste verbindingen die vóór de deregulering bestonden.

Aparte aandacht verdient het luchtvrachtvervoer in de VS, dat al in 1977 gedereguleerd werd. Hier was sprake van een homogene, rijpe vrachtmarkt, waar dankzij de deregulering naast de vanouds al bestaande algemene luchtvrachtcarriers een innovatief produkt tot ontwikkeling kon komen: de exprescarriers. Deze nieuwe carriers stortten zich op een specifiek segment van de luchtvracht, het lucratieve vervoer van

tijdgevoelige pakketten die gebonden zijn aan maximale maten en gewichten. Daarvoor zetten de exprescarriers in de VS een gesloten «door-to-door» systeem op van afhaal- en besteldiensten over de weg, gekoppeld aan hub-and-spoke systemen door de lucht met een of meer luchthavens als centrale sorteerhubs. De nachtelijke collectie en distributie van de zendingen vindt via zo'n centraal sorteerpunt plaats. Op deze wijze is voor de verladers een logistiek afgestemde «overnight service» gecreëerd.

In de loop van de jaren tachtig hebben de expresmaatschappijen hun netwerken ook uitgebreid naar andere continenten. Ook in deze bedrijfstak heeft zich een duidelijke concentratie gemanifesteerd. De drie grote maatschappijen die nog over zijn hebben hun keuze voor een nachtelijke sorteerhub in Europa laten vallen op Brussel, Keulen en recentelijk ook Luik. Eerder hadden ook enkele exprescarriers de luchthaven Maastricht als sorteerhub.

Europese liberalisatie

Ook in Europa is intussen een streven naar een vrijere luchtvaartmarkt op gang gekomen. De Europese Commissie werkt reeds vanaf 1979 aan de liberalisatie van de Europese luchtvaartmarkt. Oorspronkelijk was die markt gebaseerd op overeenkomsten tussen twee landen. Dit betekende dat de vervoerscapaciteit gelijkelijk over beide landen werd verdeeld (50/50-basis), dat er afspraken gemaakt werden over routes, frequenties en tarieven, dat de opbrengsten verdeeld werden als de ene partij méér vloog dan de andere en dat er één maatschappij per land (meestal de nationale luchtvaartmaatschappij) aangewezen werd voor het vliegen van de overeengekomen routes. Het resultaat van deze bilaterale overeenkomsten was dat het luchtvervoer zich nauwelijks marktconform kon ontwikkelen. Ter illustratie: medio jaren tachtig was het praktisch onmogelijk om vanaf luchthaven Eindhoven een NLM-lijndienst te openen op Parijs, omdat de Franse overheid toen nog de mening was toegedaan, dat de daarmee gemoeide stoelcapaciteit in mindering gebracht diende te worden op de in te zetten stoelcapaciteit van de KLM-vluchten op de route Amsterdam-Parijs. Sindsdien zijn de mogelijkheden voor de regionale luchthavens aanzienlijk groter geworden.

Het eerste resultaat van de liberalisatiepogingen van de EU was de interregionale richtlijn van oktober 1984. Het basisprincipe van dit voorstel was het praktisch automatisch toekennen van vergunningen voor routes tussen regionale luchthavens, uitgevoerd met kleine vliegtuigen binnen de EU, zonder rekening te houden met bestaande bilaterale verdragen. Door de beperkende voorwaarden bleven de resultaten van deze richtlijn echter zeer pover.

Na deze vingeroefening pakte de Commissie de zaken grootschaliger aan en begon via opeenvolgende pakketten van maatregelen het luchtvervoer tussen de lidstaten te liberaliseren. Op 1 januari 1988 trad het eerste-fasepakket in werking. Naast een zekere tariefvrijheid, ontstonden de eerste mogelijkheden voor eenzijdige uitbreiding van capaciteit en toegang tot de markt. Afspraken die de concurrentie beïnvloedden werden bemoeilijkt. De verruiming van de toegang was vooral ook voor de regionale luchthavens van belang, omdat voor het eerst de routes van regionale luchthavens naar de grote nationale luchthavens werden vrijgegeven voor kleinere vliegtuigen.

Het eerste-fasepakket is in 1990 door het tweede-fasepakket gevolgd, waarin de toegang tot de markt en de in te zetten stoelcapaciteit steeds verder worden verruimd. Ook de routes tussen de regionale luchthavens

zijn nu volledig vrij. Er duikt nu echter wel een beperking op voor het vliegen op hubs om de congestie aldaar niet te verergeren.

Vervolgens werd de stap gezet naar de derde fase na 1992. Voorstellen van de Europese Commissie hiervoor zijn in juni 1992 door de EU-Raad aanvaard. Enkele voor de regionale luchthavens interessante elementen uit de voorstellen zijn:

- de mogelijkheid van vervoer tussen twee derde landen, zonder dat het eigen land behoeft te worden aangedaan (volledige vijfde vrijheid, respectievelijk zevende vrijheid¹);
- vliegen tussen twee punten in een ander land dan het land van registratie van de luchtvaartmaatschappij (volledige cabotage), in te voeren na 1997;
- twee jaar bescherming (met inachtneming van non-discriminatiebeginselen) tegen concurrentie op nieuwe routes voor toestellen met maximaal 80 passagiers (alleen voor dunne routes);
- recht voor lidstaten om verkeer te verdelen tussen luchthavens behorend tot één luchthavensysteem;
- geen capaciteitsrestricties meer: de ene maatschappij kan in principe 100% van de stoelcapaciteit naar zich toe trekken terwijl de maatschappij uit het andere land zijn operaties moet staken;
- een geharmoniseerd vergunningensysteem, gekoppeld aan het vestigingsrecht in alle lidstaten. Dit is per 1 januari 1993 ingegaan.

Met de acceptatie van dit pakket is een interne markt ontstaan die de vrije «domestic» markt in de VS dicht begint te benaderen. Europese luchtvaartmaatschappijen kunnen immers nieuwe hub-luchthavens en netwerken gaan ontwikkelen in de traditionele thuismarkten van hun Europese concurrenten.

Daarmee zal het krachtenveld waarbinnen de regionale luchthavens nu opereren, aanmerkelijk veranderen. De belangrijkste en nu nog nauwelijks te beantwoorden vraag daarbij zal zijn, welke nieuwe bestemmingen binnen Europa naast de traditionele hub-luchthavens in aanmerking gaan komen voor nieuwe lijndienstproducten vanaf de regionale luchthavens, danwel welke bestaande connecties in de gevarezone gaan komen.

In het derde-fasepakket vragen overigens uit het oogpunt van de regionale luchthavens ook charters de aandacht. In wezen is bij de liberalisatie het onderscheid tussen geregeld en chartervervoer uiteindelijk volledig losgelaten. Daardoor is het in 1993 voor een Nederlandse chartermaatschappij ook mogelijk geworden om vanaf een buitenlandse luchthaven in de EU passagiers naar hun vakantiebestemming binnen de EU² te gaan vervoeren (zevende vrijheid), met naar keuze charter- of lijnoperaties. Omgekeerd zal dit uiteraard ook gaan gelden voor buitenlandse chartermaatschappijen vanuit Nederland. De tot nu toe nog sterk nationaal georiënteerde chartermarkten zullen daardoor onderlinge concurrentie gaan ondervinden. De verschillen aan weerszijden van de landsgrenzen – het Duitse charterproduct is merkbaar duurder dan het Nederlandse – smelten weg. De als gevolg van de liberalisatie verwachte toename in het geregelde verkeer zal via een meer gedifferentieerde tarievenstructuur, waarbij met name een sterke ontwikkeling in de promotionele tarieven valt te verwachten, ook repercussies op de chartermarkt krijgen, die zich immers al van oudsher op het prijsgevoelige marktsegment richt. Voor veel chartermaatschappijen zijn dit redenen om naar een «low cost» lijndienstproduct te gaan zoeken in de Europese markt. De Europese liberalisatie zal daarom op langere termijn waarschijnlijk tot een vervaging tussen het Europese geregelde en ongeregelde vervoer leiden. Een belangrijke consequentie daarvan is dat ook chartermaatschappijen met hun «low cost» lijndienstproduct steeds meer aansluiting gaan zoeken op de zich ontwikkelende hub-and-spoke

¹ Zie voor een omschrijving van deze vrijheden bijlage 2, Luchtvaartbegrippen.

² Een aantal belangrijke charterbestemmingen is daarbij uitgesloten, te weten de Griekse eilanden, Cyprus, Turkije en Noord-Afrika.

netwerken in Europa. Dit om hun bezettingsgraden te verbeteren met additionele transferreizigers via de hub. Daarmee worden ook de traditionele chartermaatschappijen evenals de regionale lijndienstmaatschappijen bouwstenen in de netwerken van de nationale maatschappijen.

Een andere EU-maatregel die de luchthavens zal raken is het besluit om de taxfree-verkopen na 1 juli 1999 voor intra-EU passagiers te beëindigen. Hierdoor zullen de regionale luchthavens een interessante inkomstenbron verliezen.

Gevolgen van de Europese liberalisatie

Door de Europese liberalisatie worden vergelijkbare krachten los gemaakt als die de Amerikaanse deregulering aan het licht heeft gebracht. Concentratie en samenwerking zullen dan ook in Europa de komende jaren de trefwoorden zijn die in de luchtvaart de boventoon zullen voeren. Het zal niet vanzelfsprekend meer zijn dat elke lidstaat een nationale luchtvaartmaatschappij met een dito luchthaven heeft, waar zowel Europees als intercontinentaal verkeer wordt afgehandeld.

De Amerikaanse megacarriers beginnen hun concurrentiekracht steeds duidelijker te laten voelen op de Europese markt, terwijl de Europese lijndienstmaatschappijen steeds meer in een openlijke onderlinge concurrentie komen zonder afgeschermd thuismarkten. Dit leidt ook in Europa tot concentratietendensen die zich al duidelijk op nationaal niveau aftekenen en zelfs transnationale dimensies kunnen gaan vertonen. De consequenties van transnationale fusies voor de betrokken nationale luchthavens kunnen zeer ingrijpend zijn. Ook de positie van Schiphol als mainport is uiteraard sterk afhankelijk van dit concentratieproces.

Intussen zoeken de meeste Europese carriers naar nauwere samenwerkingsverbanden met zowel Europese als Amerikaanse maatschappijen, waarbij vooral de onderlinge koppeling van elkaars netwerken de drijvende factor is. De voordelen van steeds grotere netwerken zijn ook hier de impuls voor een proces naar een sterker geconcentreerde Europese luchtvaart. Evenals in de VS zullen de uiteindelijk resulterende Europese megacarriers zich bedienen van meervoudige hub-and-spoke systemen. Wel zal zo'n systeem in Europa minder verfijnd te ontwikkelen zijn dan in de VS. We hebben nu eenmaal in Europa te maken met gemiddeld kortere afstanden, een goede kwaliteit van infrastructuur over land en een andere ruimtelijke spreiding van economische activiteiten.

Die nationale luchthavens in Europa die tot nu toe dankzij hun home carrier veel transferverkeer accommoderen, richten zich als intercontinentale gateways op het zesde vrijheidsvervoer. Europese vluchten sluiten dan aan op de intercontinentale vluchten, vice versa. Luchthavens als Schiphol, Kopenhagen en Zürich zijn door dit concept groot geworden. In de vrije interne markt ontwikkelt zich ook een nieuw transfermechanisme voor aansluitende vluchten binnen Europa, de zogenaamde Eurohubs. Tot op zekere hoogte zijn zij de evenknie van de Amerikaanse «domestic» hubs. Dat beide transfermechanismen op dezelfde luchthavens gecombineerd kunnen worden, laat de KLM op Schiphol zien.

Schiphol en de regionale luchthavens

Binnen dit sterk veranderende krachtenveld moet de positie van de regionale luchthavens beoordeeld worden. Uiteraard is daarbij in vergelijking met Schiphol van volstrekt verschillende dimensies sprake, getuige de verkeers- en vervoerscijfers vermeld in hoofdstuk 2. De

bovengeschetste ontwikkelingen tengevolge van de liberalisering van de luchtvaart in de EU kunnen Schiphol ingrijpend treffen, maar ook de kansen en bedreigingen van de regionale luchthavens mogen niet los gezien worden van deze structuurveranderingen in de Europese luchtvaartmarkt. De vraag is hoe Schiphol in deze ontwikkeling geplaatst moet worden, en welke consequenties daarvan doorwerken op de regionale luchthavens.

Naarmate het lijndienstenpakket op Schiphol zich in omvang en diversiteit uitbreidt, neemt de zuigkracht op de verzorgingsgebieden van de regionale luchthavens toe. Die concurrentie zal zich bovendien des te sterker in de regio doen gevoelen naarmate in het kader van de mainport-strategie de bereikbaarheid van Schiphol vanuit het achterland steeds verder verbeterd wordt. In wezen wordt daardoor de reistijd tussen Schiphol en de regio over land kleiner en de concurrentie met de regionale luchthavens op gemeenschappelijke Europese bestemmingen groter.

ONTWIKKELINGEN IN HET EUROPESE RAILVERVOER

Een tweede subsysteem in het Europese langere-afstandvervoer waaraan ook in het kader van de PKB Schiphol en Omgeving aandacht besteed is, is de hogesnelheidstrein (HST). Hoe die de perspectieven van de regionale luchthavens raakt komt hierna aan de orde.

Een Europees netwerk van hogesnelheidstreinen

Het kabinet heeft zich uitgesproken voor aansluiting van Nederland op het Europese net van hogesnelheidslijnen, mede met het oog op de ontwikkeling van Schiphol tot mainport. De Europese Commissie heeft eind 1990 een rapport uitgebracht over het uiteindelijk gewenste netwerk¹. Daaruit blijkt onder meer hoe snel men in 2010 kan reizen tussen de belangrijkste Europese steden. Dergelijke tijden impliceren dat de HST op bestemmingen als Keulen, Frankfurt, Parijs en Londen, reistijden kan bieden, die concurreren met de luchtvaart. De HST biedt de reizigers immers hart op hart verbindingen met de stadscentra en de grote luchthavens, terwijl het voor- en natransport van een luchtreis juist tijdrovend kan zijn.

Een ander element dat in de concurrentieverhoudingen tussen luchtvaart en HST van belang is, betreft de prijs. Algemeen is de verwachting dat de toenemende concurrentie in de luchtvaart een neerwaartse druk op de vliegtarieven zal gaan uitoefenen. Daartegenover staat dat niet mag worden uitgesloten dat BTW en brandstofaccijnzen geïntroduceerd zullen worden. Om de internationale concurrentieverhoudingen in de luchtvaart niet te verstoren en ontwijkgedrag te vermijden is echter een introductie van dergelijke heffingen op tenminste Europese schaal nodig. Het netto-effect van deze verschillende invloeden is nu nog niet aan te geven.

Welke hogesnelheidslijnen zijn van belang?

(a) Tussen Parijs en Amsterdam wordt volgens plan een grotendeels nieuwe spoorlijn aangelegd, die geschikt is voor snelheden tot 300 km per uur. Het betreft de verbinding Parijs–Lille–Brussel–Antwerpen–Rotterdam–Schiphol–Amsterdam. Schiphol krijgt dus een directe aansluiting op deze lijn. Dat geldt ook voor de luchthaven Zaventem bij Brussel. De hogesnelheidslijn zal vanuit het zuiden via station Brussel-Zuid ook naar deze luchthaven rechtstreeks worden doorgetrokken. De PKB voor aanleg van het Nederlandse deel van de nieuwe HSL, waarin de tracé-mogelijkheden zijn aangegeven, is in procedure. Als na de eeuwwisseling de nieuwe

¹ Commission des Communautés Européennes, *Rapport du Groupe de travail à haut niveau pour le développement d'un réseau Européen de trains à grande vitesse*, december 1990.

spoorlijnen klaar zijn, zal er aanvankelijk met een uurfrequentie naar Brussel worden gereden. Eens per twee uur zal worden doorgereden naar Parijs. Enkele malen per dag zal mogelijk worden gereden naar de Parijse luchthaven Charles de Gaulle, Lyon, Marseille, Nice en Bordeaux. Naar verwachting zal de frequentie al na enkele jaren moeten worden verhoogd. Vergroting van het aantal rechtstreekse bestemmingen is mogelijk. Voor de bestemmingen Londen, Birmingham, Manchester, Leeds, Newcastle en Edinburgh zal vooralsnog in Brussel moeten worden overgestapt op de speciale treinen, die van de Kanaaltunnel gebruik maken. Het is de bedoeling na de eeuwwisseling, wanneer de hogesnelheidslijn voor de Kanaaltunnel naar Londen gereed is, doorgaande treinen naar Londen te laten rijden. De reistijd vanuit Amsterdam en Rotterdam wordt dan 3.50, respectievelijk 3.15 uur.

Naast de directe substitutie van het luchtvervoer van en naar Zestienhoven zal door de aanleg van deze HSL-Zuid ook de invloed van Schiphol in de Zuidvleugel van de Randstad toenemen. De frequentie van de verbinding Amsterdam-Rotterdam over het nieuwe snelle tracé zal namelijk al snel vier keer per uur bedragen. De reistijd tussen Rotterdam en Schiphol wordt, van circa 50 minuten nu, teruggebracht tot circa 20 minuten.

(b) Er zal ook een aansluiting van de Randstad op het Duitse hogesnelheidsnet komen. Deze snelle verbinding wordt gerealiseerd via Schiphol-Amsterdam-Arnhem-Duisburg-Düsseldorf-Keulen-Frankfurt en maakt evenals de HSL-Zuid deel uit van het trans-Europese netwerk van hogesnelheidslijnen. De luchthavens van Frankfurt en vermoedelijk Keulen worden halteplaats op deze lijn. De verbinding Amsterdam-Keulen zal volgens plan rond de eeuwwisseling met HST's worden onderhouden over de bestaande lijn, één maal per twee uur.

Het traject Keulen-Frankfurt zal volgens de plannen ook rond de eeuwwisseling als hogesnelheidslijn worden geopend. Naar verwachting zal de treindienst Schiphol-Keulen vanaf dat moment eens per uur kunnen rijden. In het verlengde daarvan zal acht keer per dag worden doorgereden naar Frankfurt. Vijf treinen daarvan zullen doorgaan naar Stuttgart, München en Wenen. Aanvankelijk zal men nog gebruik maken van de bestaande spoorlijn tussen Amsterdam en Arnhem, maar in de periode 2000-2010 zal dit traject mogelijk viersporig worden en geschikt zijn voor snelheden tot 200 km/uur. Rond 2010 zullen dan uiteindelijk vanuit Schiphol twee HST's per uur rijden richting Keulen/Frankfurt. Een nog nader te bepalen deel daarvan rijdt dan door naar Zuid-Duitsland/Oostenrijk.

(c) Als onderdeel van het project hogesnelheidstrein Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam zal rond het jaar 2000 een hogesnelheidstrein rijden op het traject Parijs-Brussel-Namen/Luik-Aken-Keulen-Frankfurt. Ook op deze lijn zullen de luchthavens van Keulen en Frankfurt een halteplaats worden.

(d) Mede in verband met de ontwikkelingen in Oost-Europa zal het kabinet de mogelijkheden bestuderen van een treinverbinding voor hoge snelheden tussen Amsterdam, Hannover, Hamburg en Berlijn. Er zullen relaties worden gelegd met de Duitse plannen voor een oost-westverbinding.

Deze netwerkontwikkelingen roepen de vraag op, hoe de verhouding tussen het toekomstige hogesnelheidslijnnet en het luchtvervoer als componenten van het Europese langere-afstandvervoer getaxeerd moet worden, gelet op de toekomst van de regionale luchthavens. Die

verhouding is gedeeltelijk concurrerend en gedeeltelijk complementair van aard. Beide aspecten komen hier aan de orde.

Concurrentie HST en vliegtuig

De directe concurrentie tussen HST en vliegtuig zal zich op dié vervoerrelaties manifesteren, waar zowel een verbinding over de rail als door de lucht aangeboden wordt. We spreken dus over concrete stedenparen als Parijs–Amsterdam, Londen–Keulen enz. De doorslaggevende factoren, die de keuze van de reizigers op dergelijke trajecten zullen bepalen, zijn de reistijd, het comfort en de reiskosten.

Onderzoek van het Institute of Air Transport¹ laat zien dat, rekening houdend met tijd en kosten, aan te geven is op welke routes een van beide vervoersmodaliteiten absoluut dominant is. Op internationale routes geldt, dat op hemelsbrede afstanden onder de 250 km tijd en kosten in het voordeel zijn van de HST. Op afstanden boven de 1000 km is echter het vliegtuig zowel in tijd als kosten voordeliger. Uiteraard zijn deze afstandscriteria met forse marges omgeven al naargelang de gehanteerde veronderstellingen. Zo heeft bijvoorbeeld een hogesnelheidslijn met hoge vaste kosten te maken, die overigens ook weer sterk afhankelijk zijn van lokale situaties. Het spreekt voor zich dat de totale kosten per reiziger in zo'n geval sterk afhankelijk zijn van de dikte van de vervoersstroom op die lijn en dat die kostenkarakteristieken ertoe bijdragen dat HST en vliegtuig met elkaar concurreren op afstanden tussen de 250 en 1000 km hemelsbreed. Binnen die range kan de reiziger reistijd en reiskosten tegen elkaar afwegen om tot een voor hem optimale keuze te komen (zie figuur 6).

Bij figuur 6 past een belangrijke kanttekening in de context van de regionale luchtvaart. De HST is een grofmazig systeem voor zeer dikke vervoersstromen tussen grootstedelijke gebieden in Europa.

Lijndiensten vanaf regionale luchthavens bedienen doorgaans uiterst dunne vervoersstromen, waarbij voor een dubbele dagrandverbinding met een turboprop op de middellange afstanden een minimale vervoersstroom van 13 à 14 000 passagiers op jaarbasis voldoende is. Op de langere afstanden (boven de 500 km) vergt het comfort eerder de inzet van kleine straalvliegtuigen, waarvoor een minimale vervoersstroom van zo'n 70 000 passagiers nodig is. Dit in plaats van miljoenen passagiers die op jaarbasis nodig zijn om de HST rendabel te maken.

Daarbij komt dat regionale luchtlijnen gekenmerkt worden door een grote geografische flexibiliteit, terwijl een HST aan de infrastructuur is gebonden. Nieuwe luchtlijnen vanaf regionale luchthavens kunnen daarom snel en voor beperkte perioden inspelen op de specifieke behoeften in het langere-afstandvervoer. Een luchtlijn kan immers makkelijk geopend en ook weer gesloten worden.

Resteert de vraag, hoe en wanneer de HST het regionale luchtvervoer direct beïnvloedt. Voor een directe concurrentie is voorwaarde dat de HST een stop maakt in het verzorgingsgebied van de betrokken regionale luchthaven. Als dat het geval is, moet rekening gehouden worden met een aanzienlijke afroming door de HST op dié grote bestemmingen in West-Europa die via het HST-net te bereiken zijn. Doorgaans zijn daarbij regionale toevoerlijnen naar de grote buitenlandse luchthavens in het geding.

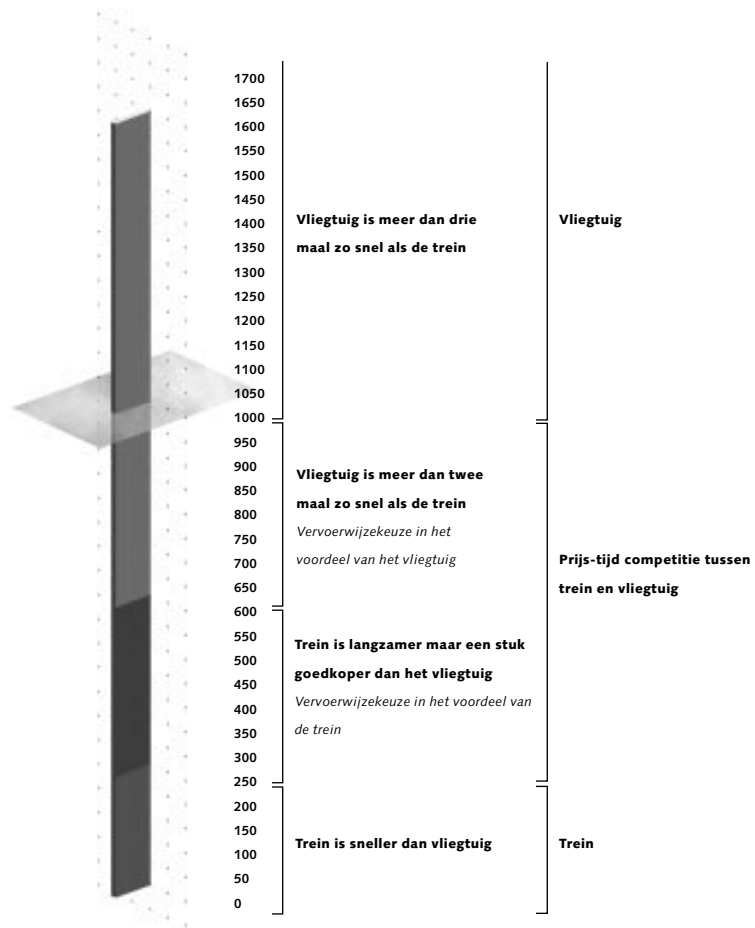
Voor de grotere luchthavens in Europa, die in staat zijn een hub-and-spoke mechanisme te ontwikkelen, kunnen de HST, mits direct aangesloten op hun luchthaven, ook als een versterking van hun positie gebruiken. Dan kan de HST als een extra lijndienstoperatie in het

¹ Institute of Air Transport, *Rail/Air complementarity in Europe, The Impact of High-Speed Train Services*, A Study prepared for the Commission of the EC, 1991.

hub-and-spoke netwerk gaan opereren, waarbij reizigers overstappen van HST op regionale lijndiensten en omgekeerd. Dit is bij voorbeeld het geval op Schiphol, Parijs-Charles de Gaulle en Lyon-Satolas.

Figuur 6

De marktsegmenten van hogesnelheidslijn en luchtvaart In kilometers



De complementaire functie van trein en vliegtuig

Met dit laatste voorbeeld zijn we eigenlijk al aanbeland bij de complementaire functie van trein en vliegtuig. Daar waar luchthaven en station geïntegreerd zijn in één gebouw, een zogenaamde rail-luchthaven, kan een optimale uitwisseling van reizigers tussen lucht- en railnetwerken plaats vinden. Daar ontstaan nieuwe vervoerketens die nieuwe mogelijkheden bieden in reistijd en reiskosten. Voorbeelden zijn de HST die als voortransport dienst doet in aansluiting op een vlucht vanaf de rail-luchthaven. Omgekeerd kunnen lijndiensten door de lucht vanaf regionale luchthavens een toevoerfunctie ontwikkelen op de HST via de rail-luchthaven. Kenmerkend voor deze nieuwe combinaties is dat alle in de transportketen betrokken vervoerssystemen er voor- én nadelen van ondervinden.

De integratie van trein en vliegtuig in Europa levert met name concrete praktijkvoorbeelden in Frankrijk, Duitsland en Zwitserland op.

In Duitsland reed bijvoorbeeld tot voor kort op het traject Düsseldorf–Keulen–Frankfurt–Stuttgart de Lufthansa Airport Express. Deze trein verzorgde een deel van het voor- en natransport van luchtreizigers naar de luchthavens van Düsseldorf en Frankfurt. Het lag in de bedoeling op termijn ook de luchthaven van Keulen te bedienen. In de trein werd dezelfde service geboden als in het vliegtuig. De bagage werd op het station al ingecheckt. De reservering van een plaats in de trein geschiedde onder de verantwoordelijkheid van Lufthansa. Een vliegticket op het betrokken traject gaf toegang tot deze trein. De vijf betrokken spoorwegstations hebben een IATA-code van drie letters, net als een luchthaven en zijn als zodanig in het computer reservering systeem van de Lufthansa opgenomen. Met deze service kon het netwerk van de Lufthansa als het ware uitgebreid worden tot het voor de reiziger dichtstbij gelegen station van de spoorwegen. Intussen heeft de Lufthansa via de nieuwe Duitse ICE-verbindingen gekozen voor een minder kostbare oplossing door voorlopig coupés te huren in de reguliere treinen van de Deutsche Bundesbahn op de betrokken trajecten, met behoud van de eerder genoemde voorzieningen.

In Zwitserland is het inchecken op treinstations nog wijder verbreed dan in Duitsland. Bovendien is het nog geavanceerder. Kan men in Duitsland op enkele tientallen stations inchecken, in Zwitserland kan dat op ruim honderd stations. Is het op dit moment in Duitsland slechts mogelijk de bagage op de vijf eerder genoemde stations in- en uit te klaren, in Zwitserland kan dat op ruim honderd stations. In 1990 werden 500 000 koffers op deze wijze via de combinatie trein-vliegtuig verwerkt. Uiteraard spelen hierbij «security»-eisen vanuit de luchtvaart een rol, waaraan voldaan moet zijn alvorens dergelijke faciliteiten kunnen worden aangeboden.

Uit het oogpunt van een mainportstrategie zouden vergelijkbare produkten als de Lufthansa Airport Express ook op het NS-net ontwikkeld kunnen worden, in plaats van dagrandverbindingen door de lucht vanaf Nederlandse regionale luchthavens op Schiphol. Dergelijke produkten kunnen ook een nieuwe toevoerfunctie gaan krijgen voor aansluitende HST-trajecten. In dat geval wordt een hoogwaardige rail-luchthavenexpres benut voor de transfer van en naar het vliegtuig én de HST. Bij de ontwikkelingsperspectieven mag echter het verschil in dimensie tussen de binnenlandse luchtvaartmarkt in Duitsland en die in Nederland niet uit het oog worden verloren.

De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat

Regionale luchthavens zijn infrastructurele voorzieningen voor het langere-afstandvervoer in Europa. Ontwikkelingen op die markt zijn dus van belang als we spreken over de consequenties voor de regionale luchthavens.

Belangrijk is dat we hier te maken hebben met een sterk groeiende vervoersmarkt, waarop concurrerende en complementaire vervoerssystemen hun vervoerdiensten aanbieden. Die sterke groei hangt zowel samen met de komst van de interne markt als met de liberalisatie van de Europese luchtvaart. Door die groei kunnen nieuwe regionale luchtlijnen tot ontwikkeling komen, die tot nu toe niet boven een minimale exploitatiedrempel uitkwamen.

Als gevolg van de liberalisatie zal naar verwachting het luchtlijnnet in Europa veranderen zodra dezelfde concentratietendensen zich aandienen die zich de afgelopen vijftien jaar al in de VS hebben gemanifesteerd. In deze context is voor regionale luchthavens de ontwikkeling naar Eurohubs van belang. Hierdoor kunnen nieuwe kansen voor luchthavens ontstaan door de aansluiting via nieuwe luchtlijnen op dergelijke draaischijven voor het Europese verkeer. Anderzijds moet benadrukt worden dat de levensvatbaarheid van interregionale luchtlijnen tussen secundaire luchthavens door de nieuwe netwerkontwikkelingen wordt aangetast.

Ook de ontwikkelingen rond de HST moeten in ditzelfde licht beoordeeld worden. Nieuwe hogesnelheidslijnen, die een halte hebben in het verzorgingsgebied van een regionale luchthaven, zullen de perspectieven voor regionale lijndiensten naar grote concurrerende bestemmingen als Londen, Parijs en Frankfurt aantasten. Vooralsnog speelt dit voor de regionale luchthavens alleen bij Rotterdam.

De perspectieven voor vakantiecharterverkeer vanaf regionale luchthavens dreigen als gevolg van de liberalisatie beperkter te worden, voorzover zij gebaseerd zijn op prijsvoordelen in de Nederlandse markt. Op kortere termijn zal een veel homogener Europese chartermarkt ontstaan door het verdwijnen van nationale beperkingen: Nederlandse chartermaatschappijen mogen ook vanuit andere EU-lidstaten gaan opereren en omgekeerd. Dit kan dus ook betekenen dat een chartermaatschappij uit een andere EU-lidstaat bij voldoende potentieel bereid is vanaf een Nederlandse regionale luchthaven te gaan opereren. Op langere termijn zal echter het onderscheid tussen charter- en lijndienstoperaties steeds verder vervagen. De resulterende lijndienstoperaties zullen voor zover mogelijk aansluiting zoeken op de hub-luchthavens om een graantje van het transferverkeer mee te pikken. Daarnaast zullen de nationale luchtvaartmaatschappijen deze nieuwe «low cost»-maatschappijen steeds nadrukkelijker aan zich gaan binden als bouwstenen in hun netwerken op de nationale thuisbasis. De kans dat een vakantiechartermaatschappij een regionale luchthaven tot thuisbasis kiest neemt dus om deze reden al af.

Ook de mainportstrategie van Schiphol zal voelbaar worden in de perspectieven van de regionale luchthavens. De verbeteringen in de landzijdige ontsluiting van Schiphol houden tweemaal bedreigingen in. In de eerste plaats zal de aantrekkingskracht van Schiphol zich in een groter gebied doen voelen, waardoor reizigers eerder voor Schiphol als vertrekhaven kiezen. In de tweede plaats komen de dagrandverbindingen van de regionale luchthavens met Schiphol onder druk te staan. Zolang daar echter geen volwaardige alternatieven voor worden geboden, zoals een intercity met extra op de luchtvaart gerichte service die aansluit op de intercontinentale vluchten, dient men ervoor te waken voorbarige

beslissingen te nemen door dergelijke luchtlijnen vroegtijdig op te heffen. Dit met het oog op de belangen van de mainportstrategie.

In het Nationaal Milieubeleidsplan is als NMP-actie 197 opgenomen dat er substitutie zal moeten plaatsvinden van het gebruik van het vliegtuig door het gebruik van de trein. In de PKB-Schiphol heeft het kabinet bevestigd, dat het grote waarde hecht aan het bevorderen van substitutie van lucht naar rail. Er wordt gestreefd naar een substitutie van tenminste 5 miljoen passagiers in 2015. De geschetste ontwikkelingen laten zien dat het waarschijnlijk is dat een gedeelte van deze substitutie autonoom tot stand zal komen. Indien de trein echter onvoldoende vervoer van het vliegtuig overneemt, kan het nodig zijn hier nader te ontwikkelen beleid voor in te zetten. Duidelijk mag zijn dat deze beleidsintentie de perspectieven voor sommige lijndiensten vanaf de regionale luchthavens niet bevordert.

HOOFDSTUK 4. LUCHTHAVENCAPACITEIT IN BINNEN- EN BUITENLAND

Inleiding

De mobiliteitsgroei in Europa, en dan met name de groei van de luchtvaart, heeft consequenties voor het luchtverkeers- en luchthavensysteem. In dit hoofdstuk worden eerst de capaciteitsproblemen, die het gevolg zijn van die mobiliteitsgroei, behandeld. Daarna volgt een oriëntatie op de mogelijkheden voor de ontwikkeling van strategische luchthavencapaciteit in Nederland op de langere termijn. Tenslotte wordt ingegaan op de capaciteitsafstemming tussen enkele Nederlandse regionale luchthavens en concurrerende luchthavens, net over de grens in de ons omringende landen.

Capaciteitsproblemen

Kenmerkend voor het luchtverkeer in het algemeen is de sterke groei die zich al geruime tijd manifesteert en die zich volgens de huidige inzichten in de achterliggende factoren de komende decennia krachtig zal blijven manifesteren. Die groei concentreert zich bovendien sterk op de grotere luchthavens in Europa: de grote groeien over het algemeen sneller dan de kleine. Ook het Nederlandse luchthavensysteem is een weerspiegeling van dat proces: de groei op Schiphol is van een volstrekt andere orde dan op de regionale luchthavens, zoals in hoofdstuk 2 al geïllustreerd werd.

Die ruimtelijk geconcentreerde groei van het luchtverkeer leidt in toenemende mate tot capaciteitsproblemen in het luchtvaartstelsel. De congestieproblematiek bestaat uit en-route congestie en luchthavencongestie, die elkaar doorgaans sterk beïnvloeden.

Er wordt een actief beleid gevoerd om in de luchtverkeersleidingscapaciteit verbetering te brengen. Zo is op 24 april 1990 door de ECAC-ministers het actieplan «Air Traffic Control in Europe, ECAC Strategy for the 1990's» goedgekeurd. Momenteel is Eurocontrol bezig deze strategie in actie om te zetten. Nederland steunt deze acties krachtig en bevordert de betrokkenheid van de EU in dit kader.

Op 17 maart 1992 hebben de ECAC-ministers tevens een van Nederlandse zijde krachtig gesteund programma «Relieving Congestion in and around Airports, ECAC Strategy for the 1990's» goedgekeurd, dat zich richt op de congestieproblematiek op en rond luchthavens.

De programma's hebben tot doel te komen tot een European Air Traffic Management System. Om dat concept te ondersteunen hebben de ECAC-ministers op 10 juni 1994 een opdracht verstrekt aan de ECAC-Directeuren Generaal voor de luchtvaart om een studie te verrichten naar mogelijke institutionele maatregelen teneinde een dergelijk systeem goed te kunnen beheren c.q. beheersen. Deze studie wordt ten dele door Nederland geleid. Het resultaat zal in 1997 aan de ECAC-ministers worden gepresenteerd.

Niet alleen de luchtverkeersleidingsproblematiek, maar ook milieu-restricties, ontoereikende luchthaveninfrastructuur en logistieke beperkingen kunnen er de oorzaak van zijn dat de systeemcapaciteit tekortschiet. De milieuproblematiek leidt er toe dat luchthavens zoals Schiphol en Frankfurt te maken hebben met beperkingen op nachtvluchten of zelfs met volledige nachtsluiting (b.v. Eindhoven) en soms, zoals Düsseldorf, met een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen gedurende de drukste maanden van het jaar.

Ontoereikende infrastructuur leidt eveneens tot een beperking van de luchthavencapaciteit. Die capaciteit is weer een samenstel van de

capaciteit van het banenstelsel, de platformcapaciteit en de terminalcapaciteit, die elk op hun beurt de knellende factor kunnen zijn.

Na de totstandkoming van een interne luchtvaartmarkt heeft de Europese Commissie een Comité van Wijze Mannen uitgenodigd om zijn visie te geven op de verdere ontwikkeling van de Europese luchtvaart¹. Het Comité constateert dat de Europese luchtvaart nog steeds een hoge prijs betaalt voor de gefragmenteerde Europese markt. Teveel concurrentieverstorende factoren maken het voor de Europese luchtvaartmaatschappijen moeilijk om zich te ontwikkelen tot concurrenten in een wereldwijde markt. Gepleit wordt voor een enkelvoudig luchtverkeersleidingssysteem en een werkelijk trans-Europees luchthavennetwerk. Met name de hoge Europese luchtverkeersleidingskosten en havengelden baren het Comité zorgen met het oog op de tekortschietende concurrentiekracht van de Europese luchtvaart. Daarnaast pleit het Comité nadrukkelijk voor het zo snel mogelijk opruimen van infrastructurele bottlenecks in het luchtvaartinfrastructuursysteem.

Al met al dreigt een groeiend aantal met name grote Europese luchthavens gedurende kortere of langere perioden overbelast te raken². Daarom zijn er op enkele overvolle luchthavens in Europa op piektijden slotregelingen ingevoerd. Een slot is de aankomst- of vertrektijd volgens de dienstregeling die wordt toegewezen aan een vliegtuigbeweging op een bepaalde dag van de week op een luchthaven. Sinds februari 1993 is in de Europese Unie een regeling inzake de toewijzing van slots van kracht. Deze regeling is gebaseerd op het wereldwijde slot-allocatiesysteem van de International Air Transport Association (IATA). De EU-regeling beoogt o.a. de transparantie bij de toedeling van slots aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen te verhogen en de kansen op slots voor nieuwkomers te vergroten, zodat een mogelijke vergroting van de concurrentie niet smooit in de tekort schietende infrastructuur. Zo kent de verordening een zogenaamde «use it or loose it rule»: wanneer minder dan 80% van een voor een lijndienst toegekende reeks slots wordt gebruikt, dan vervalt het recht op die slots in een volgend seizoen. In het in juni 1994 verschenen actieprogramma van de Europese Commissie «Een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa» wordt geconstateerd dat congestieproblemen een ernstig obstakel kunnen zijn voor een optimaal gebruik van de mogelijkheden van de geliberaliseerde luchtvaartmarkt in de EU. Aangekondigd wordt dat de effectiviteit van de EU-regeling de komende tijd intensief zal worden bekeken en indien en dat, indien nodig, op korte termijn nieuwe EU-initiatieven zullen worden genomen.

Een consequentie van de groeiende congestie op sommige grote luchthavens is de slotoptimalisering die de luchtvaartmaatschappijen op die luchthavens gaan nastreven. De slots voor regionale luchtlijnen worden daardoor naar dalperioden verschoven om plaats te kunnen maken voor dikkere luchtlijnen. Regionale luchtvaartmaatschappijen die vanaf regionale luchthavens in Nederland opereren, dreigen daardoor hun vluchten op grote luchthavens als Londen Heathrow en Frankfurt naar commercieel minder aantrekkelijke tijden te moeten verplaatsen. Het aantal aansluitende lange-afstandsvluchten neemt daardoor merkbaar af en daarmee de aantrekkelijkheid van dergelijke regionale lijndiensten.

Een trans-Europees netwerk van luchthavens

In het belang van de Interne Markt is een beroep gedaan op de Europese Commissie voor de instelling en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoer-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Vervoer speelt een belangrijke rol in de integratie

¹ *Expanding Horizons*, a report by the Comité des Sages for Air Transport to the European Commission, January 1994.

² SRI International, *A European planning strategy for air traffic to the year 2010*, prepared for IATA, Geneva, maart 1990.

van de EU, de economische ontwikkeling en de mobiliteit van de burgers. Met de ontwikkeling van een trans-Europees netwerk (TEN) van luchthavens hoopt de EU o.a. te verzekeren, dat de luchthavencapaciteit binnen de EU kan voldoen aan de huidige en toekomstige vraag.

In 1994 heeft de Europese Commissie bij de Raad van Ministers van de lidstaten en bij het Europees Parlement een voorstel ingediend voor Trans-Europese Netwerken voor verschillende modaliteiten. Dit voorstel is in juli 1996 aanvaard¹.

Voor de selectie van luchthavens in het luchthaven-TEN is een aantal kwantitatieve criteria vastgelegd. Op basis van vervoerscijfers in het referentiejaar 1992 wordt een indeling in 3 klassen gehanteerd:

- internationale verbindingpunten (waaronder Schiphol),
- communautaire verbindingpunten,
- regionale verbindingpunten en toegangspunten.

Luchthavens met tenminste 250 000 passagiers òf 10 000 ton gevlogen vracht zijn opgenomen in laatstgenoemde klasse. Een luchthaven wordt ook in deze klasse opgenomen als niet aan deze criteria is voldaan, maar de hemelsbrede afstand tot het dichtstbijgelegen internationale of communautaire verbindingspunt groter is dan 100 km. Voor Nederland zijn de regionale luchthavens Maastricht en Rotterdam op grond van de vervoerscijfers en Eelde en Twente op grond van het afstandscriterium opgenomen in deze klasse. De luchthaven Eindhoven voldeed in het referentiejaar aan geen der criteria en is als consequentie hiervan niet opgenomen in het netwerk. In de toekomst blijft aanpassing van het TEN overigens mogelijk, als de vervoersontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Extra luchthavencapaciteit voor de lange termijn

De groei van de luchtvaart en a fortiori de concentratie ervan op de grote Europese luchthavens maken dat ook Schiphol de komende tijd tegen haar capaciteitsgrenzen zal aanlopen die de PKB Schiphol en Omgeving oplegt. Dat is geen vrijblijvende constatering, want met name de toekomstige internationale bereikbaarheid en concurrentiekracht van de Randstad is daarbij in het geding. Zoals in «Ruimte voor regio's» wordt aangegeven is een excellente aansluiting op het Europese infrastructuur-netwerk noodzakelijk voor handhaving en versterking van de positie van Nederland in het netwerk van Europese stedelijke regio's en vervoersassen. Het gaat hierbij zowel om de ontwikkeling van de mainports, die functioneren als draaischijven tussen het mondiale en het Europese economische netwerk, als om een goede integratie van de mainports binnen de Europese economie.

Ook in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening² werd al aangekondigd dat de rijksoverheid zich sterk zal maken om de Randstad in het Europese krachtenveld zo goed mogelijk te profileren als een agglomeratie met een grootstedelijke allure. In die context is dus de vraag aan de orde, hoe de internationale bereikbaarheid van de Randstad ook op de lange termijn gewaarborgd kan worden. Overigens is ook voor de andere economische centra in ons land een goede bereikbaarheid een eerste levensbehoefte. Omdat het goederen- en personenverkeer, zowel in Nederland als in de andere lidstaten van de EU, in de komende jaren verder groeit, zal de bereikbaarheid verder onder druk komen te staan. Voor het opvangen van de verwachte groei van het intra-Europese verkeer speelt ook de totstandkoming van trans-Europese infrastructuurnetwerken een belangrijke rol.

¹ Beschikking nr. 1692/96 EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-europees vervoersnet.

² *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Deel A, Tweede Kamer 1987-1988, 20 490 nrs 1-2; *Vierde Nota Extra*, Deel III, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879 nrs 5-6.

Een gericht lange termijn verkeersinfrastructuurbeleid is in dit verband dan ook van essentieel belang.

Deels krijgt dat beleid al vorm via de aansluiting van de Randstad op het Europese hogesnelheidslijnnennet, zoals in hoofdstuk 3 al aan de orde kwam. De troeven van deze vervoerswijze (massale, grofmazige vervoersstromen op middellange Europese afstanden) vormen een zeer belangrijke capaciteitstoevoeging om de toekomstige langere-afstandvervoersbehoeften van de Randstad binnen Europa te kunnen accommoderen. Bovendien is het vanuit milieu-oogpunt wenselijk dat de HST in steeds grotere mate voor het vervullen van die behoefte wordt benut.

Aangezien de HST alleen voorziet in de verplaatsingsbehoeften van een deel van de markt voor lange-afstandsverplaatsingen, zal de tijdige ontwikkeling van additionele luchthavencapaciteit in of nabij de Randstad een centraal thema worden in de TNLI-discussie en de daaropvolgende PKB-procedure.

Uit de in het kader van de PKB-Schiphol uitgevoerde Inventarisatie Economische Effecten (IEE) blijkt dat de mogelijkheden voor «uitplaatsing» beperkt zijn en met name liggen bij de general aviation. De overige typen vluchten die in principe in aanmerking komen, blijken niet te kunnen worden uitgeplaatst zonder negatieve gevolgen voor de mainport-ontwikkeling en voor de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen.

De NV Luchthaven Schiphol heeft daaraan voorzover mogelijk reeds uitwerking gegeven door de general aviation op Schiphol zoveel mogelijk te ontmoedigen. Het beleid van de NV Luchthaven Schiphol is gericht op een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen in de general aviation van 46 000 in 1988 naar 28 000 in 2003. Schiphol streeft ernaar om met name het lesverkeer zoveel mogelijk te stimuleren hun operaties te verplaatsen naar andere luchthavens. In de eerste planperiode is de general aviation die geen rol speelt bij de mainportfunctie zoveel mogelijk naar Lelystad uitgeplaatst.

Al met al blijkt dat een groot deel van het vervoerproduct op een luchthaven als Schiphol, die het vooral van het transferverkeer moet hebben, een sterke cohesie vertoont en niet zomaar te verdelen is over verschillende locaties, zonder juist dat transferverkeer onevenredige schade te berokkenen. Deze visie is ook neergelegd in de PKB Schiphol en Omgeving (deel 4). De TNLI-discussie en de daaropvolgende PKB-procedure zal de consequenties daarvan voor de toekomstige luchtvaartinfrastructuur nader in beeld moeten brengen, ook waar het de rol van de regionale luchthavens aangaat.

Concurrerende luchthavens aan de andere kant van de grens

Het tegendeel van tekortschietende luchthavencapaciteit lijkt zichtbaar te worden aan weerszijden van de landsgrenzen. In sommige grensregio's blijken immers volwaardig voor het groot commercieel verkeer uitgeruste luchthavens aan weerszijden van de grens dicht bij elkaar te liggen, waarbij de betrokken verzorgingsgebieden elkaar onmiskenbaar overlappen. De luchthavenplanning is niet het resultaat van een centrale systeemaansturing, maar van een sinds jaar en dag sterk nationaal of zelfs regionaal georiënteerde planning aan weerskanten van de grens.

In een interne markt verdient het de voorkeur om, op termijn, te komen tot geïntegreerde grensoverschrijdende luchthavenplanning. Betrokken luchthavens zullen in een interne markt hun ontwikkelingsplannen op elkaar moeten afstemmen om de kansen op een levensvatbare

luchthavenontwikkeling voor hun grensregio te vergroten. Uiteraard gaat een dergelijke afstemming hand in hand met de bestuurlijke Euregionale ontwikkeling. De grensoverschrijdende samenwerking in de Euregio Maas-Rijn is in die context van belang voor de luchthaven Maastricht, terwijl de Euregio Rijn-Ems-IJssel van belang kan zijn voor de luchthaven Twente.

Met een aantal luchthavens in België en Duitsland dient namelijk rekening gehouden te worden in die grensoverschrijdende afstemming. In figuur 7 zijn deze luchthavens en hun ligging ten opzichte van het HSL-netwerk aangegeven.

Twee Belgische luchthavens zijn concurrenten van de luchthaven Maastricht en in mindere mate wellicht ook van Eindhoven.

Liège-Bierset

De Belgische luchthaven Liège-Bierset ligt op 10 kilometer van Luik, op ongeveer 35 kilometer van Maastricht.

Liège-Bierset is van oorsprong een militaire luchthaven. Het management van Liège Airport is in 1992 in handen gekomen van de Waalse regering. Deze heeft een concessie verleend aan SAB, een publiekrechtelijke vennootschap. Het banenstelsel blijft eigendom van het Ministerie van Defensie. Er zijn twee start- en landingsbanen, een van 3 287 meter (45 meter breed) en een van 2 272 meter. Met het terugtrekken van het Belgisch leger uit Duitsland verminderden de militaire activiteiten op Liège-Bierset aanzienlijk. Sinds 1994 is er een squadron helikopters gestationeerd. Deze hoeven geen gebruik te maken van de start- en landingsbaan, die daardoor geheel ter beschikking is voor civiele activiteiten.

Enige jaren geleden is een ambitieus investeringsprogramma gestart, met steun uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Er werd ca. f 60 mln geïnvesteerd in een platform, een vrachtgebouw, kantoorgebouwen en een parkeerterrein. Daarnaast is land aangekocht voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein.

In Liège-Bierset wil men zich voornamelijk op (expres)vracht richten. Hoewel de luchthaven afhankelijk is van de beschikbaarheid van militaire verkeersleiding zijn er in praktijk geen belemmeringen voor nachtvluchten.

De positie van Liège-Bierset op vrachtgebied wordt versterkt door de aangekondigde verhuizing van een groot expresvrachtbedrijf van de luchthaven Köln/Bonn naar Liège-Bierset. Ook vrachtoperaties van El Al concentreren zich nu op deze luchthaven.

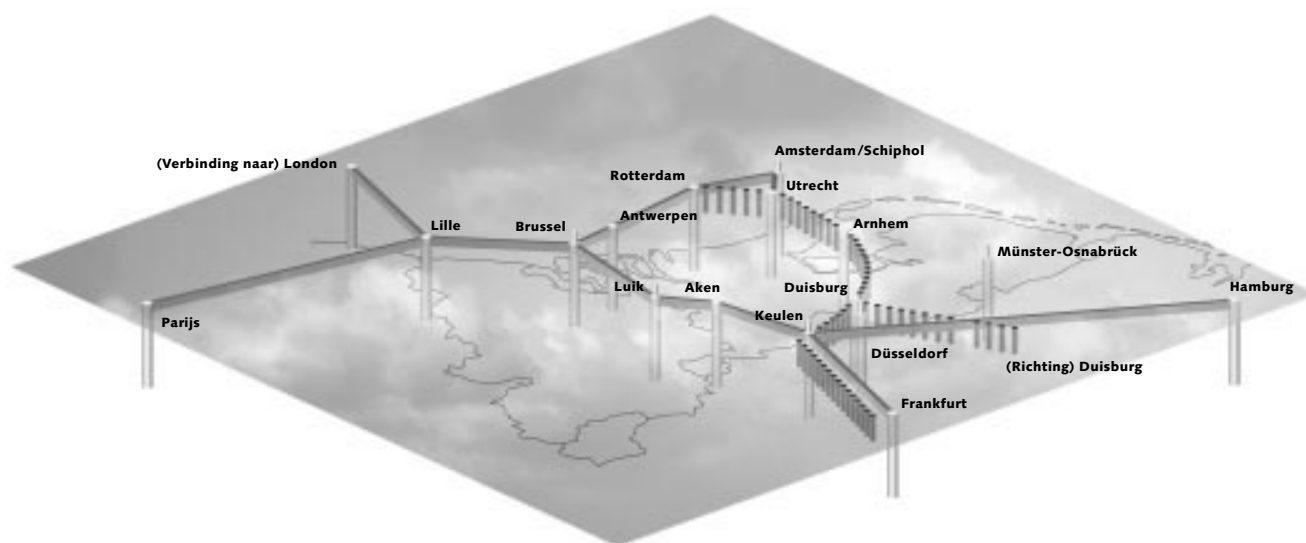
De luchthaven heeft momenteel geen passagierslijndiensten. Daarbij komt dat de hogesnelheidslijn Parijs-Brussel-Keulen ook een halte in Luik zal krijgen. Op passagiersgebied zullen de perspectieven voor Liège-Bierset verder afnemen, omdat de concurrentie met de luchthaven van met name Keulen dan intensiever wordt, gelet op de directe aansluiting van de HSL op die luchthaven.

Voor vakantieverkeer is in de regio van Luik overigens verhoudingsgewijs weinig belangstelling. Men hoopt wat dat betreft vooral op Aken, zoals ook de luchthaven Maastricht doet. Maastricht heeft hier echter een voorsprong doordat de stad Aken feitelijk deelneemt in deze luchthaven. Dit komt ook in de naamgeving (Maastricht Aachen Airport) tot uitdrukking.

Liège-Bierset ligt vrij gunstig vanuit het oogpunt van geluidhinder. De bereikbaarheid is bovendien in principe goed doordat de luchthaven aan een kruispunt van belangrijke autowegen ligt.


Figuur 7

Concurrerende luchthavens in het buitenland en het HSL-netwerk



 Concurrerende luchthavens

 Oost-variant

 Zuid-variant

In het in 1994 ingediende voorstel van de Europese Commissie voor een luchthaven-TEN, dat in juli 1996 door het Europees Parlement is aanvaard, is Liège-Bierset, in tegenstelling tot de luchthaven Maastricht, niet opgenomen.

Pogingen om tot een afstemming tussen beide luchthavens te komen, zijn door een gebrek aan zekerheid over het perspectief van Maastricht tot nu toe op niets uitgelopen.

Brussel

Naast Liège-Bierset is er ook concurrentie te duchten van de luchthaven Brussel, die zo'n 75 kilometer van Maastricht en circa 100 km van Eindhoven ligt. Deze luchthaven heeft drie start- en landingsbanen, waarvan de langste 3 638 meter is. Brussel had in 1994 zo'n 11 mln passagiersbewegingen en verwerkte ruim 380 000 ton vracht. Daarmee komt de luchthaven wat vracht betreft op de vijfde plaats op de Europese ranglijst van belangrijkste luchthavens, direct achter Schiphol. Op de luchthaven zijn een aantal expresvervoerders gevestigd. In december 1994 is een nieuwe passagiersterminal met een capaciteit van 15 mln passagiers geopend. Daarmee komt de totale capaciteit op 21 mln passagiers. Rond het jaar 2000, als de oude terminal gerenoveerd zal zijn, en de capaciteit van de nieuwe uitgebreid is tot 20 mln, zal de luchthaven 26 mln passagiers kunnen accommoderen. Bij een prognose van 15 mln passagiers in dat jaar blijft er voorlopig dus voldoende groeiruimte. De luchthaven zal met een nieuwe spoorlijn worden aangesloten op het hogesnelheidstreinstation Brussel-Zuid.

De luchthaven Brussel heeft sinds enige jaren te maken met wettelijke regelingen op het gebied van geluid. De geluidbelasting wordt beperkt, maar hieraan zijn geen compenserende maatregelen voor omwonenden verbonden. Hierdoor heeft de luchthaven een financieel en operationeel voordeel ten opzichte van de Nederlandse luchthavens. Op termijn zullen, conform het EU-beleid, uitsluitend Hoofdstuk 3-vliegtuigen¹ worden toegelaten.

In Duitsland concurreren twee luchthavens met de luchthaven Maastricht, namelijk Düsseldorf en Köln/Bonn. Die van Münster/Osnabrück concurreert met de luchthaven Twente. Daarnaast kunnen zich in de toekomst nieuwe concurrenten aandienen, indien militaire bases in Duitsland geschikt gemaakt worden voor civiel gebruik.

Düsseldorf

De luchthaven Düsseldorf ligt op een afstand van 115 kilometer van Maastricht. De luchthaven heeft twee banen, een van 3 000 meter en een van 1 630 meter. Düsseldorf verwerkte in 1994 bijna 14 mln passagiers, waarvan ruim 10 mln op lijndiensten. Bovendien verwerkte men bijna 50 000 ton vracht. Er waren in 1994 ruim 175 000 vliegtuigbewegingen. Wegens geluidhinder is het aantal vliegtuigbewegingen gelimiteerd. Daarom én om capaciteitsredenen wordt een deel van het luchtverkeer (regionaal en general aviation) uitgeplaatst, waardoor het aantal bewegingen met grote vliegtuigen nog toe kan nemen. Er gelden bepaalde beperkingen voor nachtvluchten tussen 22.00 en 6.00 uur. De bereikbaarheid van de luchthaven over de weg is matig, maar er wordt gewerkt aan betere aansluitingen op de snelweg. Er komt geen directe aansluiting op de HST, maar misschien wel indirect via een pendel-systeem.

¹ In 1981 heeft ICAO geluidseisen geformuleerd (Annex 16, Volume I) voor vliegtuigen. Zij maakt een onderscheid tussen niet-geluidgecertificeerde toestellen (de lawaaiigste), zogenaamde hoofdstuk 2-toestellen (minder lawaaiig) en hoofdstuk 3-toestellen (de stillere vliegtuigen).

Köln/Bonn

De luchthaven Köln/Bonn ligt op ongeveer 120 kilometer van Maastricht. De luchthaven heeft drie start- en landingsbanen. De langste is 3 800 meter. Er waren in 1994 ruim 4 mln passagiersbewegingen (waarvan zo'n driekwart in het lijnverkeer) en de luchthaven verwerkte circa 240 000 ton vracht. Köln/Bonn bedient twee grote expresvervoerders. In 2000 verwacht men 7,8 mln passagiers en 500 000 ton vracht. De faciliteiten voor deze groei zijn al aanwezig. Het nachtgebruik is formeel beperkt. In praktijk waren er in 1993 zo'n 26 000 nachtelijke vliegtuigbewegingen. De luchthaven is over de weg goed bereikbaar. Gestreefd wordt naar een aanzienlijke verbetering van de ontsluiting door vooral de stimulering van het openbaar vervoer, zoals aansluiting op de HST en de aanleg van een S-bahn naar de stad.

Münster/Osnabrück

De luchthaven Münster/Osnabrück ligt ongeveer 70 kilometer van Enschede. De luchthaven heeft een baan van 2 170 meter. Het aantal passagiers is de laatste jaren sterk gegroeid. In 1994 werden hier ruim 625 000 passagiers vervoerd. Het aandeel van het charterverkeer groeide van ca. 25% in 1990 naar bijna 53% in 1994. De hoeveelheid luchtvracht blijft beperkt tot enkele honderden tonnen. In maart 1995 werd een nieuwe passagiersterminal voor 1,5 mln passagiers geopend. Deze terminal maakt deel uit van een programma van uitbreidingsinvesteringen van 150 mln D-mark, gericht op ondermeer de baanverlichting, een platform en een vrachtgebouw. Bovendien zal geïnvesteerd worden in betere bereikbaarheid van de luchthaven. Ook Münster/Osnabrück kent formeel een nachtsluiting voor de relatief lawaaiige hoofdstuk 2-vliegtuigen van 22.00 tot 6.00 uur. Bij de luchthaven ligt het accent op lijnvluchten.

Laarbruch

Een van de mogelijke nieuwe concurrenten zou de Britse luchtmachtbasis Laarbruch kunnen zijn, die volgens Duitse plannen geschikt gemaakt zou kunnen worden voor civiel gebruik vanaf 1999. De nu voorliggende plannen baren het kabinet zorgen vanwege de milieuoverlast op Nederlands grondgebied en de veiligheidsrisico's in verband met de vliegprocedures van de luchtmachtbasis Volkel. Het gaat hier echter om een initiatief waarover noch op het niveau van de deelstaatregering, noch op het niveau van de bondsregering een standpunt is ingenomen, waardoor een aangrijpingspunt voor overleg op regeringsniveau vooralsnog ontbreekt.

De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat

Diverse buitenlandse hubs hebben of krijgen te maken met congestie. Dit beperkt de mogelijkheden van nieuwe lijndiensten vanaf regionale luchthavens op die hubs, vanwege de schaarste aan slots. Met name op commercieel aantrekkelijke tijden zullen de vluchten met grote vliegtuigen tussen hubs voorrang krijgen op regionale lijndiensten. Daar staat tegenover, dat er nieuwe kansen zullen ontstaan voor (taxi)luchtvaart vanaf de regionale luchthavens. Dit om de met congestie kampende centrale luchthavens te omzeilen.

De vervoersontwikkeling van sommige regionale luchthavens kan negatief beïnvloed worden door een te grote luchthavencapaciteit in de grensregio. De nationaal aangestuurde luchthavenplanning aan weerszijden van de grens is daar debet aan. De concurrentie van naburige

buitenlandse luchthavens geldt vooral voor Twente en Maastricht. Een grensoverschrijdende afstemming vergt echter eerst een verdere euregionale bestuurlijke ontwikkeling.

Met het oog op de internationale bereikbaarheid van de Randstad op de lange termijn is bezien of een regionale luchthaven een aanvullende rol naast Schiphol kan spelen. Dit vergt een herverdeling van het luchtverkeer over de betrokken luchthavens. De uitplaatsbaarheid van verkeer van Schiphol naar andere luchthavens wordt echter niet hoog aangeslagen, indien men het vervoerprodukt op Schiphol niet onevenredig wil schaden. Anderzijds zal de milieucapaciteit van Schiphol in de toekomst een belangrijke rol spelen. De besluitvorming inzake Maastricht Aachen Airport, die in hoofdstuk 6 nader aan de orde komt, geeft aan dat ook de milieucapaciteit van de regionale luchthavens zelf een beperking aan de uitplaatsbaarheid kan opleggen.

Uitbreiding van capaciteit in de volgende eeuw vergt een integrale benadering. Een integrale visie op de toekomstige rol van de luchtvaart in Nederland zal in het kader van TNLI worden ontwikkeld. In vervolg daarop kunnen concrete infrastructuuralternatieven in het kader van een nieuw SBL worden uitgewerkt.

HOOFDSTUK 5. BELEIDSONTWIKKELINGEN

Inleiding

De afgelopen jaren is het rijksbeleid op diverse terreinen bijgesteld, zoals het verkeers- en vervoersbeleid, het ruimtelijke-orderingsbeleid en het milieubeleid. Ook de rol van de overheid is aan verandering onderhevig. Deze ontwikkelingen beïnvloeden de perspectieven van de regionale luchthavens. Het is van vitaal belang voor de regionale luchthavens om in te spelen.

De ontwikkelingen die de luchthavens rechtstreeks raken zijn in twee groepen te onderscheiden: enerzijds verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en milieu en anderzijds de overheid in beweging.

VERKEER EN VERVOER, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU

De eerste groep ontwikkelingen omvat het beleid op het gebied van verkeer en vervoer, de ruimtelijke ordening en het milieu. Het beleid ten aanzien van de regionale luchthavens moet aansluiten bij het integrale verkeers- en vervoersbeleid. De daarin geformuleerde ruimtelijke orderings- en milieudoelstellingen dwingen tot nieuwe afwegingen, met name op het gebied van geluidhinder, luchtverontreiniging en veiligheid.

Verbetering van de bereikbaarheid

Het verkeers- en vervoersbeleid van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II)¹ richt zich op een verbetering van de bereikbaarheid van de economisch belangrijke centra van ons land. Verbetering van de bereikbaarheid is een belangrijk instrument om de transport- en distributiefunctie van ons land te behouden en te versterken. Daarom krijgen de verbindingen met de zeehaven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol bijzondere aandacht.

De regering heeft aan de verbetering van de bereikbaarheid wel voorwaarden gesteld. In het Nationaal Milieubeleidsplan en in het SVV-II is gekozen voor een duurzame samenleving. Dat houdt in dat er grenzen worden gesteld aan de externe effecten van verkeer en vervoer: grenzen aan de geluidhinder en luchtverontreiniging, aan het energieverbruik, aan de versnippering van de natuur en aan de (on)veiligheidseffecten.

Een kernthema is het begrip selectieve bereikbaarheid. Het gaat hierbij om keuzen die per saldo moeten resulteren in het bereikbaar houden van plaatsen die voor de concurrentiepositie van ons land het belangrijkste zijn.

De vraag of en in hoeverre deze beleidslijn van invloed is op de luchtvaartmobiliteit en met name wat betreft de regionale luchthavens is nog niet beantwoord. Immers, het SVV-II bevat geen beleid voor de regionale luchthavens als zodanig. Het richt zich alleen op verbetering van de bereikbaarheid van luchthavens per openbaar vervoer, zowel voor luchtreizigers als voor bedrijven. Het ligt echter voor de hand om het SVV-II beleid waar nodig en mogelijk toe te passen op de regionale luchthavens, op basis van een visie op intermodaal vervoer. In dat opzicht moeten regionale luchthavens worden opgevat als bescheiden knooppunten in intermodale transportketens, waar landgebonden vervoer en luchtvervoer op elkaar aansluiten. In die zin zijn goed functionerende vervoerssystemen aan de landzijde van een luchthaven belangrijk voor het adequaat functioneren van de «luchtschakel» in de transportketen. De groeiende congestieproblemen van het wegverkeer in de Randstad illustreren dit aspect op grotere schaal voor Schiphol.

¹ *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Deel D, Tweede Kamer 1989–1990, 20 922, nrs 15–16.*

Bij het streven naar selectieve bereikbaarheid in de zin van het SVV II dient al met al zorgvuldig onderscheid te worden gemaakt tussen regionale luchthavens enerzijds en regionale luchtvaart anderzijds. Voor wat betreft de luchthavens dient de bereikbaarheid aan de landzijde zoveel mogelijk gegarandeerd te worden. De luchtvaart zelf dient met het oog op een duurzame samenleving te worden afgewogen tegen concurrerende vervoerwijzen.

In het SVV-II is besloten dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreffende integraal verkeers- en vervoersbeleid zullen worden overgedragen aan regionale overheden. Langs de lijn van de decentralisatie-impuls zullen deze instanties de daarvoor benodigde financiële middelen ontvangen. Het past in dit streven om de betrokken mede-overheden ook een belangrijke stempel te laten drukken op de mogelijkheden die de regionale luchthavens in hun gebied zouden kunnen vervullen op het vlak van intermodale elkaar versterkende – transportactiviteiten. Deze herverkaveling van verantwoordelijkheden moet mede worden gezien in het licht van de kerntakendiscussie van V&W, waar straks nog op wordt teruggekomen.

Versterking van de verstedelijkte gebieden

Niet alleen het beleid van het SVV-II heeft consequenties voor de regionale luchthavens. Ook de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)¹ is in dit kader van belang. Hoewel die regeringsnota als zodanig niet handelt over de regionale luchthavens bevat hij visies en beleidslijnen die de regionale luchthavens raken.

De beleidslijn welke de luchthavens met name aangaat is het versterken van de centrumpositie voor dienstverlening van een beperkt aantal stedelijke knooppunten in regionaal verband. Deze versterking heeft voor wat betreft het rijksbeleid betrekking op de bundeling van collectieve voorzieningen, telecommunicatie en een goede bereikbaarheid. Als stedelijke knooppunten met een (inter)nationale positie zijn onder meer aangewezen Groningen, Maastricht, Rotterdam en Eindhoven en als stedelijk knooppunt met een euregionale positie Enschede/Hengelo. In die gebieden liggen regionale luchthavens. Hoewel de VINEX geen expliciete relatie legt tussen deze stedelijke knooppunten en de aanwezigheid van een regionale luchthaven ter plekke is die relatie niet zonder belang. De aanwezigheid van een regionale luchthaven kan een versterking betekenen voor een stedelijk knooppunt. Voorwaarde is wel dat lijndienstverkeer zich dan ook feitelijk manifesteert.

Stedelijke knooppunten als centra van economische bedrijvigheid dienen volwaardige infrastructurele ontsluiting te hebben, passend binnen de afwegingen met het milieu. Echter, noch de VINEX, noch het SVV-II, noch het NMP(+) schenken aandacht aan de relatie tussen regionale luchthavens (en hun ontsluiting ten behoeve van het landzijdig vervoer) als instrument voor versterking van een stedelijk knooppunt en eventuele randvoorwaarden vanuit de optiek van het milieu. Het NMP gaat wel expliciet in op de milieu-aspecten van de luchtvaart. Deze komen in het vervolg aan de orde.

Luchtvaart en geluidhinder

De problematiek van de geluidhinder wordt reeds geruime tijd door de luchtvaartsector onderkend. Reeds in 1969 belegde de International Civil Aviation Organization (ICAO) een speciale bijeenkomst over dit onderwerp en in 1981 heeft zij geluideisen voor vliegtuigen vastgelegd. Zij maakt onderscheid tussen niet-geluidgecertificeerde toestellen (de lawaaigste),

¹ Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, Deel III, Tweede Kamer 1990–1991, 21 879.

zogenoemde hoofdstuk-2 toestellen (minder lawaaiig) en hoofdstuk-3 toestellen (de stillere). Ter verduidelijking: een niet-geluidgecertificeerd toestel klinkt ongeveer vier keer zo luid als een hoofdstuk-3 toestel. De categorieën danken hun naam aan de normen in hoofdstuk 2, respectievelijk 3 van Annex 16 Volume I waarin een en ander is vastgelegd. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU is bovendien besloten om vanaf 1 januari 1990 het vliegen met niet-geluidgecertificeerde toestellen in de EU-landen niet meer toe te staan. Vanaf 1 april 1995 worden hoofdstuk-2 vliegtuigen van 25 jaar of ouder geleidelijk uitgefaseerd. Na 2002 zijn in de EU alleen nog maar hoofdstuk-3 vliegtuigen toegelaten.

Nederland heeft ten aanzien van dit laatste een voorschot genomen en heeft in samenwerking met het luchtvaartbedrijfsleven een beleid ontwikkeld voor de versnelde uitfasering van hoofdstuk 2-vliegtuigen.

De Nederlandse overheid bestrijdt de geluidhinder langs vier wegen:

- a. door wettelijke maatregelen aan de bron, dat wil zeggen door conform ICAO-normen eisen te stellen aan maximaal toelaatbare geluidproductie van vliegtuigen;
- b. door maatregelen ten aanzien van het gebruik van luchtvaartterreinen (baangebruik e.d.) en luchtvaartuigen (voorgeschreven routes) om de vorm, ligging en grootte van geluidszones te beïnvloeden en te handhaven;
- c. door middel van geluidszonering, dat wil zeggen, door grenzen op te leggen aan de geluidproductie van het vliegverkeer, alsmede door het grondgebruik in de omgeving van luchtvaartterreinen af te stemmen op de optredende en in de toekomst te verwachten geluidbelasting;
- d. door geluidsisolatie van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen.

De zonering van luchthavens met groot commercieel verkeer en de hiermee samenhangende isolatie van woningen vindt in Nederland plaats op basis van de «Kosten-eenheid» (Ke). Deze dosismaat drukt de relatie uit tussen de geluidbelasting en de ondervonden hinder (dag en nacht) in een jaar. De isolatiekosten worden doorberekend aan de veroorzakers: de luchtvaartmaatschappijen. Op grond van het Heffingenbesluit Burgerluchtvaartuigen (Stb. 584, 1982) wordt bij elke landing van vliegtuigen boven 6000 kilo een toeslag gelegd op het landingsgeld. De opbrengsten zijn uitsluitend bestemd voor geluidisolatie van huizen in de omgeving van de luchthaven. De hoogte van de heffing is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de geluidproductie en het gewicht van een toestel. Wat Schiphol betreft dient deze landingsheffing ter financiering van de zgn. eerste fase isolatie. Voor de tweede fase is in aanvulling hierop een ticketheffing voorzien (zie deel 3 van de PKB Schiphol en Omgeving).

Een specifiek probleem zijn nachtvluchten, waarbij naast hinder ook gezondheidseffecten zoals slaapverstoring optreden. De Ke-norm kent wel een nachtstraffactor. Die houdt in dat vliegtuiglawaai in de avond zwaarder wordt meegewogen en in de nacht tien maal zo zwaar meetelt. De Ke-norm is echter niet ontwikkeld voor de bescherming tegen gezondheidseffecten zoals ontwaakreacties en slaapverstoring. Om die reden is besloten een specifieke nachtnorm in te voeren voor een periode van 7 aaneengesloten uren tussen 23.00 – 07.00 uur (op de luchthaven Schiphol van 23.00 – 06.00 uur). Het kabinet heeft gekozen voor de dosismaat LAeq. Deze dosismaat geeft het gemiddelde (equivalente) geluidsniveau weer over een bepaalde periode, in dit geval de nacht. De hoogte van het LAeq wordt uitgedrukt in dB(A), berekend binnen het slaapvertrek. Voor de bepaling van het LAeq worden alle geluidgebeurtenissen, veroorzaakt door startende en landende vliegtuigen

meegeteld. Bij de wijziging van de Luchtvaartwet in 1994 is een nachtnormering met een grenswaarde van LAeq 26 dB(A) opgenomen.

Bij het aantreden van het nieuwe kabinet is daarna afgesproken een hernieuwd onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van aanpassing van de nachtnorm. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek heeft het kabinet besloten dat op luchthavens waar sprake is van structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer de regeling voor de nacht ongewijzigd blijft. Voor de luchthaven Schiphol werd besloten dat een zgn. vroege-ochtendregime van toepassing zou zijn, tenzij de capaciteit dit niet zou toelaten.

Tijdens de Tweede Kamerbehandeling van de PKB Schiphol en Omgeving in juni 1995 heeft het kabinet na de verwerking van de moties uiteindelijk besloten dat ook in het uur tussen 6.00 en 7.00 in de komende 3 jaar volgens het nachtregime moet worden gevlogen. De regering zal een onderzoek uitvoeren naar de gezondheidseffecten van geluidhinder veroorzaakt door vluchten in de periode tussen 6.00 en 7.00 uur. Tevens zal een onderzoek worden gedaan naar de effecten op de positie van Schiphol als mainport wanneer blijvend het nachtregime zal gelden tussen 6.00 en 7.00 uur. De onderzoeken zullen binnen 3 jaar afgerond worden, waarna de regering aan het Parlement over de uitkomsten ervan zal rapporteren.

Door de zonering is het ruimtelijk beslag dat een luchthaven inneemt veel groter dan het luchthaventerrein zelf. De mogelijkheden om in het vigerend ruimtelijke-ordeningsbeleid nog een nieuwe luchthaven in Nederland aan te leggen zijn dan ook beperkt. Met name in de verstedelijkte gebieden ontstaan er problemen met bestaande en toekomstige woningbouwlocaties en de (schaarse) stiltegebieden.

Hierdoor is het niet alleen moeilijk om een geschikte locatie voor een nieuwe luchthaven te vinden, ook het veranderen van bestaande banenstelsels of het verleggen van een bestaande luchthaven stuit vaak op ruimtelijke en milieuproblemen.

In het NMP zijn met betrekking tot het aantal geluidgehinderden twee duidelijke doelstellingen opgenomen. Ten eerste is het beleid er op gericht om het totaal aantal geluidgehinderden in Nederland in het jaar 2000 niet groter te laten zijn dan in 1985. Ten tweede wordt er naar gestreefd om het aantal ernstig gehinderden in het jaar 2010 tot nul te reduceren. In een visie op de positie en rol van de regionale luchthavens moet hiermee rekening gehouden worden, zeker waar het de toekomstplannen van deze luchthavens betreft.

Luchtvaart en luchtverontreiniging

Naast geluidhinder is ook luchtverontreiniging een belangrijk milieueffect van luchtvaart. In dit kader relevante vliegtuigemissies zijn CO₂, NO_x, H₂O en SO_x. Volgens de door het kabinet in mei 1995 uitgebrachte nota Luchtverontreiniging en luchtvaart (Lulu) ontbreekt op dit moment nog de nodige kennis over de rol en bijdrage van luchtvaartemissies aan de afbraak van de ozonlaag en het broeikas-effect. Volgens de huidige inzichten zijn de belangrijkste emissieproducten van de luchtvaart CO₂ en NO_x. Het aandeel van de totale luchtvaart in de mondiale uitstoot van deze emissies bedraagt ongeveer 2 à 3 %. Op basis van de verwachte groei in de luchtvaartsector, voornamelijk in Zuid-Oost-Azië, wordt verwacht dat de genoemde emissies in de toekomst zullen toenemen tot 3 à 4%.

De nota Lulu, die in juni 1995 is aangeboden aan de Tweede Kamer, wil vooral een probleem(v)erkennende functie vervullen en op basis daarvan een draagvlak creëren voor het voeren van beleid. In de nota worden de huidige wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de milieu-effecten van luchtvaartemissies besproken. Tevens wordt ingegaan op de emissiereducties, die met technische, operationele en mobiliteitsmaatregelen te bereiken zijn. De economische aspecten en de kosten-effectiviteit zijn daarbij nog niet onderzocht. Gezien het internationale karakter en de belangrijke concurrentiepositie van de luchtvaartsector kunnen de meeste beleidsvoornemens slechts op mondiaal niveau in ICAO-verband worden genomen. In het werkdocument Lulu wordt een nadere uitwerking gegeven van de activiteiten die samenhangen met de uitvoering van het beleid zoals opgenomen in de nota Lulu.

Van iedere vliegtuigmotor is de uitstoot van de genoemde stoffen bij verschillende motorinstelling vastgesteld in het kader van de certificatie. De uitstoot door vliegtuigen is echter ook afhankelijk van een groot aantal andere factoren zoals de grootte van het vliegtuig, de vluchtfase (taxiën, stijgen, kruisvlucht, dalen), de vlieghoogte, de vliegsnelheid en de belading. De emissies en het energiegebruik zijn voor de componenten taxiën, stijgen en dalen per saldo ongunstiger dan voor de kruisvlucht. Korte afstanden leiden dus tot relatief meer emissie dan lange vluchten.

Straalvliegtuigen vliegen doorgaans op grotere hoogte (tussen de 10 en 12 kilometer). Het vaststellen van de effecten van de luchtverontreiniging, en met name van NO_x , op dergelijke hoogten is nog niet of nauwelijks mogelijk door het optreden van complexe fysische en chemische processen. Onderzoekers menen dat de gevolgen van de uitstoot in de hoge luchtlagen anders en waarschijnlijk ernstiger zijn dan vlak boven de grond. Turboprops, die veelal in het regionaal vliegverkeer worden gebruikt, vliegen lager (± 7 kilometer) dan straalvliegtuigen. Het is onbekend of dat, bijvoorbeeld door turbulentie, dan nog gevolgen heeft voor de hoge luchtlagen, maar de effecten zullen vermoedelijk veel beperkter zijn dan die van de hoger vliegende straalvliegtuigen.

De huidige generatie vliegtuigen is aanzienlijk zuiniger dan de vorige (ongeveer 40%) en de ontwikkelingen op technisch gebied staan niet stil, hoewel het met name moeilijk is om de uitstoot van NO_x te beperken. Deze materie vereist vooral een mondiale aanpak. Bovendien is nog te weinig bekend om nu reeds doeltreffende maatregelen te kunnen nemen.

Vanaf het eind van de jaren tachtig heeft de ICAO de aandacht voor luchtverontreiniging geïntensiveerd. Het orgaan dat is belast met het doen van aanbevelingen aan de ICAO Council op dit terrein is het «Committee on Aviation Environmental Protection» (CAEP). Het CAEP bestaat uit deskundigen uit 15 lidstaten, waaronder Nederland. In 1992 is, met Nederlandse steun, besloten tot een aanscherping met 20% van de sinds 1986 geldende NO_x emissie-eisen voor nieuwe straalmotoren. Deze aangescherpte eis is vanaf 1 januari 1996 van toepassing op de productie van nieuwe motortypes. Na 31 december 1999 wordt deze eis ook van toepassing op alle geproduceerde motoren. In de nota Lulu komt tot uitdrukking dat de huidige inspanningen van Nederland in ICAO-kaders worden geïntensiveerd. In het kader van het in deze nota aangekondigde beleid heeft Nederland actief meegewerkt aan een voorstel tot verdere aanscherping met 16% van de NO_x emissie-eisen. Dit voorstel is, zij het niet unaniem, door de derde vergadering van het CAEP aangenomen. Het voorstel is voor commentaar aan de lidstaten voorgelegd. Na analyse van de reacties zal de ICAO-Council waarschijnlijk begin 1997 een besluit over het voorstel nemen. Een optie is dat het onderwerp terug wordt verwezen naar CAEP, dan wel naar een aparte Task Force.

Onderzoek in de omgeving van Schiphol en de luchthaven Maastricht heeft uitgewezen dat de lokale luchtverontreiniging, veroorzaakt door de luchtvaart, onder de streefwaarden blijft. Gezien het verkeersvolume op de regionale luchthavens mag de conclusie getrokken worden dat de lokale luchtverontreiniging rond deze luchthavens onder normale weersomstandigheden geen problemen oplevert. In het kader van het programma Evaluatie en Monitoring, dat onderdeel is van de aanwijzing op basis van de Luchtvaartwet, is een grootschalig onderzoek naar de lokale milieu-effecten rond Schiphol gestart.

Luchtvaart en externe veiligheid

Het ongeval in de Bijlmer, op 4 oktober 1992, heeft het externe veiligheidsbeleid voor burgerluchthavens in het middelpunt van de discussie geplaatst. Meteen na de ramp zijn drie acties in gang gezet: de ontwikkeling van een methode om risico's rondom luchthavens te berekenen, het toetsen op veiligheid van alle schakels in de afhandelingsketen van vliegtuigen op en naar Schiphol en de versnelde ontwikkeling van een algemeen beoordelingskader voor burgerluchthavens. Dit heeft er onder andere toe geleid dat thans beschikt kan worden over:

- een berekeningsmethodiek voor luchthavens met overwegend groot verkeer,
- een specifiek voor Schiphol ontwikkeld externe veiligheidsbeleid dat zich richt op de beheersing van externe risico's door het uitvoeren van brongericht en effectgericht beleid en
- een veiligheidsstudie Schiphol met aansluitende adviezen van het Safetypanel.

De voor Schiphol ontwikkelde berekeningsmethodiek blijkt echter niet geschikt te zijn voor de Nederlandse regionale velden. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat de Nederlandse regionale velden relatief veel verkeer in de lichtste gewichtsklassen accommoderen. Gevolg hiervan is een hogere ongevalskans voor de kleine luchtvaart dan voor de grote luchtvaart, maar weer een veel kleinere «crash-area», en een relatief groot spreidingsgebied om de kop van de baan waar ongevallen plaats kunnen vinden.

Het specifiek voor Schiphol ontwikkelde externe veiligheidsbeleid heeft het inzicht vergroot dat luchthavens niet te vergelijken zijn met normale stationaire installaties of een normale transportbeweging:

- het oppervlak van de luchthaven is groot vergeleken met dat van een gemiddelde stationaire inrichting;
- eventuele slachtoffers onder omwonenden ontstaan niet vanwege activiteiten op het terrein van de inrichting, maar vanwege activiteiten daarbuiten;
- het gebied met een significante kans op een ongeval is groot;
- een eventueel ongeval betreft een relatief klein gebied;
- de doorgaande transportbeweging is nauwelijks risicodragend, het risico wordt gedomineerd door starten en landen;
- de risico's vanwege laden en lossen hebben geen invloed op de externe veiligheid in de omgeving van het luchthaventerrein.

In de beleidsmatige afweging van de risico's rondom regionale velden welke de samenleving nog aanvaardbaar acht, zal dit tot uiting komen.

Teneinde dit uit te werken is sinds voorjaar 1995 een interdepartementale werkgroep bezig met de ontwikkeling van een beleidskader voor de externe veiligheid rondom burgerluchthavens. Dit zal moeten leiden tot een beleidsmatige kadernotitie, waarin wordt ingegaan op de verschillende elementen die bij de afweging rond luchthavens een rol spelen vanuit het vervoersbelang, het economische belang, het ruimtelijke ordeningsbelang en het milieubelang. De kadernotitie zal geënt worden

op het begrippenkader van de Notitie Omgaan met Risico's, op nadere besluitvorming betreffende risico's in de Tweede Kamer, het voor Schiphol ontwikkelde beleid, zoals dat is weergegeven in deel 4 van de PKB, alsmede de inzichten welke nadien worden ontwikkeld.

Het beleidsmatig beoordelingskader wordt mede gebaseerd op de risicoberekeningen per luchthaven.

Gewenste vervoerswijzekeuze op de langere afstand

Uit oogpunt van leefbaarheid dient het beleid per marktsituatie gericht te worden op het bevorderen van die vervoerswijze die de minste milieubelasting en het minste energiegebruik met zich meebrengt. Het vergelijken van verschillende modaliteiten zoals bijvoorbeeld HST en vliegtuig op emissies en energiegebruik is echter een lastige aangelegenheid waarbij de uitkomsten nogal eens flink kunnen verschillen. Er moeten aannamen gedaan worden over de gemiddelde bezettingsgraden, de gemiddelde snelheid, het brandstofverbruik, het rendement van elektriciteitscentrales etc. Daarbij komt ook nog dat de emissies en het energiegebruik per vliegtuigtype aanzienlijk verschillen. Tenslotte is van belang dat modaliteiten vergeleken worden die dezelfde markt bedienen. Zoals in hoofdstuk 3 al uiteengezet is, concurreren HST en vliegtuig op afstanden tussen 250 en 1000 km hemelsbreed, waarbij de HST met name een geschikt vervoerssysteem vormt voor de dikke vervoersstromen. Een zinvolle vergelijking is dan ook alleen mogelijk met de grotere straalvliegtuigen die op dergelijke routes worden gebruikt, zoals bijvoorbeeld de B737-300, B757 en de A310.

In het kader van de nota LuLu is een vergelijking gemaakt van de emissies per passagierskilometer van diverse transportmodaliteiten voor een afstand van 500 km. Hieruit blijkt, dat de HST in het algemeen milieuvriendelijker is dan een B737. Dit geldt met name voor de emissie van CO₂, CO en NO_x. De B737 scoort echter beter voor wat betreft de emissie van SO₂. Andere nationale en internationale studies op dit terrein bevestigen dit algemene beeld. Voor de goede orde zij vermeld dat de verschillen in de emissies per passagierskilometer tussen vliegtuig en HST kleiner worden, naarmate de afgelegde afstand groter wordt. Voor de grotere afstanden komt het vliegtuig namelijk in een betere positie, omdat de start- en glijvluchtfase, waarin relatief veel brandstof wordt verbruikt, minder zwaar op de gemiddelde cijfers per passagierskilometer drukt.

Op die bestemmingen waarop een HST exploitabel is heeft deze op grond van deze uitkomsten uiteraard de voorkeur. Op de dunnere routes, waar een HST geen alternatief is, zouden nieuwe vervoersketens gezocht moeten worden waarin én de trein én het vliegtuig hun geëigende rol dienen te spelen.

Bij kortere (binnenlandse) afstanden zal het vliegtuig er minder gunstig afkomen, aangezien een korte vlucht naar verhouding voor een veel groter gedeelte bestaat uit taxiën, stijgen en dalen. Deze delen van een vlucht kosten veel energie en veroorzaken de meeste vervuiling. De rol van het vliegtuig op dergelijke afstanden zal daarom zorgvuldig moeten worden bezien in het licht van mogelijke alternatieven. Het openbaar vervoer (bijvoorbeeld de intercity-trein) komt hier duidelijk in beeld.

DE OVERHEID IN BEWEGING

Het tweede cluster van dit hoofdstuk gaat over de brede heroriëntatie op de rol en functie van de centrale overheid en de gevolgen daarvan voor de manier waarop het rijk zijn positie bepaalt ten opzichte van regionale luchthavens.

Het terugtreden op kerntaken

Het is hier niet de plaats om in te gaan op alle ontwikkelingen rond de terugtrekkende overheid. Het is voldoende te wijzen op grote operaties als deregulering, decentralisatie, grote efficiency-operatie, concentratie op kerntaken van departementen en privatisering.

In het licht van concentratie op kerntaken, ingegeven door de politieke wens van het kabinet de omvang van de overheid terug te dringen, worden taken overgedragen aan de particuliere sector, aan lagere overheden, aan zelfstandige bestuursorganen of aan verzelfstandigde overheidsdiensten. Decentralisatie van de bijbehorende financiële middelen vindt plaats via gebundelde doeluitkering infrastructuur op basis van de wet op het Infrafonds. (N.B.: deze wet bestrijkt niet de infrastructurele investeringen van de luchthavens).

De heroriëntatie op de financiële rol die het rijk ten aanzien van infrastructuur speelt, heeft in de afgelopen jaren al consequenties gehad voor de gebieden die van oudsher sterk onder de invloedssfeer van het ministerie van V&W stonden, zoals het beheer en de exploitatie van wegen en waterwegen, en de positie in allerlei eigendomsverhoudingen. Naast overwegingen van financiële aard is op bestuurlijke gronden die positie van het ministerie aan het verschuiven. Het Tweede Structuurschema Zeehavens bij voorbeeld, dat in 1990 is ingevoegd in Deel D van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, bepaalt dat V&W zich terugtrekt uit de havenschappen¹ en ophoudt de exploitatietekorten van de zeehavens af te dekken. Op het vlak van wegen en waterwegen heeft door twee commissies onder leiding van de heer Brox een groot-scheepse overheveling plaatsgevonden van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten, inclusief de overdracht van de benodigde middelen om de overgedragen taken op het punt van exploitatie en beheer te kunnen uitvoeren.

Ook voor het openbaar vervoer heeft een fundamentele wijziging in de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheid en vervoerbedrijven plaatsgevonden. De directe en intensieve bemoeienis van de overheid met belangrijke onderdelen van de openbaar-vervoerexploitatie vermindert ingrijpend. Een continue concurrentie op de rail dient zich aan en een periodieke concurrentie-impuls om de weg wordt reeds toegepast via regionale aanbestedingen. Er zijn goede redenen om deze beleidslijn ook door te trekken naar de regionale luchthavens.

De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat

Verbetering van de bereikbaarheid is ook voor de regionale luchthavens een belangrijk uitgangspunt. Dit mede ter aanvulling van het ruimtelijke en het regionaliseringsbeleid dat het kabinet heeft ingezet ter versterking van de stedelijke knooppunten. Hierbij dient uiteraard wel te worden voldaan aan eisen op het gebied van milieu, veiligheid en ruimtegebruik. Voor de luchthavens betreft dat enerzijds maatregelen – internationaal en nationaal terzake van geluidhinder, luchtverontreiniging en veiligheid. Anderzijds gaat het om een intermodale afweging, leidend tot selectieve investeringen in infrastructuur, en tot veranderingen in de keuze van vervoer.

De regionale luchthavens ondervinden ook de gevolgen van de heroriëntatie op de rol van de centrale overheid. Het proces van «minder centrale overheid en méér eigen, decentrale, verantwoordelijkheid» verandert de inrichting en werkwijze van deze overheden aanzienlijk.

¹ *Tweede Structuurschema Zeehavens*, Tweede Kamer 1988–1989, 21 133, nrs. 1–2.

Specifiek voor het beleidsterrein van V&W geldt het volgende. Posities die niet meer passen in het nieuwe kerntakenbeleid van het ministerie worden afgebouwd. Tegelijkertijd versterkt V&W zijn positie op terreinen waar V&W als exponent van het rijk een unieke rol moet spelen. In concreto betekent dit dat rijks gelden minder moeten worden besteed aan exploitatiesubsidies, maar moeten leiden tot nieuwe impulsen door intensivering van hoofdinfrastructurele investeringen.

DEEL III DE REGIONALE LUCHTHAVENS STRAKS

HOOFDSTUK 6. HET NIEUWE BELEID

Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de nieuwe beleidskoers van het rijk ten aanzien van de regionale luchthavens.

Eerst wordt nog eens een samenvatting gegeven van de direct relevante beleidsuitgangspunten, die uit de voorgaande hoofdstukken naar voren komen en die hetzij direct danwel indirect doorwerken in het toetsingskader. In dat toetsingskader worden de verschillende verkeers- en vervoersfuncties, die zich in het algemeen op een regionale luchthaven zouden kunnen manifesteren, vanuit verschillende beleidsinvalshoeken getoetst op de mogelijkheid voor rijksbetrokkenheid.

Door vervolgens deze functies in een aantal concrete beleidsbeslissingen aan specifieke regionale luchthavens te relateren, resulteren per luchthaven de rechtvaardigingsgronden voor rijksbetrokkenheid. Ter afronding van die toetsing wordt per individuele luchthaven nog een keer samengevat op welke functies de rijksbetrokkenheid gebaseerd zal worden. De uit deze beleidsbeslissingen voortvloeiende consequenties voor de rijksbegroting komen afzonderlijk in hoofdstuk 7 aan de orde.

I. DE BELEIDSUITGANGSPUNTEN

Uit de voorgaande hoofdstukken is een aantal beleidsuitgangspunten af te leiden voor de ontwikkeling van een nieuw beleidskader ten aanzien van de regionale luchthavens.

Aan de orde komen de volgende vijf uitgangspunten:

- verbetering van de leefbaarheid rond regionale luchthavens;
- een sterkere voorwaardenscheppende verkeersinfrastructuur;
- een grotere selectiviteit in rijksbetrokkenheid;
- een meer marktconforme exploitatie van infrastructuur;
- afstand nemen van de eigendoms- en exploitatieverhoudingen.

Uitgangspunt 1: Verbetering van de leefbaarheid rond regionale luchthavens

Wezenlijk onderdeel van het regionale-luchthavenbeleid is de zorg voor de verbetering van de leefbaarheid rond de luchthavens. Dat is bijvoorbeeld te herkennen in de intermodale afstemming tussen trein, vliegtuig en (vracht)auto. Waar mogelijk wordt de voorkeur gegeven aan die vervoerwijze uit de relevante vervoersalternatieven, die, bij gelijke of gelijkwaardige vervoersprestaties, de minste belasting van het milieu inhoudt. Dat raakt dus ook het verkeer en vervoer via de regionale luchthavens.

Ook komt die zorg tot uiting in de ontwikkeling die het luchtvaartgerichte milieubeleid doormaakt. Sinds de wijziging van de Luchtvaartwet van 1978 betreft dit de bestrijding van de geluidhinder. Sinds het PASO zijn lokale en mondiale luchtverontreiniging tevens onderwerpen van beleid geworden. Sinds het ongeval in de Bijmer is ook het externe veiligheidsbeleid voor burgerluchthavens in het middelpunt van de discussie geplaatst.

Wat betreft het eerste onderwerp, de geluidhinderbestrijding, zijn reeds vele maatregelen getroffen. Zo is de voorgenomen aanleg van de oost-westbaan op Maastricht mede ingegeven door de overweging om de geluidhinder voor de omgeving binnen acceptabele grenzen te houden. De zoneringsprocedure voor de bestaande baan bij Eelde wordt gecombineerd met de aanwijzingsprocedure voor de baanverlenging. Het

milieu-effectrapport ten behoeve van de baanverlenging is eind 1995 door het bevoegd gezag aanvaard.

Relatief nieuw is de nachtnormering voor luchthavens waar structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer plaatsvindt. In 1994 is de Luchtvaartwet gewijzigd om naast de KE-zone een aparte nachtzone vast te stellen. Zoals in hoofdstuk 5 al vermeld, is de LAeq als nachtnorm vastgesteld, met een grenswaarde van 26 dB(A).

Tenslotte valt te wijzen op lopende en voorgenomen geluidsisolatie van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen.

Het tweede onderwerp betreft luchtverontreiniging. Daarover kan worden opgemerkt dat terugdringing van door luchtvaart veroorzaakte luchtverontreiniging aan de orde komt in de in 1995 uitgebrachte Nota Luchtverontreiniging en Luchtvaart.

Wat betreft het derde onderwerp, de externe veiligheid rond regionale luchthavens, is nog onderzoek gaande. In dit kader is pionierswerk verricht door een methode te ontwikkelen om risico's rondom luchthavens te berekenen. Er is een interdepartementale werkgroep bezig met de ontwikkeling van een beleidskader voor de externe veiligheid rondom burgerluchthavens. De Kadernota Externe Veiligheid Luchthavens, die overigens met name betrekking zal hebben op het externe-veiligheidsbeleid voor de regionale luchthavens, zal volgens de huidige planning in het tweede kwartaal van 1997 in concept gereed zijn. Er wordt naar gestreefd dat Kamerbehandeling van de Nota voor eind 1997 zal kunnen plaatsvinden. Aansluitend zal in 1997 een begin worden gemaakt met aanpassing van de luchtvaartwetgeving.

Milieubeleid wordt effectief als er daarvoor ook een handhavingsbeleid is. In augustus 1994 is een wijziging van de Luchtvaartwet in werking getreden waarmee de regeling met betrekking tot de handhaving van de geluidszones aanzienlijk is verbeterd. In de handhavingssystematiek van de Luchtvaartwet ligt de nadruk op de preventieve handhaving door middel van een jaarlijks vast te stellen gebruiksplan.

In de aanwijzing van een luchtvaartterrein worden voorschriften opgenomen ter voorkoming van overschrijding van de geluidszones en ter beperking van geluidhinder. Overtreding van de voorschriften is strafbaar (repressieve handhaving). In de aanwijzing voor Schiphol zijn voorschriften opgenomen die met name voortvloeiën uit het PASO en de PKB. Ook in de aanwijzing voor Maastricht zijn voorschriften opgenomen in verband met de handhaving van de geluidszone. Voor de overige regionale luchthavens worden eveneens gelijktijdig met de geluidszone voorschriften vastgesteld.

Op grond van de gewijzigde Luchtvaartwet wordt tenslotte per luchtvaartterrein een handhavingsvoorschrift vastgesteld. Hierin wordt aangegeven hoe het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de voorschriften in de aanwijzing en hoe de toetsing van het feitelijk gebruik van de luchthaven aan het gebruiksplan plaatsvindt.

Uitgangspunt 2: een sterkere voorwaardenscheppende verkeersinfrastructuur

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt steeds intensiever aan het versterken van de aanbodzijde van de economie: de voorwaardenscheppende infrastructuur die het eigenlijke marktproces mogelijk moet maken. Het aandeel van de infrastructurele investeringen in de overheidsuitgaven stijgt dan ook weer, na een jarenlange daling. Dat is de uitwerking van het kabinetsbeleid dat beoogt de sterke directe overheidsinvloed op de marktprocessen terug te schroeven en er een voorwaarden-

scheppende/faciliterende aanpak voor in de plaats te stellen. Marktregulering en subsidiewezen worden steeds verder teruggesnoeid. Het bedrijfsleven zal door deze trend veel meer op eigen kracht moeten opereren. Dat past ook in het EU-beleid dat zich sterk maakt voor gezonde concurrentieverhoudingen.

In de context van de regionale luchthavens impliceert dit uitgangspunt dat in de investerings sfeer luchthavens als componenten van onze verkeersinfrastructuur op een inbreng van het rijk kunnen rekenen. Daaraan is echter wel één «maar» verbonden, zoals het volgende uitgangspunt laat zien.

Uitgangspunt 3: een grotere selectiviteit in rijksbetrokkenheid

Door het spanningsveld tussen bereikbaarheid en leefbaarheid betekent de tweede hoofdlijn geen ongebreidelde uitbreiding van verkeersinfrastructuur. Uitbreiding van minder milieugevoelige vervoerssystemen verdient de voorkeur boven systemen die het milieu sterker aantasten. Daarbij gaat intermodale afstemming een veel grotere rol spelen. Nieuwe combinaties van bestaande vervoerssystemen gaan meer accent krijgen. Rail-, wegvervoer, binnenvaart, zee- en luchtvaart zullen steeds minder als op zichzelf staande systemen worden beschouwd, maar zij evolueren naar samenhangende deelsystemen in de vervoersketen, die elkaar moeten versterken en aanvullen waar dat kan. Intermodale afstemming en ketenbenadering zijn belangrijke thema's voor het infrastructuurbeleid in de jaren negentig.

Voor de regionale luchthavens betekent dit dat, ondanks de rol van de rijksoverheid in de infrastructuurinvesteringen, selectiviteit moet worden betracht als geïnvesteerd moet worden in concurrerende vervoersalternatieven. Als er sprake is van directe concurrentie tussen een nieuw aan te leggen hoge-snelheidslijn en nieuwe regionale-luchthaveninfrastructuur, zullen sterke argumenten nodig zijn om de en/en-optie uit te voeren.

Een tweede aspect van die selectiviteit, die voor de rijksbetrokkenheid bij de regionale luchthavens van uitzonderlijk belang is, vormt de steeds duidelijkere scheiding die V&W aanbrengt tussen die voorzieningen die tot de hoofdinfrastructuur van ons land gerekend moeten worden en die voorzieningen die een meer regionale betekenis hebben. Deze omvangrijke herverdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en lagere overheden ten aanzien van de verkeersinfrastructuur kan men niet los zien van de positie die het rijk ten aanzien van de regionale luchthavens wenst in te nemen. Het rijk zal zich dus grondig moeten bezinnen op de vraag welke regionale luchthavens in Nederland tot de hoofdinfrastructuur gerekend dienen te worden en vanuit welke optiek dat kan geschieden. Het spreekt voor zich dat alleen die luchthavens die tot de hoofdinfrastructuur te rekenen zijn, kunnen rekenen op rijksbetrokkenheid in de uitbreidingsinvesteringen aan de luchtzijde. Die betrokkenheid dient uiteraard ook weerspiegeld te worden in de bereikbaarheid van die luchthavens aan de landzijde. Dit vergt afstemming met alle betrokken mede-overheden over intermodale voorzieningen.

Uitgangspunt 4: een meer marktconforme exploitatie van infrastructuur

Dat nieuwe infrastructuurbeleid zal ook gestalte krijgen door een meer marktconforme exploitatie. Met uitzondering van de huidige luchthaven Rotterdam, die een volle dochter is geworden van Schiphol, danken de regionale luchthavens hun bestaan voor een deel aan de jaarlijkse verlies-afdekking door de aandeelhouders, waaronder het rijk. Een te

sterke rol van het subsidie-instrument bij de exploitatie van regionale luchthavens is niet bevorderlijk voor de ontplooiing van bedrijfseconomische mechanismen. Zeker niet in een maatschappelijke omgeving die zich meer en meer marktconform instelt. Naar juridische maatstaven zijn de regionale luchthavens ondernemingen. Een jaarlijkse tekortafdekking door het rijk valt daar moeilijk mee te rijmen. Infrastructuurgebruikers zullen dan ook in toenemende mate geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun mobiliteitsbehoeften. Aan allerlei infrastructuurle voorzieningen komen immers steeds reëlere prijskaartjes te hangen. «Rekening rijden» is zo'n voorbeeld van meer individuele doorberekening van weginfrastructuurkosten, dat al ruimschoots de politieke belangstelling heeft getrokken. Hoewel het doorbelasten van kosten aan individuele ondernemingen en gebruikers in de sfeer van de luchtvaartinfrastructuur in vergelijking met andere vervoerwijzen reeds goed ontwikkeld is, kan de toepassing van dit principe nog verder worden doorgetrokken.

Infrastructuur-exploitatiemaatschappijen, wat de regionale luchthavens in wezen zijn, zullen zich dan ook, zoals dat ook in andere vervoerstakken steeds meer het geval wordt, moeten gaan gedragen als Resultaat-Verantwoordelijke Eenheden (RVE's): «beslissingen nemen en de kosten-consequenties daarvan dragen» komen in één hand te liggen. Hierbij zal het rijk op den duur geen rol meer spelen als aandeelhouder, bestuurder of als verliesafdekker. Dat vergt uiteraard een redelijke overgangperiode, waarop later in dit hoofdstuk nog wordt teruggekomen.

Uitgangspunt 5: afstand nemen van de eigendoms- en exploitatie-verhoudingen

Aansluitend aan het beleid dat al in gang is gezet ten aanzien van de betrokkenheid van het rijk bij de zeehavens zal het rijk terugtreden uit de eigendoms- en exploitatieverhoudingen van de regionale luchthavens. Uiteraard zal dit ook gepaard moeten gaan met een grotere ondernemingsvrijheid in het entameren van projecten die aan een rendementsverbetering van de luchthavens kunnen bijdragen. Dit vergt voldoende zakelijke kennis in de Raden van Commissarissen. Reden waarom het rijk, zo veel als mogelijk en wenselijk is, afstand dient te nemen. Let wel, dit slaat alleen op de eigendoms- en exploitatieverhoudingen. Op andere terreinen, bijvoorbeeld waar het de veiligheidsregels en het toezicht daarop betreft, blijft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in casu het DG-Rijksluchtvaartdienst, onverkort zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitoefenen.

II. HET TOETSINGSKADER

De bovenstaande vijf beleidsuitgangspunten zullen in het nieuwe beleid voor de regionale luchthavens meeklinken. Die nieuwe beleidskoers wordt ingezet via een toetsingskader, dat wordt opgebouwd in een aantal stappen.

stap 1. Het toetsingscriterium: onderscheid tussen hoofd- en secundaire infrastructuur

In het onderstaande wordt het toetsingskader geschetst voor rijksbetrokkenheid bij regionale luchthavens. (N.B. In het vervolg wordt hiermee de financieel-bestuurlijke rijksbetrokkenheid bedoeld, tenzij anders vermeld.) Als er een rechtvaardiging voor rijksbetrokkenheid te vinden is, spreken we conform het ruimere infrastructuurbeleid, zoals dat verwoord is in «Brokx-droog» en «Brokx-nat»¹, van **hoofdinfrastruc-**

¹ Dit betreft rapporten van de Commissie Brokx over herverdeling van wegenbeheer, resp. waterwegenbeheer, over de verschillende bestuurslagen, onder wijziging van het financiële stelsel.

tuur. Het gaat dus bij het beleid ten aanzien van de regionale luchthavens steeds, conform het infrastructuurbeleid ten aanzien van de andere vervoerswijzen, om het uitgangspunt:

**gaat het om hoofdinfrastructuur, dan neemt het rijk zijn verantwoordelijkheid;
gaat het om secundaire infrastructuur, dan komt de verantwoordelijkheid bij de regio te liggen.**

Met grote nadruk zij hier gesteld dat *niet de vraag aan de orde is naar de keuze «Wel of geen luchthaven?»*, maar de vraag «Wie is verantwoordelijk in financieel-bestuurlijke zin, het rijk of de regio?» Dat vergt een consistent en eenduidig toetsingskader.

Terzijde wordt opgemerkt dat deze beleidslijn ten aanzien van rijksbetrokkenheid niet zonder meer kan worden doorgetrokken naar Schiphol. Uiteraard dient Schiphol tot de hoofdinfrastructuur te worden gerekend, maar V&W zal noch bij uitbreidingsinvesteringen in het banenstelsel van Schiphol, noch bij de kosten van luchtverkeersleidingsdiensten van Schiphol financieel betrokken zijn. Het verkeers- en vervoersvolume op Schiphol biedt voldoende basis voor een zelfstandig financieel functioneren van respectievelijk de NV Luchthaven Schiphol en de luchtverkeersleiding aldaar. Dit betekent overigens niet dat Schiphol in alle opzichten op zichzelf is aangewezen. Het rijk steunt de mainportontwikkeling van Schiphol, inclusief een uitgebreid infrastructureel programma ter verdere ontsluiting van Schiphol aan de landzijde.

stap 2. De vier centrale beleidsinvalshoeken van het toetsingskader

Bij het bepalen van de rechtvaardigingsgrond voor financieel-bestuurlijke rijksbetrokkenheid zijn – in grote lijnen weergegeven – de volgende centrale beleidsinvalshoeken aan de orde:

a. Vervoersbeleid:

Is er sprake van categorieën luchtvervoer die een regio-overstijgende betekenis hebben?

b. VINEX, versterking stedelijke knooppunten:

Is er sprake van een substantieel pakket lijnvluchten, of van een substantieel luchtvrachtvolume?

c. Ruimtelijk-economisch beleid:

Is er sprake van een substantieel pakket lijnvluchten, of van een substantieel luchtvrachtvolume?

d. SVV II, selectieve bereikbaarheid:

Zijn er gelijkwaardige OV-alternatieven voor binnenlandse lijnvluchten?
Zijn er HSL-verbindingen als alternatief voor intra-Europese lijnvluchten?

stap 3. De vijf te toetsen verkeers- en vervoersfuncties

Vanuit elk van de vier geschetste beleidsinvalshoeken worden de volgende vijf mogelijke verkeers- en vervoersfuncties die zich op een regionale luchthaven kunnen manifesteren, nader getoetst op de rechtvaardiging voor rijksbetrokkenheid:

- lijndiensten
- vakantiechartervluchten

- vrachtluchten
- expresvrachtvervoer
- general aviation.

stap 4. De toetsing van de verkeers- en vervoersfuncties vanuit het vervoersbeleid

De centrale vraag hierbij is: welke bestaande of te verwachten functies hebben regio-overstijgende betekenis, zodat daaraan rijksbetrokkenheid bij de betreffende regionale luchthaven valt te ontleen?

Lijndiensten

Op diverse regionale luchthavens worden lijndiensten voor het passagiersvervoer onderhouden. Deze lijndiensten weerspiegelen een uitgesproken regionaal belang: de afgehandelde reizigers komen uit of gaan naar het omringende regionale verzorgingsgebied. Aan een lijndienstenpakket op een regionale luchthaven kan derhalve geen betekenis vanuit nationaal belang worden toegekend. Rijksbetrokkenheid uit hoofde van het nationale vervoersbelang is derhalve niet aan de orde. (N.B. Hier is niet de uitplaatsingsdiscussie van Schiphol aan de orde.) Er worden twee uitzonderingen gemaakt, namelijk bij het VINEX- en ruimtelijk-economisch beleid (zie daar ter plaatse voor nadere details).

Vakantiecharters

Op de meeste regionale luchthavens worden ook vakantie-chartervluchten onderhouden in het zomerseizoen. Deze chartervluchten zijn volledig gericht op de vakantiebehoeften van de omringende regio. Ook hier is dus geen aangrijpingspunt voor rijksbetrokkenheid. Voorzover een landelijke behoefte aan vakantiechartervervoer op een regionale luchthaven zou kunnen worden geaccommodeerd door uitplaatsing vanuit Schiphol zou wel van rijksbetrokkenheid sprake kunnen zijn.

Vracht

De via een regionale luchthaven geaccommodeerde luchtvracht draagt, in afwijking van het passagiersvervoer, primair geen regionaal karakter. De meeste luchtvrachtstromen hebben een internationaal karakter. Extra luchthavencapaciteit in aanvulling op de rol die Schiphol vervult is uit nationaal vervoersbelang gerechtvaardigd met het oog op de versterking van de Nederlandse transitofunctie. De grensoverschrijdende betekenis neemt nog toe als de betrokken luchthaven in vergelijking met Schiphol gunstig ligt ten opzichte van het zwaartepunt in de Europese markt. Uit nationaal vervoersbelang is rijksbetrokkenheid derhalve gerechtvaardigd.

Expresvervoer

In de context van Nederland Distributieland zou een draaischijf voor expresvracht ergens in Nederland een toegevoegde waarde hebben voor de Nederlandse economie. Het betrokken netwerk voor deze categorie vervoer draagt een intercontinentaal karakter en de rol van Nederland in deze vervoermarkt is momenteel niet sterk. Bovendien blijkt de directe beschikbaarheid van een expres-netwerk een niet onbelangrijke locatiefactor te zijn voor sommige internationale distributiecentra. Uit een oogpunt van nationaal vervoersbelang is rijksbetrokkenheid op grond van een dergelijke functie dus gerechtvaardigd.

General aviation

Aan de general aviation, die het leeuwendeel van het verkeer op de regionale luchthavens uitmaakt, valt door het in doorsnee regionale karakter in zijn algemeenheid geen rijksbetrokkenheid te ontleen. Daarin onderscheiden regionale luchthavens zich niet van de groene velden. Een uitzondering moet gemaakt worden voor het beroepsverkeer, dat niet regio-gebonden is en dat bovendien in verband met Instrument Flight Rules (IFR) lessen voor een deel is aangewezen op volwaardige luchtverkeersdienstverlening van een regionale luchthaven, zoals dat momenteel plaats vindt op luchthaven Eelde en Maastricht. Uit een oogpunt van haar verantwoordelijkheid voor het handhaven en verbeteren van de veiligheid in de luchtvaart acht het rijk het handhaven van faciliteiten voor het beroepsverkeer op in elk geval één regionale luchthaven in Nederland van nationaal belang. In die zin is rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven uit hoofde van deze verkeersfunctie gerechtvaardigd.

stap 5. De toetsing van de verkeers- en vervoersfuncties vanuit het VINEX-beleid

Hier dient de vraag zich aan: welke functies rechtvaardigen, gezien vanuit het VINEX-concept ter versterking van stedelijke knooppunten, rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven?

VINEX beoogt een aantal stedelijke knooppunten in Nederland aanzienlijk te versterken. Dit betreft ondermeer Rotterdam, Eindhoven, Groningen, Maastricht en Enschede/Hengelo.

- In die context versterkt een substantieel pakket aan lijndiensten op een regionale luchthaven de knooppuntfunctie van de nabijgelegen stad aanzienlijk. Een flink lijndienstenpakket op een regionale luchthaven bij een stedelijk knooppunt kan alsnog reden geven voor rijksbetrokkenheid. Voorwaarde is echter wel dat, indien mogelijk, een intermodale afweging met concurrerende alternatieven wordt gemaakt (zie nader hieronder bij de SVV-invalshoek).
- Uit VINEX-oogpunt kan de beschikbaarheid van een gevarieerd en substantieel pakket aan luchtvrachtverbindingen op een regionale luchthaven in de nabijheid van de aangewezen stedelijke knooppunten bijdragen aan de versterking van de betrokken knooppuntfunctie. Ook uit hoofde van die functie is rijksbetrokkenheid derhalve gerechtvaardigd.

stap 6. De toetsing van de verkeers- en vervoersfuncties vanuit het ruimtelijk-economisch beleid

De vraag is hier aan de orde: welke functies kunnen, gezien vanuit het ruimtelijk-economisch beleid van de overheid, rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven rechtvaardigen?

Wil een regionale luchthaven een economische uitstraling van enige betekenis hebben voor de omringende regio, dan moet sprake zijn van een substantieel vervoervolume in die categorieën vervoer die van belang zijn voor het regionale bedrijfsleven.

- Uit een oogpunt van ruimtelijk-economisch beleid rechtvaardigt een substantieel pakket aan lijndiensten op een regionale luchthaven, gelegen in een gebied waar regionaal toegespitst beleid wordt toegepast, alsnog rijksbetrokkenheid.

- Dezelfde argumentatie is van toepassing als op zo'n luchthaven een substantieel vrachtvolume wordt afgehandeld.

stap 7. De toetsing van de verkeers- en vervoersfuncties vanuit het SVV II-beleid

Het gaat hier om de vraag: wanneer dient de lijndienstfunctie vanuit het SVV-beleid nog nader te worden afgewogen tegen concurrerende milieuvriendelijkere openbaar-vervoersalternatieven, alvorens tot rijksbetrokkenheid geconcludeerd kan worden?

Alvorens te concluderen tot rijksbetrokkenheid conform punt b. of c. hierboven, moet nog getoetst worden op vervoersalternatieven. Voor wat betreft binnenlandse vluchten dient aan adequate OV-alternatieven de voorkeur te worden gegeven, zo die er zijn. Dan vervalt alsnog rijksbetrokkenheid op grond van die vervoersfunctie.

Indien er sprake is van grensoverschrijdende intra-Europese lijnvluchten, dient bezien te worden of de HSL een alternatief biedt voor het betrokken verzorgingsgebied. Ook dan wordt de voorkeur gegeven aan het landgebonden alternatief en vervalt de grond voor rijksbetrokkenheid.

Vanuit het SVV II-beleid dient ter afsluiting van dit toetsingskader nog te worden opgemerkt, dat voor regionale luchthavens die op rijksbetrokkenheid kunnen rekenen, de bereikbaarheid aan de landzijde om een intermodale afstemming vraagt tussen het rijk en de andere betrokken overheden. Indien bijvoorbeeld een dichtslibbende weginfrastructuur het functioneren van deze luchthavens bemoeilijkt, zal het rijk hier initiatieven nemen ter verbetering.

III. DE BELEIDSBSLISSINGEN OP BASIS VAN HET TOETSINGSKADER

Met de voorgaande zeven stappen is het toetsingskader vastgelegd. Op grond daarvan kunnen nu beleidsbeslissingen worden genomen over de concrete verkeers- en vervoersfuncties die per individuele luchthaven de rechtvaardigingsgrond voor rijksbetrokkenheid geven. Het gaat hier om vijf beleidsbeslissingen die direct uit dit toetsingskader voortvloeien. Daarnaast komen nog drie beleidsbeslissingen aan de orde die niet direct uit het toetsingskader voortkomen, maar die de reeds uitgezette koers betreffen van het kabinet ten aanzien van specifieke luchthavens.

Beleidsbeslissing 1 inzake het expresvervoer: vanwege de onaanvaardbaar hoge geluidsoverlast in de nacht komt in Nederland geen enkele regionale luchthaven in aanmerking voor een draaischijffunctie in het expresvervoer.

Het accommoderen van expresvervoer in Nederland zou op zich aantrekkelijk zijn in het kader van Nederland Distributieland. Deze specialistische tak van goederenvervoer kent een sterk groeiende markt en dankt zijn succes aan de toenemende behoefte om tijdgevoelige pakketten en documenten te versturen. De betrokken vervoersstromen worden via gesloten transportketens van met name lucht- en wegvervoersschakels geacommodeerd. Deze schakels sluiten op elkaar aan in stervormige netten per continent. Centrum van zo'n sternet is een sorteer- en distributiehub op een luchthaven.

Het accommoderen van een dergelijke markt vraag brengt echter nogal wat afwegingsproblemen met zich mee. De naadloze aansluiting van de betrokken transportschakels via de centrale sorteer- en distributiehub, én

de «just in time»-condities waaronder dergelijke systemen opereren, vergen namelijk intensieve operaties aan de land- en luchtzijde van een expresvrachtluchthaven gedurende de nachtelijke uren.

Bovendien nopen die «just in time»-condities tot een centrale ligging in de Westeuropese markt. Een iets meer excentrische ligging kan in de totale gemiddelde systeemtijd al gauw juist die tijd schelen die essentieel is voor een levensvatbare concurrentiepositie in dit tijdgevoelige marktsegment. Verder zullen bij een voortschrijdende concentratie in het expresvervoer in zo'n sterk groeiende markt steeds dikkere intercontinentale vervoersstromen zich manifesteren, waardoor steeds grotere vliegtuigen worden ingezet. Dit betekent dat een baan met voldoende lengte en draagkracht voorhanden moet zijn voor het ontvangen van grote vliegtuigtypen.

Om de wegtransportschakel in dit systeem volledig tot zijn recht te laten komen, dient de betrokken luchthaven bovendien een goede aansluiting op het Europese autowegennet te hebben.

Al met al zijn de mogelijkheden voor het accommoderen van expresluchtvracht op bestaande locaties uiterst beperkt. De enige bestaande regionale luchthaven die dicht bij het geschetste wensenprofiel komt is de luchthaven Maastricht. Zodra de oost-westbaan is voltooid, zou deze luchthaven namelijk door zijn ligging ten opzichte van de Westeuropese markt én door zijn baanuitrusting het best van alle Nederlandse luchthavens beantwoorden aan de wensen van een exprescarrier. Zoals eerder al aangegeven werd, is de voorgenomen aanleg van de oost-westbaan echter mede ingegeven door de overweging om de geluidhinder voor de omgeving binnen acceptabele grenzen te houden. Het accommoderen van expresluchtvracht op Maastricht zou een onaanvaardbaar hoog aantal nachtvluchten met zich meebrengen.

Beleidsbeslissing 2 inzake vrachtluchten: buiten Schiphol kunnen die regionale luchthavens op rijksbetrokkenheid uit hoofde van de vrachtfunctie rekenen, die daarvoor voldoende draagkracht in de omringende markt vinden om meer dan incidentele vrachtluchten te kunnen accommoderen. Dit geldt met name de luchthaven Maastricht.

Momenteel wordt luchtvracht voornamelijk op Schiphol afgehandeld. Daarnaast speelt luchtvrachtvervoer alleen op Maastricht een rol van enige omvang. Rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven op basis van bovenregionaal vrachtvervoer is alleen te rechtvaardigen als de luchthaven door zijn ligging een toegevoegde waarde heeft boven Schiphol. Dat geldt alleen voor die van Maastricht, die straks ondanks de bij beleidsbeslissing 6 vermelde restricties ten aanzien van het nachtelijk gebruik én door zijn uitrusting én door zijn ligging in de Europese markt zijn complementaire rol ten opzichte van Schiphol verder kan ontwikkelen.

Beleidsbeslissing 3 inzake general aviation: in de context van de general aviation kan met name voor de opleiding tot verkeersvlieger één regionale luchthaven, te weten Eelde, rekenen op rijksbetrokkenheid uit hoofde van die functie.

Uit een oogpunt van haar verantwoordelijkheid voor het handhaven en verbeteren van de veiligheid in de luchtvaart acht het rijk het handhaven van faciliteiten voor het beroepsverkeer op in elk geval één regionale luchthaven in Nederland van nationaal belang. Het gaat hierbij om dat beroepsverkeer dat niet regiogebonden is en dat bovendien in verband met Instrument Flight Rules (IFR)-lessen is aangewezen op een volwaardig uitgeruste regionale luchthaven, wat luchtverkeersdienstverlening betreft.

Het lessen in slecht-zichtomstandigheden is van belang voor de veiligheid van de Nederlandse luchtvaart.

Visual Flight Rules (VFR)-vluchten, die ook deel uitmaken van de basisopleiding, worden veelal in het buitenland uitgevoerd, waar de weersomstandigheden gunstiger zijn voor dit type vluchten. Bovendien is door het uitplaatsen van de VFR-vluchten naar het buitenland meer ruimte beschikbaar voor het oefenen van IFR-procedures in Nederlandse omstandigheden.

Ook oefenvluchten (een voortgezette opleiding), enerzijds nodig om op peil te blijven, anderzijds in geval van «overlessen» op een ander type, worden voorzover dat niet op simulators gebeurt, al in belangrijke mate in het buitenland uitgevoerd.

Om die – overigens reeds lang bestaande – basisopleiding, met name wat betreft IFR-lessen, binnen Nederland te garanderen, wil het rijk in elk geval op één regionale luchthaven optimale faciliteiten qua baanuitrusting, luchtverkeersleidingsdiensten, inrichting van een apart lescircuit etc. bieden. De betrokken regionale luchthaven mag dus op grond van die functie op rijksbetrokkenheid rekenen.

De vraag is echter: welke luchthaven komt daarvoor het eerst in aanmerking? Dat hangt af van de voorwaarden waaronder een effectieve en milieuverantwoorde accommodatie kan plaats vinden. Zulke voorwaarden zijn:

- de luchtruimtecapaciteit moet voldoende zijn voor het grote aantal lesvliegbewegingen, waaronder een substantieel aandeel IFR-bewegingen per jaar¹;
- de luchthaven moet in een dunbevolkte streek liggen, aangezien het gaat om een als hinderlijk ervaren activiteit, namelijk veel circuit-vliegen.

Deze voorwaarden maken het niet wenselijk deze functie aan de luchthaven Maastricht toe te kennen, ook al zou dat uit capaciteits-overwegingen in principe niet onmogelijk zijn. Door zijn ligging en weinig gecompliceerde luchtruimtestructuur komt de luchthaven Eelde daarvoor het meest in aanmerking².

Beleidsbeslissing 4 inzake lijndienstvervoer: die regionale luchthavens die met hun lijndienstenpakket de stedelijke knooppuntfunctie versterken in hun verzorgingsgebied, (Eindhoven en in principe Rotterdam), kunnen uit dien hoofde op rijksbetrokkenheid rekenen.

Een regionale luchthaven kan een goede aanvulling zijn voor een stedelijk knooppunt en kan het grootstedelijk concept versterken door een substantieel aanbod van lijndiensten. Daarmee wordt de stad immers in het langere-afstandvervoer beter bereikbaar en daarmee aantrekkelijker voor met name het bedrijfsleven in de regio. De HST kan voor een aantal grote bestemmingen in Europa dezelfde functie vervullen.

Momenteel bieden Rotterdam en Eindhoven een redelijk internationaal lijndienstenpakket. Deze steden worden bovendien onder de stedelijke knooppunten gerekend, waarvan het rijk de centrumpositie wenst te versterken. Zowel het lijndienstenpakket van een regionale luchthaven als een HSL-station zijn van belang voor de versterking van een grootstedelijk concept.

Rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven met het oog op de versterking van de grootstedelijke functie van de nabijgelegen stedelijke

¹ Het aantal IFR-bewegingen van de KLS op Eelde bedroeg in 1994 bijna 12 000, dat van de NLS op Maastricht naar schatting ca. 10 000.

² Dit betekent niet, dat (IFR-)lesvluchten op Maastricht niet meer mogen plaatsvinden, maar zij bieden daar geen grond voor rijksbetrokkenheid.

agglomeratie geldt uit hoofde van het op de betrokken luchthaven geacommodeerde lijndienstenpakket voor:

- de luchthaven Eindhoven;
- een luchthaven bij Rotterdam, voorzover Rotterdam niet op de HSL is aangesloten.

Beleidsbeslissing 5 inzake lijndienst- en vrachtvervoer uit oogpunt van ruimtelijk-economisch beleid: die regionale luchthaven die door het accommoderen van een substantieel lijndienstenpakket of vrachtvolume een bijdrage levert aan de versterking van de economische structuur in een regionaal stimuleringsgebied, kan uit hoofde van die vervoersfunctie(s) op rijksbetrokkenheid worden gerekend.

Het ruimtelijk-economisch beleid van het rijk richt zich voor wat het regionaal toegespitst beleid betreft alleen nog op het noorden van het land, het gebied waarin ook de luchthaven Eelde is gelegen. De reden hiervan is, dat er sprake is van een zogenaamd «fase-verschil» ten opzichte van de nationale economische ontwikkeling. Binnen een breed pakket van initiatieven om de economische structuur te versterken is ook de vraag aan de orde, of er een of meer vervoer- of verkeersfuncties te onderkennen zijn die de economische structuur van de regio kunnen versterken doordat zij bijdragen aan een aantrekkelijker regionaal vestigingsplaatsprofiel. De meest relevante vervoersfuncties daarvoor zijn uiteraard het lijndienstvervoer van passagiers en het vrachtvervoer. In het lijndienstvervoer wordt enige ontwikkeling mogelijk geacht, gelet op het marktpotentieel. Uit oogpunt van ruimtelijk-economisch beleid zou dit een aangrijpingspunt voor rijksbetrokkenheid kunnen bieden.

De luchthaven Eelde bereidt momenteel met financiële steun van het rijk een baanverlenging voor, waarvan met name een impuls voor het regionale vakantiechartervervoer verwacht wordt. Met een langere baan kunnen namelijk ook grotere toestellen worden geacommodeerd, die op verder weg gelegen Zuid Europese vakantiebestemmingen vliegen. Van een intensivering van dit vervoer kan ook een zekere economische uitstraling op de regio uitgaan.

Hoewel een dergelijke vervoersontwikkeling in de context van het ruimtelijk-economisch beleid geen krachtige aangrijpingspunten voor rijksbetrokkenheid in ruimere zin biedt, meent het kabinet, mede op grond van eerder gedane toezeggingen van het rijk, de financiële bijdrage voor een baanverlenging van Eelde gestand te moeten doen.

Voor alle duidelijkheid zij nog opgemerkt dat de noodzaak voor een baanverlenging niet te baseren valt op het IFR-beroepsverkeer, waaraan voor Eelde wel rijksbetrokkenheid wordt ontleend. Een verlengde baan is voor dit kleine verkeer immers niet nodig. Indien zwaar lesverkeer op Schiphol te zijner tijd niet meer welkom is, zou een verlengde baan op Eelde hiervoor wel soelaas kunnen bieden.

Daarmee zijn de rechtvaardigingsgronden voor rijksbetrokkenheid bij de regionale luchthavens op grond van het toetsingskader bepaald. Alvorens de consequenties van het voorgaande samen te vatten per luchthaven is nog een drietal beleidsbeslissingen relevant, die geen directe samenhang vertonen met het voorgaande toetsingsproces. Het betreft het onlangs genomen besluit ten aanzien van het nachtelijk gebruik van de luchthaven Maastricht, de reeds uitgezette koers ten aanzien van een luchthaven bij Rotterdam en de rol van Lelystad in het kader van de toekomstige totale luchthaven capaciteit in Nederland.

Beleidsbeslissing 6 inzake nachtopenstelling van de luchthaven Maastricht: in de randen van de nacht wordt een beperkt gebruik van de oost-westbaan toegestaan; gebruik van de noordzuidbaan is tussen 23.00 en 6.00 uur niet toegestaan. De voor de groei-mogelijkheden bepalende geluidcontouren worden gebaseerd op ongeveer 950 nachtvluchten per jaar.

Deze beleidsbeslissing betreft een aanvulling op het reeds vastgestelde aanwijzingsbesluit voor het luchtvaartterrein Maastricht ten behoeve van de oost-westbaan. Omdat een volledige openstelling van de luchthaven gedurende de nacht tot onaanvaardbaar hoge milieuhinder zou leiden, heeft het kabinet gekozen voor een beperkte openstelling in de nachtranden. In concreto gaat het, met inachtneming van het bestaande wettelijke regime, om het volgende nachtelijk gebruik voor de oost-westbaan:

23.00 – 01.00 uur: uitsluitend landingen;

01.00 – 05.30 uur: volledige sluiting;

05.30 – 06.00 uur: geen restricties ten aanzien van starts en landingen.

Het kabinet heeft niet gekozen voor een volledige sluiting tussen 23.00 en 06.00 uur, omdat het dan voor chartermaatschappijen niet aantrekkelijk is om Maastricht als thuisbasis te kiezen. Vanwege bedrijfseconomische redenen is het voor dergelijke luchtvaartmaatschappijen noodzakelijk om twee of drie «slagen» per etmaal te kunnen maken, waardoor zij, met name voor verder weg gelegen bestemmingen, soms reeds voor 06.00 uur moeten kunnen starten en in de periode tussen 23.00 en 01.00 uur nog moeten kunnen landen.

Met deze beperkte openstelling van Maastricht in de nachtranden, worden naar de mening van het kabinet voorwaarden gecreëerd waardoor de luchthaven voor chartermaatschappijen aantrekkelijk wordt als thuisbasis. Mede als gevolg van het werkgelegenheidseffect daarvan, is geraamd dat de uitbreiding van de luchthaven zal kunnen leiden tot een werkgelegenheidsgroei van zo'n 3300 arbeidsplaatsen (2005). Als daarentegen besloten zou zijn tot een volledige nachtsluiting van Maastricht, dan is de luchthaven voor chartermaatschappijen niet meer aantrekkelijk als thuisbasis, hetgeen zal resulteren in een veel beperktere werkgelegenheidsgroei, een niet rendabele exploitatie en het in mindere mate kunnen vervullen van bepaalde regio-overschrijdende verkeers- en vervoersfuncties.

Onderkend wordt dat het door het kabinet gekozen nachtrecht regime afwijkt van de wensen die de exploitant kenbaar heeft gemaakt om op termijn tot een sluitende exploitatie te komen. In de procedure voor de nacht-aanwijzing zal het (bedrijfseconomisch) effect van het door het kabinet gekozen nachtrecht regime nader bezien en beoordeeld dienen te worden.

Rijksbetrokkenheid bij de luchthaven Maastricht leidt er dan ook toe dat de additionele negatieve bedrijfsresultaten als gevolg van de beperkte nachtopenstelling in de afkoop van de toekomstige verliesbijdragen zullen worden meegewogen. Nader onderzoek moet duidelijk maken welke bedragen hier exact mee gemoeid zijn.

Beleidsbeslissing 7 inzake nationaal belang van een regionale luchthaven bij Rotterdam: het kabinet zal een definitief besluit nemen over beëindiging van de rijksbetrokkenheid zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (volgens de planning eind 1998)

In het in 1994 tot stand gekomen regeerakkoord is de volgende passage opgenomen:

«Uitgaande van een uitbreiding van Schiphol en de aanleg van een volwaardige HSL, is aan een luchthaven bij Rotterdam geen nationaal economisch belang verbonden.»

Begin 1995 is afgesproken dat het kabinet een besluit zal nemen inzake het vervallen van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (volgens de huidige planning eind 1998).

Medewerking van het rijk aan onderzoek naar de mogelijkheden van handhaving van de bestaande luchthaven Rotterdam als zakenluchthaven geschiedt onder uitdrukkelijk voorbehoud van dit besluit.

Beleidsbeslissing 8 inzake extra capaciteit voor general aviation: het kabinet bevordert de uitbreiding van vliegveld Lelystad om de van Schiphol uitgeplaatste general aviation te kunnen accommoderen.

Er dienen zich duidelijke infrastructurele capaciteitsproblemen aan voor de general aviation. Zo is in de eerste plaats general aviation op Schiphol ontmoedigd, conform de in de PKB Schiphol en Omgeving bevestigde PASO-afspraken. Verder lopen ook kleine luchtvaartterreinen zoals Lelystad en Hilversum op gezette tijden al tegen hun capaciteitsgrenzen aan en bovendien vergt het Besluit Geluidsbelasting Kleine Luchtvaart een reductie van de geluidsbelasting rond de bestaande luchtvaartterreinen, hetzij via stillere toestellen (bronbeleid), hetzij door minder te vliegen op de meest hinderlijke tijdstippen of andere operationele maatregelen, hetzij door het aantal bewegingen in de kleine luchtvaart vanaf het jaar 2000 op die terreinen zeer aanzienlijk te beperken.

Om die capaciteitsproblemen tegemoet te komen spant het kabinet zich in voor een uitbreiding van de luchthaven Lelystad. Daarbij wordt op termijn een ontwikkeling naar een zogenaamde business airport beoogd, zodat ook de zwaardere categorieën general aviation ontvangen kunnen worden. De financiële rijksbetrokkenheid beperkt zich tot een bijdrage in de noodzakelijke investeringen om de overloop van general aviation van Schiphol te kunnen opvangen. Ten tijde van de besluitvorming hierover was nog onduidelijk of het nodig is om op Lelystad over te gaan tot actieve luchtverkeersdienstverlening. Dit vormt nog onderwerp van onderzoek, vooral tegen de achtergrond van de luchtruimstructuur in relatie tot Schiphol. Indien als uitvloeisel van de PKB Schiphol en Omgeving besloten wordt tot deze luchtverkeersdienstverlening, zal dit tot jaarlijkse bijdragen te zijner tijd van het rijk leiden. In hoofdstuk 7 wordt dit nader uitgewerkt. De benodigde investeringen voor de ontwikkeling tot business airport komen overwegend voor rekening van de exploitant.

Dit alles staat los van de vraag in hoeverre in TNLI-kader een behoefte aan extra luchthaveninfrastructuur zou worden geconstateerd en een locatie in of bij de provincie Flevoland daarvoor soelaas zou bieden. Benadrukt moet worden dat de huidige locatie Lelystad voor een dergelijke functie naar alle waarschijnlijkheid niet geschikt zal zijn.

IV. DE BELEIDSCONSEQUENTIES PER LUCHTHAVEN

Per individuele luchthaven kunnen de voorgaande beleidsbeslissingen nog eens worden samengevat.

- Maastricht:** De luchthaven Maastricht kan op rijksbetrokkenheid rekenen op grond van de door het kabinet beoogde combinatie van verkeers- en vervoersfuncties.
- Rotterdam:** Het kabinet zal definitief besluiten inzake het vervallen van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (huidige planning eind 1998). Op dat tijdstip zal dus een definitief besluit genomen worden over beëindiging van de rijksbetrokkenheid.
- Eindhoven:** Rijksbetrokkenheid geldt hier op grond van het lijndienstpakket ter versterking van het stedelijk knooppunt.
- Eelde:** Rijksbetrokkenheid wordt ontleend aan de noodzaak gelegenheid op een regionale luchthaven te bieden voor het IFR-beroepsverkeer; financiële betrokkenheid van het rijk bij de baanverlenging is gebaseerd op eerder gedane toezeggingen.
- Twente:** Geen rijksbetrokkenheid.

In aanvulling op de hiervoor geschetste beleidsbeslissingen kunnen de volgende kabinetsvoornemens voor het kleine luchtvaartterrein bij Lelystad en ook dat op Texel als richtinggevend worden aangemerkt:

- Lelystad:** De financiële rijksbetrokkenheid bij het huidige luchtvaartterrein Lelystad richt zich op een bijdrage in de uitbreidingsinvesteringen voor dat terrein om de druk op Schiphol in de komende jaren te verminderen. Daartoe wordt Lelystad geschikt gemaakt voor het accommoderen van een groter volume general aviation, ook in de zwaardere categorieën (business airport).
- Texel:** Het luchtvaartterrein Texel is evenals Lelystad een vreemde eend in de bijt in de context van de regionale luchthavens. Toch verdient het uit een oogpunt van beleidsconsistentie de voorkeur om de beleidslijnen die getrokken zijn ten aanzien van de regionale luchthavens ook door te trekken voor Texel. In het verleden is het rijk financieel/bestuurlijk namelijk ook bij dit terrein met zijn grasbaan betrokken geraakt. Het vliegveld Texel dankt de huidige deelname van het rijk in het aandelenkapitaal en de (eventuele) exploitatieverliezen aan de moeilijke bereikbaarheid van het eiland, met name in de winter. Tegen de achtergrond van het nieuwe regionale-luchthavenbeleid zal het rijk te gelegener tijd als aandeelhouder terugtreden uit de luchthaven. Bovendien zal de bijdrage in de afdekking van mogelijke toekomstige verliezen worden beëindigd met een eenmalige bescheiden afkoopsom, zodat voldoende perspectieven kunnen worden geboden voor het voortbestaan van het vliegveld. Zo blijft het eiland toegankelijk voor de kleine luchtvaart.

V. DE PRINCIPES VOOR DE FINANCIËEL-BESTUURLIJKE CONSEQUENTIES

Op basis van het toetsingsprincipe «wel of geen hoofdinfrastructuur» is aan de hand van een toetsingskader bepaald welke luchthavens op welke gronden kunnen rekenen op rijksbetrokkenheid. Tot nu toe is echter nog geen inhoud gegeven aan de financieel-bestuurlijke consequenties die aan het toetsingsresultaat, te weten de keuze tussen continuering en beëindiging van rijksbetrokkenheid, verbonden moeten worden, rekening houdend met de eerder geformuleerde vijf beleidsuitgangspunten. De financiële consequenties worden nog gevolgd door enkele opmerkingen over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan die consequenties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uitwerking van de wijze waarop de verschaffing van luchtverkeersleidingsdiensten op de regionale luchthavens optimaal verschaft kunnen worden in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

Vijf categorieën financiële consequenties

De consequenties van het toetsingsprincipe zijn in vijf categorieën, A t/m E, aan te geven.

A. De jaarlijkse afdekking van de exploitatietekorten.

Bij continuering van de rijksbetrokkenheid zal het rijk die tekorten de komende jaren via een afkoopsom beëindigen.

Bij beëindiging van de rijksbetrokkenheid zal de verliesafdekking per 2000 worden beëindigd. Het is dan aan de luchthaven zelf om met de overblijvende aandeelhouders (zie punt D) nieuwe afspraken over eventuele verliesafdekking te maken.

B. Infrastructurele investeringen.

Bij continuering van de rijksbetrokkenheid komen specifieke luchtzijdige investeringen in de infrastructuur, die nodig zijn uit hoofde van de functies waarop die rijksbetrokkenheid is gebaseerd, voor rekening van het rijk.

Bij beëindiging van de rijksbetrokkenheid zal de regio de wenselijk geachte investeringen voor haar rekening moeten nemen.

C. Kosten van luchtverkeersdienstverlening.

De Minister van Verkeer en Waterstaat bepaalt uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de verkeersafwikkeling op luchthaventerreinen bij monde van het DG-Rijksluchtvaartdienst altijd het noodzakelijke voorzieningsniveau van luchtverkeersdienstverlening op een luchtvaartterrein, gelet op de feitelijke omvang en samenstelling van het luchtverkeer dat geaccommodeerd wordt. Ongeacht de mogelijke veranderingen in financieel-bestuurlijke verhoudingen zal het DG-Rijksluchtvaartdienst die verantwoordelijkheid blijven nemen.

Waar het de militaire luchthavens met burgermedegebruik, i.c. Twente en Eindhoven, betreft, ligt die verantwoordelijkheid uiteraard primair bij de Minister van Defensie.

Naast een verantwoordelijkheid voor het veiligheidsniveau van de luchtverkeersdienstverlening kent het rijk ook een toezichhoudende functie uit economisch oogpunt, gelet op het wettelijk vastgelegde monopolie van de luchtverkeersdienstverlening in de Wet Luchtverkeer. De daaraan verbonden financiële consequenties bij ongedekte luchtverkeersleidingskosten op de regionale luchthavens kunnen als volgt worden samengevat.

Bij continuering van de rijksbetrokkenheid zal de mogelijkheid worden onderzocht met het ZBO-Luchtverkeersbeveiliging (ZBO-LVB) leveringscontracten aan te gaan, rekening houdend met de minimale eisen inzake het voorzieningenniveau van luchtverkeersdienstverlening. Daarbij zal het rijk een jaarlijks budget ter beschikking stellen voor de geschatte ongedekte kosten van die dienstverlening, waarbij ernaar gestreefd wordt de omvang hiervan zoveel mogelijk toe te snijden op de relevante verkeers- en vervoersfuncties. Voor het ontwikkelen van extra prikkels ter verbetering van de efficiency zullen extra acties worden ondernomen.

Bij beëindiging van de financieel-bestuurlijke rijksbetrokkenheid bij een luchthaven zullen de ongedekte exploitatiekosten van luchtverkeersdienstverlening niet meer voor rekening van het rijk komen. Uit oogpunt van behoorlijk bestuur zal in een dergelijk geval een redelijke overgangstermijn in acht genomen worden waarin de huidige situatie nog ongewijzigd gecontinueerd wordt. Dit moet de betrokken luchthaven(s) en de betrokken regionale overheden voldoende gelegenheid geven om een nieuwe strategie te bepalen. De ongedekte kosten van de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dan wel het Ministerie van Defensie noodzakelijk geachte luchtverkeersdienstverlening komen daarna voor rekening van de betrokken luchthaven.

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt nog in meer detail ingegaan op de wijze waarop de verschaffing van luchtverkeersleidingsdiensten op regionale luchthavens geoptimaliseerd kan worden.

D. Participatie van het rijk in het aandelenkapitaal van regionale luchthavens.

Ongeacht de vraag of rijksbetrokkenheid gerechtvaardigd is bij de afzonderlijke luchthavens zal het rijk zich op termijn terugtrekken als aandeelhouder uit de luchthaven Maastricht (f 5,3 mln) en de luchthaven Eelde (f 7,4 mln). Dit zal ook gaan gelden voor het kleine luchtvaartterrein Texel, dat overigens buiten het kader van deze nota valt. Bij de overige regionale luchthavens is het rijk geen aandeelhouder.

E. Rijksbijdrage in de isolatiekosten

De vraag van rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven is in principe ook bepalend voor de eventuele rijksbijdrage in de isolatiekosten. Hoewel het principe dat «de vervuiler betaalt» gehandhaafd blijft, is met name in het geval van de luchthaven Maastricht een bijdrage van het rijk toegezegd in de isolatiekosten rond deze luchthaven. Beëindiging van rijksbetrokkenheid zou ook de grondslag voor een dergelijke rijksbijdrage in de isolatiekosten wegnemen.

Stapsgewijze uitvoering

Daar waar het voorgaande gepaard gaat met financiële sanering, wordt stap voor stap te werk gegaan. Immers, de condities voor de luchthavens om als resultaatverantwoordelijke eenheden te kunnen functioneren ontbreken nog grotendeels. De kwetsbare markt waarin de luchthavens opereren, gevoegd bij hun financiële afhankelijkheid van de aandeelhouders en de langdurige planologische procedures maken de beleidsmarges om tot RVE's te komen op de korte termijn smal. In zo'n situatie zijn al te grote beleidsschokken niet zonder gevaren: rigoureuze stappen van het rijk zonder zorgvuldige afstemming met de andere aandeelhouders, i.c. de lagere overheden, maken de positie van de regionale luchthavens onnodig kwetsbaar, waardoor het risico bestaat dat «het kind met het badwater weggegooid wordt».

Voor de financiële sanering van de luchthavens die rijksbetrokkenheid rechtvaardigen wordt daarom niet hals over kop te werk gegaan. De komende jaren zal dat beleid voor die luchthavens stapsgewijs vorm krijgen. Uiterlijk in het jaar 2000 zal dat proces zijn afgerond. Als indicatie voor de financiële consequenties van een dergelijke sanering zij verwezen naar hoofdstuk 7.

Als de financiële sanering voor alle relevante luchthavens is afgerond, kunnen voor de betrokken luchthavens voldoende perspectieven op het functioneren als RVE aanwezig zijn. Dan is ook de tijd rijp voor het rijk om zich terug te trekken uit het aandelenkapitaal van de regionale luchthavens.

Uiteraard behoudt het rijk zich het recht voor om de aandelen in het jaar 2000 nog niet van de hand te doen, indien mocht blijken dat de aandelen op dat moment nog een te geringe marktwaarde vertegenwoordigen, bijvoorbeeld minder dan de nominale waarde.

Optimale verschaffing luchtverkeersleidingsdiensten

In die gefaseerde aanpak past de wijze waarop een optimale verschaffing van luchtverkeersleidingsdiensten gerealiseerd kan worden in de gewijzigde verhoudingen tussen het rijk en het Zelfstandig Bestuursorgaan Luchtverkeersbeveiliging (ZBO/LVB). Het ZBO/LVB kwam voort uit de verzelfstandiging van de Directie Luchtverkeersbeveiliging van de Rijksluchtvaartdienst per 1 januari 1993. Daarmee is dit orgaan leverancier van diensten op het gebied van de luchtverkeersleiding geworden. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in casu het DG Rijksluchtvaartdienst, zal in overleg met dit ZBO/LVB bepalen waar welke vorm van luchtverkeersdienstverlening zal moeten worden verstrekt. Ook zal de RLD overeenkomstig de Wet Luchtverkeer toetsen of aan het gewenste niveau van dienstverlening wordt voldaan.

Door die verzelfstandiging van de LVB krijgen ook de financiële verhoudingen met betrekking tot de luchtverkeersdienstverlening een ander karakter. Die verhoudingen zijn eigenlijk in de jaren zeventig sterk bepaald door de keuze van het toenmalige kabinet voor een tarievenbeleid dat zich primair richt op een volledige kostendekking van de verkeersleidingsdiensten op Schiphol. Om op dit punt ongelijke concurrentieverhoudingen tussen Schiphol en de regionale luchthavens te vermijden, werd op de regionale luchthavens tot voor kort een zelfde berekeningsmethodiek voor de LVB-tarieven toegepast in de vorm van een identiek opslagpercentage op de landingsgelden. In 1996 is het opslagpercentage vervangen door een prijs per ton startgewicht, uitgaande van de gewichtsklassenindeling in de havengeldregeling van de luchthaven. Het tariefniveau is hierbij niet wezenlijk veranderd. Omdat echter het verkeer op de regionale luchthavens zowel qua volume als qua samenstelling wezenlijk verschilt van dat op Schiphol, vergt de verschaffing van regionale luchtverkeersleidingsdiensten kosten die niet uit de gebruikersheffingen gedekt worden en daarom jaarlijks ten laste van de Rijksbegroting werden gebracht.

Het spreekt voor zich dat de nieuwe bestuurlijke, organisatorische, financiële en juridische veranderingen de driehoeksverhouding V&W, ZBO/LVB en de regionale luchthavens aanzienlijk zullen raken. Ter oriëntatie kan gewezen worden op de volgende zaken, waaraan in een overgangperiode nadrukkelijk gewerkt zal worden:

(a) Daar is in de eerste plaats de noodzaak om van het min of meer uniforme tarievenbeleid langzaam over te stappen naar een beleid waarin het profijtbeginsel een sterkere rol speelt. De rol van de tarieven in de kostendekking zal opnieuw nader worden bezien voor die regionale

luchthavens, die tot de hoofdinfrastructuur gerekend worden. In wezen is die differentiatie al ingezet met de introductie van hogere basistarieven voor de landingsgelden en de daaraan gerelateerde luchtverkeersleidingsheffingen op Schiphol (zie tabel 2.1 in hoofdstuk 2). Uiteraard vereist toepassing van een meer gedifferentieerd tarievenbeleid grote zorgvuldigheid om ongewenste reacties te voorkomen, gegeven de tariefelasticiteiten van de afzonderlijke verkeerscategorieën. Onnodige negatieve volumereacties in de verkeersomvang werken immers ook nadelig door op de exploitatieresultaten van de luchthaven zelf. Rekening houdend met de draagkracht van de verschillende verkeerscategorieën wordt een aanpassing van de luchtverkeersleidingstarieven nagestreefd om tot betere kostendekkingsgraden te komen. Dit nieuwe tarievenbeleid zal ook om een nauwkeurige afstemming met de luchthavens zelf vragen met betrekking tot het door hen te voeren tarievenbeleid inzake de haven-gelden. Gelet op de verhouding tussen kosten en opbrengsten (de dekkingsgraad) en de draagkracht van het verkeer gaat het overigens om relatief beperkte verbeteringen in de kostendekkingsgraden van de luchtverkeersleidingsdiensten per luchthaven.

(b) In de nieuwe verhoudingen tussen V&W en ZBO/LVB kunnen er leveringscontracten worden opgesteld voor de op de regionale luchthavens te verschaffen luchtverkeersleidingsdiensten. Uiteraard zal de rijksoverheid daarbij als vragende partij vanuit haar budgetverantwoordelijkheid nauwlettend toezien op een verantwoorde prijs/kwaliteit-verhouding. Dit betekent dat een zo efficiënt mogelijke verschaffing van luchtverkeersdienstverlening alle aandacht zal krijgen, dit alles uiteraard zonder het veiligheidsniveau ter discussie te stellen. Dit zal in de overgangperiode de nodige acties vergen, zoals ondermeer ten aanzien van:

- optimale afstemming met commercieel acceptabele openstellingstijden;
- de mogelijkheden van integratie en/of automatisering van FIO/meteodiensten;
- de mogelijkheden van concentratie van naderingsverkeersleidingsdiensten in het vlucht-informatiegebied Amsterdam.

Uiteraard is dit geen uitputtende opsomming, maar meer een indicatie van de door de RLD in overleg met het Bestuursorgaan LVB te entameren acties.

(c) Voor de mate van financiële betrokkenheid van het rijk bij de verschaffing van luchtverkeersleidingsdiensten geldt het volgende.

De regionale luchthavens hebben nog een niet altijd eenvoudige weg te gaan naar het uiteindelijke doel, de RVE. De financiële draagkracht van deze luchthavens moet stap voor stap groeien. Dit leidt tot de volgende regels voor financiële rijksbetrokkenheid:

- het rijk garandeert in elk geval de verschaffing van die luchtverkeersleidingsdiensten die nodig zijn voor het accommoderen van dat verkeer, dat samenhangt met de aan de betrokken regionale luchthaven toegekende functie(s). Uiteraard staan die voorzieningen ook ter beschikking aan andere verkeerscategorieën tegen de dan gangbare tarieven;
- de uit die voorzieningen voortvloeiende jaarlijkse exploitatiekosten die niet worden gedekt door de gebruikers blijven, zoals ook nu gebruikelijk is, voor rekening van het rijk (ook in het geval van militaire verkeersleiding);
- indien de huidige of toekomstige functie van een regionale luchthaven geen rijksbetrokkenheid rechtvaardigt, streeft het rijk ernaar de rijksbijdragen zowel in geval van militaire als in geval van civiele verkeersleiding te beëindigen;

- mocht de luchthaven aanvullende luchtverkeersleidingsdiensten wensen, voorzover die nodig zijn bij het accommoderen van additionele verkeerscategorieën (bijv. door langere openstellingsuren of extra LVB-personeel), dan dienen de daaraan verbonden extra exploitatiekosten in principe volledig door dat verkeer c.q. de luchthaven te worden gedekt. In geval er sprake is van civiele verkeersleiding, zullen er additionele afspraken moeten worden gemaakt tussen de betrokken luchthaven en het rijk in overleg met ZBO/LVB;
- initiële investeringen in luchtverkeersleidingsvoorzieningen die samenhangen met infrastructuuruitbreidingen komen voor rekening van het rijk, mits deze beleidsvoornemens dateren van voor de verzelfstandiging van de luchtverkeersleiding in het ZBO/LVB, d.w.z. vóór 1 januari 1993.

Beleidsvoornemens tot initiële investeringen, genomen na dit tijdstip, komen in principe niet voor een (voorwaardenscheppende) investeringsbijdrage van het rijk in aanmerking. Het ZBO/LVB zal dergelijke investeringen op de gebruikelijke wijze via de exploitatie financieren.

HOOFDSTUK 7. FINANCIËLE ASPECTEN

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties, voortvloeiend uit de beleidsuitgangspunten uit hoofdstuk 6, in onderlinge samenhang gepresenteerd.

De huidige financiële betrokkenheid van het rijk richt zich op de volgende onderwerpen:

- infrastructurele renovatie- resp. uitbreidingsinvesteringen (zowel voor het banenstelsel als voor de luchtverkeersleiding);
- de jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de luchthaven-NV's;
- de participatie in het aandelenkapitaal;
- de jaarlijkse bijdragen voor de regionale luchtverkeersleidingsstations (zowel burger als militair).

Naast deze onderwerpen die direct het bedrijfsmatig functioneren raken, vormt ook de verbetering van de leefbaarheid rond regionale luchthavens een onderdeel van het regionale-luchthavenbeleid, dat voor het rijk financiële consequenties kan hebben:

- bijdragen in de kosten van geluidsisolatie en verbetering van de externe veiligheid.

Als gevolg van de beleidsvoornemens gaan op deze onderdelen veranderingen optreden voor de regionale luchthavens. Daarnaast kunnen er ook wijzigingen optreden die de omvang van de financiële betrokkenheid van het rijk raken, maar niet het gevolg zijn van beleidswijzigingen (bijvoorbeeld de wenselijkheid van een grotere rijksbijdrage als gevolg van nieuwe inzichten over de aanlegkosten van luchthaveninfrastructuur).

In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties voor het rijk, en met name V&W, in beeld gebracht. Daarbij is als planninghorizon het jaar 2015 aangehouden. Het «kasritme» van de uitgaven is daarbij een niet onbelangrijke factor waar het de tijdstippen van de uitgaven van het rijk betreft.

Voor de middellange termijn vormt de Rijksbegroting 1997 voor met name V&W het referentiekader.

Het spreekt vanzelf dat op een dergelijke termijn gewerkt is met een aantal aannamen. In sommige gevallen zijn meerdere scenario's denkbaar, die in het algemeen met de nodige onzekerheden zijn omgeven. Een voorbeeld hiervan is de definitieve besluitvorming ten aanzien van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, of het aantal nachtvluchten op Maastricht Aachen Airport.

Dit hoofdstuk beperkt zich derhalve tot de grote financiële lijnen, zoals deze thans bekend zijn.

De belangrijkste conclusies zijn aan het eind van dit hoofdstuk opgenomen.

Infrastructurele investeringen

In de achterliggende jaren was het gebruikelijk dat het rijk grotere **infrastructurele renovatie-investeringen**, die de (financiële) draagkracht van een luchthaven te boven gingen, geheel of gedeeltelijk (voor 40%) à fonds perdu voor zijn rekening nam. Dit was gebaseerd op de Oprichtingswet voor de regionale luchthavens uit 1955. Dat gaat nu veranderen. Dergelijke grote renovaties aan het banenstelsel zullen in de toekomst, zoals dit reeds gebruikelijk was voor kleinere vervangingsinvesteringen, via de exploitatie van de betreffende luchthaven moeten worden

gefinancierd. Dit zal leiden tot een verslechtering van het exploitatie-resultaat; in een verliessituatie zouden ook de kapitaalslasten van grotere renovaties volgens de huidige gang van zaken toch weer voor 40% voor rekening van het rijk komen. Voor de luchthavens die daarvoor in aanmerking komen, zal dit effect in een afkoopsom van toekomstige exploitatieverliezen kunnen worden verdisconteerd. Voor deze problematiek zij verwezen naar de paragraaf «Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de luchthaven-NV's», verderop in dit hoofdstuk.

Voor de luchthaven Twente gelden nog bestaande toezeggingen: V&W heeft zich bereid verklaard met een bedrag van maximaal f 850 000 (zie bijlage 2, tabel 1) te participeren in een garantiestelling van in totaal f 2,1 mln. Dit garantiebepdrag dient om de financiering veilig te stellen van de extra kosten, die het Ministerie van Defensie zou moeten maken voor renovatie van (delen van) de startbaan. Deze kosten zouden voor rekening van de luchthaven Twente komen indien (delen van) de startbaan, als gevolg van het zware civiele medegebruik (vakantiecharters), eerder dan volgens planning (2003) zou moeten worden gerenoveerd. Thans is bekend dat in 1997 een gedeelte van de startbaan, te weten de baanop, ingrijpend zal moeten worden gerenoveerd (kosten circa f 2 mln). De exploitant beraadt zich momenteel over de meest wenselijke modaliteiten van financiering. Omdat het rijk de financieel-bestuurlijke verhoudingen met de luchthaven Twente in het jaar 2000 zal hebben beëindigd, zijn mogelijk te verwachten uitgaven van V&W met betrekking tot de bovengenoemde garantiestelling, eveneens opgenomen in het jaar 2000 (zie bijlage 2, tabel 1). Dit is in overeenstemming met de Begroting 1997.

Infrastructurele uitbreidingsinvesteringen hebben betrekking op investeringen in het banenstelsel en in de luchtverkeersleiding. In het kader van deze beleidsnota wordt voorbijgegaan aan de financiering van landzijdige zaken (zoals toeleidende infrastructuur), voor zover V&W daarbij betrokken zou zijn. De kern van het nieuwe beleid is dat, voor die regionale luchthavens waar rijksbetrokkenheid is gerechtvaardigd, alleen de kosten van initiële infrastructurele investeringen aan de luchtzijde voortaan voor rekening van het rijk, in casu V&W, zullen komen. Investeringen in passagiersterminals, vrachtgebouwen etc. zullen via de exploitatie van de betreffende luchthaven worden gefinancierd.

Welke bedragen voor V&W met de investeringen in (luchtzijdige) infrastructuur in de gehele planningperiode tot 2015 zullen zijn gemoeid, is thans nog niet aan te geven.

Voor zover thans te overzien, gaat het om de volgende projecten met bijbehorende bedragen voor de periode tot 2002. Een totaaloverzicht van de thans geraamde V&W-bijdragen voor investeringen in deze periode is te vinden in bijlage 2 (tabel 1).

De luchthaven Maastricht

De oorspronkelijke besteksraming voor de oost-westbaan dateert van het begin van de jaren tachtig. De zogenaamde **directe** aanlegkosten (1^e fase) werden indertijd geschat op circa f 130 mln (prijspeil 1982). De directe aanlegkosten zijn de investeringen die in beginsel tot de verantwoordelijkheid van de exploitant kunnen worden gerekend. De 1^e fase heeft betrekking op de aanleg van de oost-westbaan als basisvoorziening. Verdere (uitbreidings)investeringen op het oost-westbaanareaal t.b.v. de groei van het luchtverkeer (infrastructuur, gebouwen, bedrijventerreinen etc.) vinden plaats in de zgn. 2^e fase.

In 1995 zijn de directe aanlegkosten voor de 1^e fase door de NACO¹, in opdracht van V&W, opnieuw bezien. Een belangrijk gegeven is dat, gegeven het aanwijzingsbesluit voor de oost-westbaan (uitsluitend voor vluchten overdag) in oktober 1994, volgens de huidige inzichten, aanbesteding naar verwachting eind 1998/begin 1999 zal kunnen plaatsvinden. De noodzaak van het zorgvuldig doorlopen van de uitvoerige planologische procedures en de besluitvorming ten aanzien van het aantal nachtvluchten is hier debet aan.

Op basis van de NACO-studie wordt voor de directe aanlegkosten thans rekening gehouden met een bedrag van f 207,3 mln (prijspeil 1998). Bovenop de indertijd geraamde f 130 mln (prijspeil 1982) komt derhalve nog f 77,3 mln, waarvan circa f 57 mln als gevolg van inflatie en circa f 20 mln extra kosten op grond van nieuwe eisen zijdens de overheid met betrekking tot de constructie van de baan, etc.

In bestuurlijk overleg (augustus 1995) is tussen de betrokken partijen overeenstemming bereikt over de financiering van de genoemde additionele uitgaven van f 77,3 mln: V&W draagt hieraan f 29,4 mln bij, EZ f 21,8 mln, de provincie Limburg f 18,4 mln en de luchthaven f 7,7 mln (10%).

De totale directe aanlegkosten (1^e fase) van f 207,3 mln worden daarmee als volgt gefinancierd:

- V&W	f 32,4 mln	(zie bijlage 2, tabel 1);
- EZ	f 135,8 mln;	
- Provincie	f 18,4 mln;	
- Luchthaven	f 20,7 mln;	
Totaal directe aanlegkosten	f 207,3 mln	

Over de EZ-bijdrage moet worden opgemerkt dat deze een EFRO-bijdrage (f 39 mln) omvat. Vooralsnog is ervan uitgegaan dat in grote lijnen aan de voorwaarden voor toewijzing van deze fondsen kan worden voldaan, wat inhoudt dat ten laatste in 1998 zal worden aangevangen en het project ultimo 2001 zal zijn afgerond.

De ontwikkeling van de oost-westbaan in de zgn. 1^e fase betreft een primaire basisvoorziening. De hiermee gemoeide kosten worden grotendeels (90%) door de overheden als investeringsbijdrage ter beschikking gesteld, zoals in het bovenstaande is aangegeven.

De verdere uitbreiding en ontwikkeling van het oost-westbaanareaal vindt plaats in een zgn. 2^e fase. Dit betreft investeringen voor aankoop gronden, taxibanen, platforms (airside), maar ook terminals, bedrijventerreinen etc (landside). De bestaande afspraken behelzen dat deze investeringen te zijner tijd door de exploitant zullen worden gefinancierd.

De gronden voor deze 2^e fase (totale financieringslasten ultimo 1997: circa f 8 mln) zijn momenteel reeds grotendeels aangekocht, tegelijkertijd met de gronden noodzakelijk voor de 1^e fase (deze laatste zijn gefinancierd uit het in het bovenstaande aangegeven budget). Gescheiden aankoop van gronden 1^e fase en 2^e fase was niet haalbaar.

Voornamelijk vanwege de langdurige besluitvormingsprocedure ten aanzien van de oost-westbaan (met nachtvluchten) is ten behoeve van de financiering van de gronden 2^e fase door de luchthaven Maastricht een tijdelijke overbruggingsregeling van het rijk onvermijdelijk geworden. In dit verband heeft V&W besloten tot een voorfinanciering van deze gronden voor een bedrag van f 8 mln in 1997. Deze uitgave is niet voorzien in de Rijksbegroting 1997, doch zal bij voorjaarsnota worden verwerkt. Volgens de huidige planning zal dit bedrag rond het jaar 1999 terugvloeien naar V&W (zie tabel 1, bijlage 2).

¹ NACO, *Maastricht-Aachen Airport Oost-westbaan Project: Kosten en Capaciteitsberekening, Evaluatie van het Ruimteplan*, juni 1995.

Onder de zogenaamde **indirecte** kosten vallen de investeringen die niet tot de verantwoordelijkheid van de luchthavenexploitant worden gerekend, zoals LVB-investeringen (landzijdige infrastructurele investeringen blijven hier verder buiten beschouwing). De LVB-voorzieningen (Instrument Landing System, meteo) ten behoeve van het oost-westbaanproject komen volledig voor rekening van V&W en worden geschat op f 20 mln. (Deze toezegging van V&W dateert van voor de verzelfstandiging van de luchtverkeersleiding in het ZBO/LVB.). Dit bedrag is voorzien in de Rijksbegroting 1997.

Op dit moment wordt een nieuwe verkeerstoren niet voorzien. Dit sluit niet uit dat op basis van nog uit te voeren onderzoek te zijner tijd een nieuwe verkeerstoren wel wenselijk/noodzakelijk wordt geacht.

Het kasritme van de uitgaven van V&W ten behoeve van de oost-westbaan is in deze nota, vergeleken met de Begroting 1997 van V&W, verschoven. Volgens de huidige inzichten zal, zoals gezegd, op basis van het (onherroepelijk) aanwijzingsbesluit voor vluchten overdag op zijn vroegst eind 1998/begin 1999 met de aanleg kunnen worden aangevangen. Afhankelijk van de voortgang in de betreffende procedures zal de definitieve fasering van de uitgaven eerst in de komende jaren in overleg met EZ kunnen worden vastgesteld.

De luchthaven Eelde

De baanverlenging op Groningen Airport Eelde zal met 100% rijkssteun worden aangelegd. Het betreft een totaal bedrag van f 22,2 mln (prijspeil 1997), waarvan V&W f 9,9 mln en EZ f 12,3 mln financiert. Deze financiële rijksbetrokkenheid bij baanverlenging tot 2500 m is gebaseerd op gedane toezeggingen. In de Begroting 1997 van V&W is het betreffende bedrag gereserveerd (zie bijlage 2, tabel 1). Volgens de huidige planning zal tegen het jaar 2000 met de aanleg van de baanverlenging kunnen worden aangevangen.

De luchthaven Rotterdam

Ten behoeve van de aanleg van een nieuw vliegveld bij Rotterdam (Nieuw Rotterdam Airport) in het kader van het IPNR, is in de Begroting 1997 van V&W, voorlopig een (niet geïndexeerde) rijksbijdrage voorzien van f 120 mln, ontleend aan in de afgelopen jaren gemaakte afspraken.

Begin 1995 is afgesproken dat het kabinet een besluit zal nemen inzake het vervallen van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (volgens de huidige planning eind 1998). Uitgaande van een besluit in 1998 kunnen ten aanzien van het nationaal belang en de daaruit voortvloeiende toekomstige ontwikkeling van Zestienhoven in grote lijnen 3 scenario's worden onderscheiden:

1. geen aanleg van NRA, het huidige Zestienhoven wordt gesloten;
2. geen aanleg van NRA, het huidige Zestienhoven blijft voortbestaan;
3. aanleg van NRA.

De scenario's onderscheiden zich overigens niet in de omvang van de daarmee gemoeide financiële betrokkenheid voor het rijk: deze ligt in alle gevallen in de orde van grootte van f 120 mln, zij het dat de samenstelling van de uitgaven zal verschillen. Over de mogelijke aanwending van de gereserveerde gelden ad f 120 mln ten behoeve van de scenario's 1 en 2, zal te zijner tijd nadere besluitvorming moeten plaatsvinden.

Nu de definitieve besluitvorming eind 1998 zal plaatsvinden, is de fasering van de uitgaven (totaal f 120 mln) in deze nota in de tijd gezien met 2 jaar vooruitgeschoven, vergeleken met de Begroting 1997. Voorts is er bij het weergeven van de financiële consequenties voor het rijk

uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie (vooral nog inclusief de de jaarlijkse bijdrage voor de LVB; zie hiervoor verderop de paragraaf «Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de regionale LVB-stations»).

Het vliegveld Lelystad

Conform hetgeen hoofdstuk 6 aangeeft, heeft het kabinet voorbereidingen getroffen om de druk op Schiphol te verminderen door ruimte te bieden voor een uitbreiding van Lelystad ten behoeve van general aviation en door het leveren van een bijdrage in de daarmee gemoeide investeringen. Daarmee is een uitwerking gegeven aan het beleid, zoals vastgesteld in de PKB Schiphol en Omgeving, om de (niet-mainportgebonden) general aviation op Schiphol te ontmoedigen en voor zover mogelijk uit te plaatsen naar Lelystad. In dit verband kan tevens worden verwezen naar de brieven van resp. 2 juni 1995, 30 augustus 1996 en 1 oktober 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Hierin is aangegeven dat twee ontwikkelingsfasen kunnen worden onderscheiden.

In de eerste fase is sprake van het versterken van de zgn. huidige «overlooptoefunctie». V&W heeft begin 1993 reeds een bijdrage voor infrastructurele uitbreidingsinvesteringen toegezegd van in totaal f 8,25 mln. Hiervan is inmiddels f 6,5 mln ter beschikking gesteld en geïnvesteerd. In totaal gaat het in deze fase om een investeringsbedrag van circa f 15,75 mln. De resterende ca. f 9 mln zal door de exploitant en de provincie worden geïnvesteerd. Het gaat hierbij om onder meer een parallelle startbaan voor lichte vliegtuigen (ter vergroting van de capaciteit), het uitplaatsen van het zweefvliegen van vliegveld Lelystad naar een andere locatie in de regio, een taxibaan en platform voor de ontsluiting van een nieuw bedrijventerrein en gebouwen.

In de zogenaamde tweede fase zal medewerking worden gegeven aan een verdere ontwikkeling tot «business airport», zodat ook de zwaardere categorieën (niet-mainportgebonden) general aviation dan ontvangen kunnen worden. Op grond van de urgentie zal deze tweede fase vóór het jaar 2000 zijn beslag krijgen. Op dat moment zal ook het resterende bedrag van f 1,75 mln (zie bijlage 2, tabel 1) van de reeds toegezegde rijksbijdrage van f 8,25 mln, bestemd voor baanverzwaring, ter beschikking kunnen worden gesteld.

De overige investeringen conform het «business plan» van in totaal ongeveer f 18 mln (gebouwen, baanverlenging tot 1600 à 1800 m, ILS) zullen worden gefinancierd door de exploitant en de provincie Flevoland.

Daarnaast heeft de ontwikkeling tot business airport, conform beleidsbeslissing 8, mogelijk (nieuwe) financiële consequenties voor het rijk in de vorm van luchtverkeersdienstverlening met de bijbehorende faciliteiten. Dit wordt beschreven in de paragraaf «Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de regionale LVB-stations», verderop in dit hoofdstuk.

Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de luchthaven-NV's

Het bestaande beleid gaat uit van 40% rijksbijdrage in de jaarlijkse exploitatietekorten van de luchthavens Maastricht, Eelde en Twente (en Texel). Voor Eindhoven is dat 25%. Momenteel gaat het in totaal om een bedrag van ruim f 4 mln. Conform de in deze nota geformuleerde beleidsuitgangspunten, zal V&W de jaarlijkse bijdrage in het exploitatieverlies van de luchthavens Maastricht, Eelde, Eindhoven en Twente uiterlijk in het jaar 2000 hebben beëindigd.

Hiervoor in de plaats zal V&W voor de luchthavens, waarvoor rijksbetrokkenheid gerechtvaardigd is (Maastricht, Eelde en Eindhoven) een afkoopsom (een bedrag ineens) op basis van te verwachten toekomstige

exploitatieverliezen verstrekken (voor zover dit het rijksaandeel in de verliezen betreft). Hiermede wordt beoogd de luchthavens een uitgangspositie te bieden die voldoende overlevingsperspectieven op lange termijn biedt.

Een belangrijke consequentie van het beëindigen en/of afkopen van de jaarlijkse exploitatiebijdragen, is dat de regionale overheden en eventuele private partners vanaf dat moment volledig verantwoordelijk zullen zijn voor eventuele toekomstige verliezen.

Dit zal voor de genoemde luchthavens in de periode 1997–2000 zijn beslag krijgen. In navolging op de regionale luchthavens zal V&W in deze periode eveneens de participatie (40%) in het vliegveld Texel stopzetten; overigens is voor dit laatste vliegveld de exploitatiebijdrage van de aandeelhouders, waaronder V&W, gedurende de laatste 10 jaar in totaliteit beperkt gebleven tot enkele duizenden guldens. Wel krijgt het vliegveld tegen het jaar 2000 te maken met een renovatie van de landingsbaan. Financiering via de exploitatie zal tot een verliessituatie leiden. Gelet op de huidige verantwoordelijkheid van het rijk voor vliegveld Texel ligt een afkoop van toekomstige verliezen daar eveneens in de rede.

De luchthaven Twente komt echter niet voor een dergelijke afkoop in aanmerking, zoals in hoofdstuk 6 is uiteengezet. V&W zal in 1999 de jaarlijkse exploitatiebijdrage aan de luchthaven Twente voor het laatst verstrekken.

De huidige planning voor de jaren, waarin de afkoop van het rijk daadwerkelijk ter beschikking zal worden gesteld aan de luchthavenexploitanten, is als volgt: 1998 (Eindhoven), 1999 (Maastricht), 1999 (Texel) en 2000 (Eelde). Deze fasering is mede gebaseerd op de afronding van eventuele planologische procedures die verband houden met belangrijke infrastructuurprojecten (bijv. Maastricht, Eelde).

De hoogte van de afkoopsummen voor de betreffende luchthavens zal in grote lijnen worden gebaseerd op de gekapitaliseerde waarde van te verwachten toekomstige exploitatiebijdragen van het rijk, de zgn. Netto Contante Waarde (NCW, reële disconteringsvoet 4%¹).

In deze nota is afgezien van het geven van een indicatie van de afkoopsum van de genoemde luchthavens.

In de eerste plaats zijn niet voor alle betreffende luchthavens consistente lange-termijnprognoses beschikbaar die kunnen dienen als basis voor de bepaling van een afkoopsum. Zo zal voor de luchthaven Maastricht, het effect van de door het kabinet gekozen nachttregime op de exploitatieresultaten in de procedure voor de nachtaanwijzing nader dienen te worden gezien en beoordeeld.

Thans zijn hierover nog slechts globale indicaties beschikbaar.

In de tweede plaats zal de hoogte van de totale afkoopsum (die mede afhankelijk is van de afkoopperiode), alsmede het bedrag dat voor rekening van het rijk komt, nog onderwerp zijn in het te zijner tijd te voeren bestuurlijk overleg met de regionale overheden en de luchthavenexploitanten.

Zoals eerder in deze nota is aangegeven (beleidsbeslissing 6), wijkt voor Maastricht het gekozen nachttregime af van de wensen die de exploitant heeft kenbaar gemaakt.

In de Begroting van V&W 1997 (Begrotingsartikel 4.10. Beheer en ontwikkeling luchthavens), is vooralsnog f 24,8 mln voorzien voor afkoopsummen voor alle luchthavens gezamenlijk (artikel-onderdeel 4.10.1). Voorts is het niet uitgesloten dat, vanwege de gefaseerde afkoop van exploitatiebijdragen in de periode 1997–2000, de in de Rijksbegroting gereserveerde gelden voor *jaarlijkse* exploitatiebijdragen (artikel-

¹ Ministerie van Financiën, *Rapport Studiegroep Heroverweging Disconteringsvoet*, 9 januari 1995.

onderdeel 4.10.2: circa f 4,8 mln per jaar beschikbaar) reeds in deze periode gedeeltelijk zullen vrijvallen (zie bijlage 2, tabel 3).

Er moet echter worden geconcludeerd dat het thans opgenomen bedrag niet toereikend zal zijn, hetgeen in grote lijnen kan worden toegeschreven aan de benodigde afkoopsom voor de luchthaven Maastricht.

Participatie in het aandelenkapitaal

Conform het nieuwe beleid zal het rijk niet langer participeren in het aandelenkapitaal van de luchthavens Maastricht (f 5,3 mln) en Eelde (f 7,4 mln). In dit verband moet ook het vliegveld Texel worden genoemd (f 343 000). In beginsel zou verkoop tegen nominale waarde in het jaar 2000 f 13 mln voor het rijk opleveren. Uiteraard behoudt het rijk zich in beginsel het recht voor om de aandelen in het jaar 2000 nog niet van de hand te doen, indien mocht blijken dat de aandelen een lagere marktwaarde vertegenwoordigen. Het langer aanhouden zou echter wel strijdig zijn met het streven de financieel-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de betreffende regionale luchthavens over de dragen aan de regionale overheden.

Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de regionale LVB-stations

De bijdrage van het rijk in de jaarlijkse ongedekte kosten van de LVB-stations op Rotterdam, Maastricht en Eelde, alsmede voor de militaire verkeersleiding op Twente en Eindhoven, zal in de eerstkomende jaren in totaliteit ongeveer f 27 mln per jaar bedragen. Voor Rotterdam, Maastricht en Eelde is dit tot 2000 grotendeels ontleend aan de LVB-begroting 1997, waarbij in de komende jaren zal worden gestreefd naar een zo efficiënt mogelijke verschaffing van luchtverkeersdienstverlening. Voor de jaren na 2000 zijn de kosten geëxtrapoleerd, waarbij de kosten voor Maastricht enigszins zijn verhoogd in het kader van de besluitvorming rond de oost-westbaan en de bijbehorende dienstverlening.

Bij de inkomsten is rekening gehouden met een toename als gevolg van de te verwachten verkeersgroei.

De geraamde exploitatiebijdragen in de planperiode zijn weergegeven in bijlage 2 (tabel 2).

Op grond van beleidsbeslissing 7 zal besluitvorming over het nationale belang van een luchthaven bij Rotterdam eind 1998 plaatsvinden. Indien in dit kader besloten wordt dat er geen nationaal belang aan de luchthaven wordt toegekend, zal het rijk geen bijdrage leveren in de eventuele infrastructurele investeringen ten behoeve van de ontwikkeling van de luchthaven, noch in de afdekking van de exploitatietekorten.

Parallel aan het plan van aanpak¹ zal onderzocht worden op welke wijze het noodzakelijk geachte niveau van luchtverkeersbeveiliging en daarmee de veiligheid van het luchtverkeer op de luchthaven zo efficiënt mogelijk kan worden voortgezet. Behalve de RLD en het ZBO-LVB zullen de exploitant en de gemeente Rotterdam bij dit onderzoek worden betrokken. In dat kader zal worden vastgesteld of en op welke wijze de LVB-bijdrage voor de luchthaven zal worden beëindigd. Vooralsnog wordt in deze nota uitgegaan van een jaarlijkse bijdrage voor de LVB ten behoeve van Zestienhoven.

Zoals vermeld in hoofdstuk 6, bij beleidsbeslissing 8, is in deze nota voorzichtigheidshalve, in afwachting van nader onderzoek, met ingang van het jaar 2000 rekening gehouden met een jaarlijkse rijksbijdrage van f 8 mln in de ongedekte kosten van (lokale) luchtverkeersleiding op vliegveld Lelystad (Business Airport). Dit bedrag is nog niet voorzien in de Begroting 1997.

¹ Dit is een afspraak tussen de gemeente Rotterdam, de NV Luchthaven Schiphol, de minister van V&W en de minister van VROM om in goed overleg het toekomstig profiel van de luchthaven Rotterdam te bepalen en dit vervolgens via een aanwijzingsprocedure vast te leggen.

Naast de bijdrage in de kosten van de LVB verleent V&W ook een bijdrage voor de regionale luchthavens met militaire verkeersleiding, Eindhoven en Twente.

Omdat de luchthaven Eindhoven rijksbetrokkenheid rechtvaardigt, zal de rijksbijdrage voor de meerkosten van de militaire luchtverkeersleiding (buiten militaire openstellingsuren) na het jaar 2000 ook hier in beginsel worden voortgezet (jaarlijkse circa f 600 000).

Daarentegen zal in het jaar 2000 de bijdrage van het rijk aan de luchthaven Twente voor militaire verkeersleiding, als gevolg van de beleidsombuiging, worden stopgezet (circa f 600 000). De functie van deze luchthaven rechtvaardigt immers geen financiële rijksbetrokkenheid. Hier staat tegenover dat een te introduceren vorm van ATC-heffing (in plaats van de huidige BOT-regeling) vanaf het jaar 2000 volledig ten goede zal komen van de luchthavenexploitatie. Uit deze extra inkomsten zal de exploitant dan de jaarlijkse kosten van de militaire verkeersleiding naar verwachting voor een gedeelte kunnen goedmaken.

Deze beleidsombuiging inzake de meerkosten van militaire verkeersleiding heeft een structureel effect op de V&W-begroting 1997 van uiteindelijk (vanaf 2000) circa f 0,6 mln per jaar. Dit effect is verwerkt in een raming van de toekomstige bijdrage van V&W, zoals gepresenteerd in bijlage 2, tabel 2.

Kosten geluidsisolatie en externe veiligheid

Uitgangspunt volgens de Luchtvaartwet is dat de kosten van geluidsisolatie van woningen rond luchthavens door de gebruikers dienen te worden goedge maakt.

De geluidsisolatiekosten voor de oost-westbaan op de luchthaven Maastricht zijn op basis van het zogenaamde Combi-scenario (zoals gemeld per brief van 12 april 1990 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer) geschat op f 195 mln. De geluidwerende voorzieningen zouden daarbij in een periode van circa 10 jaar worden aangebracht, terwijl de financiering (incl. rente) hiervan door een financieringsstichting zou worden gespreid over een periode van 25 jaar. In dit verband werd overeengekomen dat de luchthaven via geluidsheffingen f 85 mln op het (geprognoseerde) verkeer kon genereren. De overige f 110 mln zouden à fonds perdu worden gefinancierd door V&W (f 60 mln), EZ (f 20 mln), VROM (f 15 mln) en de provincie Limburg (f 15 mln). Bij eventuele lagere isolatiekosten zou de bijdrage à fonds perdu van de overheden worden verlaagd naar rato van de bovengenoemde verdeling.

Met de introductie van de LAeq-norm voor nachtvluchten zijn de totale isolatiekosten (op basis van het Combi-scenario) neerwaarts bijgesteld naar f 120 mln. Per brief van 8 oktober 1994 is aan de betreffende vaste kamercommissies gemeld dat het luchtverkeer het oorspronkelijk overeengekomen bedrag van f 85 mln dient op te brengen. Het resterende bedrag (f 35 mln) zal, conform de oorspronkelijke afspraak, worden verdeeld tussen rijk (f 30,2 mln, waarvan V&W f 19 mln, EZ f 6,4 mln, VROM f 4,8 mln) en de Provincie (f 4,8 mln).

In de Begroting 1997 van V&W (incl. de bijdrage van EZ) is in totaal f 25,4 mln beschikbaar als bijdrage in de isolatiekosten (zie bijlage 2, tabel 3).

De precieze consequenties van het door het kabinet gekozen nachtregime, met een geluidcontour gebaseerd op ongeveer 950 nachtvluchten, voor de uiteindelijke hoogte van de isolatiekosten en de financiering daarvan, zullen in de procedure voor de nachtaanwijzing nader dienen te worden gezien en beoordeeld.

In hoofdstuk 5 is ingegaan op de stand van zaken van de beleidsontwikkeling aangaande externe veiligheid rond regionale luchthavens. Op dit moment is niet aan te geven of en in hoeverre eventuele ruimtelijke-planologische maatregelen, in navolging van de PKB Schiphol en Omgeving (deel 4), financiële consequenties voor het rijk hebben.

Conclusie

In dit hoofdstuk is aangegeven hoe de beleidsvoornemens uit deze nota ten aanzien van de financieel-bestuurlijke verhoudingen met de regionale luchthavens in grote lijnen uitwerken op de financiële betrokkenheid van het rijk in het algemeen en van V&W in het bijzonder.

Het merendeel van de uitgaven van het rijk aan regionale luchthavens komt voor rekening van V&W. Naast investeringsbijdragen voor luchthaveninfrastructuur is V&W momenteel verantwoordelijk voor exploitatiebijdragen aan de regionale luchthavens en de ongedekte kosten van de luchtverkeersdienstverlening op deze luchthavens.

Afgezien van V&W levert EZ een aanzienlijke bijdrage aan infrastructurele investeringen op de luchthaven Maastricht (oost-westbaan) en de luchthaven Eelde (baanverlenging). Daarnaast dragen naast V&W de departementen van EZ en VROM bij in de kosten van geluidsisolatie van woningen rond de oost-westbaan op de luchthaven Maastricht. Een overzicht van de totale uitgaven van het rijk aan beide projecten is opgenomen in tabel 4, resp. 5 van bijlage 2.

De uitgaven van het rijk aan deze luchthaven-projecten zijn in de loop der jaren op basis van kabinetsbeslissingen en parlementaire goedkeuring voor het overgrote deel in de Rijksbegroting verwerkt. Dit geldt in feite ook voor een nieuwe luchthaven bij Rotterdam, waarvoor in de V&W-begroting gelden zijn gereserveerd, met dien verstande dat met het regeerakkoord een dergelijke luchthaven een sterk voorwaardelijk karakter heeft gekregen.

In tabel 7.1 zijn de gevolgen van de nieuwe beleidsvoornemens in de financieel-bestuurlijke verhoudingen in beeld gebracht en vergeleken met de reeds bestaande beleidsafspraken, zoals opgenomen in de Rijksbegroting 1997.

Het voorgaande overziende zal als gevolg van de nieuwe beleidsvoornemens in de periode 1997–2001 sprake zijn van extra uitgaven voor het rijk, met name in de vorm van afkoopsommen. Deze zijn nog niet bekend en pm opgenomen.

Voorfinanciering van gronden voor de zgn. 2^e fase ontwikkeling van het oost-westbaanareaal zal per saldo niet tot extra uitgaven leiden. Hier staat tegenover dat mogelijk een jaarlijkse bijdrage in de ongedekte kosten van lokale verkeersleidingsfaciliteiten op Lelystad zal plaatsvinden. Nader onderzoek moet uitsluitsel geven over de noodzaak hiervan. Een dergelijke bijdrage is nog niet verwerkt in de begroting.

Uit een doorkijk voor de langere termijn (2015) blijkt dat lagere uitgaven, als gevolg van het uitvoeren van de beleidsvoornemens (met name het beëindigen van jaarlijkse exploitatiebijdragen aan luchthavens) juist zichtbaar worden in de jaren na het jaar 2000. Niet uitgesloten moet worden dat uiteindelijk, conform de beleidsvoornemens van deze nota, een structureel uitgavenniveau voor V&W aan de regionale luchthavens resulteert dat in dezelfde orde van grootte ligt als momenteel het geval is (zie bijlage 2, tabel 3). Dit hangt samen met nadere besluitvorming over luchtverkeersdienstverlening met betrekking tot de luchthaven Rotterdam en business airport Lelystad.

Tabel 7.1 Raming van de toekomstige meer/minder uitgaven van het rijk volgens de beleidsvoornemens in de periode tot 2015, vergeleken met de bestaande afspraken/Begroting 1997 (in mln gulden, prijspeil 1997)¹

	Bestaande afspraken		Beleidsvoornemens meer (+)/minder(-) uitgaven			
	Begroting V&W 1997	EZ	VROM	V&W	EZ	VROM
* infrastructuur						
- Maastricht						
- oost-westbaan 1 ^e fase	32,4 ²	135,8 ³		-	-	-
- voorfinanciering gronden 2 ^e fase				+ 8/- 8 ⁴		
- aanpassing inrichting	1,6					
- LVB	20					
- Eelde	9,9	12,3		-	-	-
- IPNR	120	-		-	-	-
* isolatiekosten						
- Maastricht	19 ²	6,4	4,8			
* exploitatie NV's						
- 1997-2000: cumulatief	20,0	-	-	pm ⁵	-	-
- 1997-2000: afkoopsom	24,8	-	-	pm ⁶	pm	pm
- 2001-2015: jaarlijks	4 à 5 per jaar ⁷	-	-	- 4 à 5 per jaar ⁷	-	-
* exploitatie LVB						
- LVB-stations: jaarlijks	ca. 25 per jaar	-	-	+ 8 per jaar (na 2000)	-	-
- meerkosten militaire verkeersleiding						
- 1997-1999	1,4 per jaar	-	-	-	-	-
- 2000-2015	1,4 per jaar	-	-	- 0,6 per jaar	-	-

¹ exclusief landzijdige infrastructuur

² exclusief bijdrage EZ van f 13,6 mln op V&W-Begroting 1997

³ inclusief bijdrage EZ van f 13,6 mln op V&W-begroting 1997

⁴ voorfinanciering gronden 2^e fase oost-westbaan, respectievelijk terugbetaling

⁵ pm eventueel cumulatief overschot exploitatiebijdragen in de periode 1997-2000 op V&W-Begroting 1997

⁶ pm extra uitgaven voor afkoopsom boven het beschikbare bedrag van f 24,8 mln in de Begroting 1997

⁷ bij continuering van huidige beleid zou de jaarlijkse bijdrage naar verwachting in de loop der jaren geleidelijk zijn afgenomen

BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN**LUCHTVAARTBEGRIPPEN**

<i>cabotage</i>	vluchten tussen twee punten in een ander land dan het land van registratie van een luchtvaartmaatschappij
<i>catchment area</i>	gebied waarbinnen een luchthaven aantrekkingskracht uitoefent op potentiële passagiers
<i>code-sharing</i>	combineren van vluchtnummer feedervlucht en aansluitende vlucht tussen hub-luchthavens
<i>commuter</i>	maatschappij die vliegt met vliegtuigen voor minder dan 30 personen, in theorie tussen afgelegen regio's en hubs
<i>dagrand-verbinding</i>	retourverbinding tussen twee luchthavens waarbij men 's ochtends heen en 's avonds terug kan vliegen
<i>eurohub</i>	hub die Europese regionale verbindingen en Europese hoofdverbindingen met elkaar combineert
<i>feeder</i>	toevoerlijn van (regionale) luchthaven naar hub
<i>full freighters</i>	specifieke vrachtvliegtuigen
<i>gateway-functie</i>	intercontinentaal vervoer en Europees vervoer worden via een overstap aan elkaar gekoppeld
<i>general aviation</i>	verzamelnaam voor allerlei vormen van gebruik van vliegtuigen, niet zijnde lijn-, charter- en vrachtverkeer. Dit type luchtvaart bestaat uit zakelijk (waaronder lesvluchten) en recreatief verkeer
<i>general cargo</i>	geen specifieke spoedeisende vracht die met full freighters of passagierstoestellen met vracht in de buiklading vervoerd wordt
<i>geluidpreferent</i>	de voorkeur genietend (het minst hinderlijk) uit oogpunt van geluidoverlast
<i>geregeld vervoer</i>	commercieel vervoer op een vaste route volgens een gepubliceerde dienstregeling
<i>home-carrier</i>	luchtvaartmaatschappij die op de betreffende luchthaven zijn thuisbasis heeft
<i>hub-and-spoke-netwerk</i>	netwerk waarbij vanuit een aantal (regionale) vliegvelden vluchten worden verzorgd naar een centraal vliegveld (hub), van waaruit passagiers verbindingsvluchten kunnen nemen om hun eindbestemming te bereiken
<i>hub-bypassing</i>	interregionaal verkeer buiten de hubs om

<i>inclusive tour</i>	vliegreis waarbij naast het vervoer overnachtingsaccommodatie voor de duur van de reis is inbegrepen
<i>integrator</i>	bedrijf dat bij het transport van goederen het gehele logistieke proces verzorgt, van deur tot deur
<i>mainport</i>	(lucht)haven die fungeert als belangrijk knooppunt, met naast een grote verscheidenheid aan nationale en continentale verbindingen een breed scala van intercontinentale rechtstreekse passagiers- en/of vrachtverbindingen
<i>megacARRIER</i>	een van de weinige zeer grote Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen die voortgekomen zijn uit het concentratieproces dat zich na de deregulering van de Amerikaanse binnenlandse markt in de jaren tachtig heeft voltrokken
<i>meteo</i>	dienst op een luchtvaartterrein die meteorologische waarnemingen en voorspellingen verzorgt en daarover informatie verstrekt aan bestuurders van luchtvaartuigen
<i>passagiersbeweging</i>	vertrek of aankomst met een vliegtuig van een passagier op een luchthaven
<i>seat-only reis</i>	vliegreis waarbij naast het vervoer geen overnachtingsaccommodatie voor de duur van de reis is inbegrepen
<i>slot</i>	de aankomst- of vertrektijd volgens de dienstregeling die beschikbaar is voor of toegewezen is aan een vliegtuigbeweging op een bepaalde datum op een luchthaven
<i>touch-and-go-beweging</i>	beweging waarbij de landing direct overgaat in een stijgvlucht, bedoeld om het landen en starten te oefenen
<i>trucking</i>	vrachtvervoer per vrachtauto tussen Europese luchthavens onder vluchtnummer en luchtvrachtbrief
<i>turboprop</i>	propeller-vliegtuig met turbinemotor-aandrijving
<i>verkeersleiding</i>	een dienstverlening met het doel botsingen te voorkomen tussen luchtvaartuigen onderling en (op het landingsterrein) tussen luchtvaartuigen en hindernissen, alsmede een geregeld verloop van het luchtverkeer te bewerkstelligen en te onderhouden
<i>verkeersleiding</i> wordt onderscheiden in:	
– <i>algemene (en route)</i>	verkeersleiding voor gecontroleerde vluchten in algemene verkeersleidingsgebieden
– <i>naderings-</i>	verkeersleiding voor aankomende en vertrekkende gecontroleerde vluchten van één of meer luchtvaartterreinen

- *plaatselijke vliegtuig-beweging* verkeersleiding voor luchtvaartterreinverkeer opstijging of landing van een vliegtuig

vrijheden in de lucht, zoals vastgelegd in het verdrag van Chicago van 1944

- *eerste vrijheid* het recht om zonder tussenlanding over het gebied van een of meer verdragsstaten te vliegen
- *tweede vrijheid* het recht om op elkanders grondgebied technische tussenlandingen te maken waarbij geen commerciële lading wordt ingenomen of gelost
- *derde vrijheid* het recht om passagiers, vracht en post uit het land waaronder het luchtvaartuig ressorteert naar het gebied van de verdragspartners te vervoeren
- *vierde vrijheid* het recht om passagiers, vracht en post op het grondgebied van een verdragspartner in te laden wanneer die voor het land bestemd zijn waaronder het vliegtuig ressorteert
- *vijfde vrijheid* (zeer vaak omstreden) volledige vrijheid van luchtverkeer tussen meerdere staten (Dat betekent dus, dat vliegtuigen van een luchtvaartmaatschappij uit land A in het commerciële verkeer niet slechts uit het eigen land naar de staten B en C mogen vliegen, maar ook lading tussen deze staten B en C mogen vervoeren.)

Behalve deze vijf in Chicago gedefinieerde vrijheden zijn er nog «officieel» niet erkende combinatiemogelijkheden tussen de derde, vierde en vijfde vrijheid. Met name van belang is de *zesde vrijheid*:

- *zesde vrijheid* het recht om commerciële lading tussen twee staten te vervoeren via het gebied van de staat tot welks nationaliteit het vliegtuig behoort uiteraard zonder dat de rechten van de vijfde vrijheid zijn toegekend

AFKORTINGEN

ECAC	European Civil Aviation Conference
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIO	Flight Information Office
HSL	Hogesnelheidslijn
HST	Hogesnelheidstrein
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
IEE	Inventarisatie Economische Effecten
IPNR	Integraal Plan Noordrand Rotterdam
ITA	Institut du Transport Aérien
Ke	Kosten-eenheid
KLS	KLM Luchtvaartschool
LVB	Luchtverkeersbeveiliging
MER	Milieu-effectrapportage
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NLR	Nederlands Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
NLS	Nationale Luchtvaartschool
NMP(+)	Nationaal Milieubeleidsplan (plus)
NVLS	NV Luchthaven Schiphol
PASO	Plan van aanpak Schiphol en Omgeving
PKB	Planologische kernbeslissing
RVE	Resultaat Verantwoordelijke Eenheid
SBL	Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen
SVV-II	Structuurschema Verkeer en Vervoer II
TEN	Trans-Europese Netwerken
TNLI	Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur
VINEX	Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

BIJLAGE 2
**V&W – UITGAVEN T.B.V. REGIONALE LUCHTHAVENS
RAMING PERIODE 1997–2015**
Tabel 1: Raming kasritme investeringsbijdragen V&W voor infrastructuur regionale luchthavens vergeleken met de Begroting V&W 1997–2001 (x f 1000, prijspeil 1997).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	Totaal
Maastricht							
– oost-westbaan (directe kosten)			14 000	23 000	9 000		46 000 ²
– voorfinanciering gronden 2e fase	8 000 ³	– 8 000 ³					–
– aanpassing inrichting					1 600		1 600
– LVB-investeringen			4 500	5 000	10 500		20 000
Eelde							
– baanverlenging				9 900			9 900
Rotterdam							
– IPNR ⁴					10 000	110 000	120 000
Twente							
– renovatie ⁵				850			850
Lelystad							
– overloopfunctie ⁶				1 750			1 750
Totaal raming kasuitgaven	8 000	–	10 500	40 500	31 100	110 000	200 100
Begroting V&W 1997–2001	17 400	17 750	35 100	39 850	20 000	70 000	200 100
Overschot(+)/tekort(-)	– 9 400	+ 17 750	– 24 600	+ 650	+ 11 100	+ 40 000	0

¹ Deze kolom omvat de benodigde middelen c.q. de beschikbare middelen voor zowel het jaar 2002 als de daaropvolgende jaren.

² In de V&W-Begroting 1997 is tevens een gedeelte van de EZ-bijdrage van f 13,6 mln opgenomen.

³ Voorfinanciering gronden 2e fase oost-westbaan. Terugbetaling, vooralsnog verondersteld in 1999, is als negatieve uitgave opgenomen.

⁴ Dit betreft een voorlopige reservering, in afwachting van de definitieve besluitvorming rond 1999.

⁵ Risico-ontwikkeling met betrekking tot garantiestelling V&W.

⁶ Bijdrage enkele jaren opgeschoven in de tijd, in verband met aanwijzingsprocedure voor «Business Airport».

Tabel 2: Raming bijdragen V&W aan de totale ongedekte kosten van verkeersleidingsdiensten op Rotterdam, Maastricht en Eelde, alsmede aan de (ongedekte) meerkosten van militaire verkeersleiding op Eindhoven en Twente, vergeleken met de Begroting van V&W 1997–2001 (x f 1000, prijspeil 1997).

	Bijdrage exploitatie LVB ¹	LVB Lelystad ²	Totaal exploitatie LVB	Begroting V&W 1997	Bijdrage militaire verkeersleiding	Begroting V&W 1997	Totaal bijdragen verkeersleiding	Totaal Begroting V&W 1997	Meer(+)/ minder(-) uitgaven
	1	2	3	4	5	6	7 (= 3+5)	8 (= 4+6)	9 (= 7-8)
1997	26 000	–	26 000	25 641	1 300	1 400	27 300	27 041	+ 259
1998	26 000	–	26 000	25 041	1 400	1 400	27 400	26 441	+ 959
1999	25 000	–	25 000	24 441	1 400	1 400	26 400	25 841	+ 559
2000	25 000	8 000	33 000	24 441	800	1 400	33 800	25 841	+ 7 959
2001	25 000	8 000	33 000	24 441	800	1 400	33 800	25 841	+ 7 959
2002	25 000	8 000	33 000		800		33 800		
2003	25 000	8 000	33 000		800		33 800		
2004	25 000	8 000	33 000		800		33 800		
2005	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2006	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2007	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2008	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2009	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2010	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2011	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2012	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2013	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2014	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2015	23 000	8 000	31 000		800		31 800		

¹ incl. jaarlijkse bijdrage t.b.v. een luchthaven bij Rotterdam.

² mogelijke extra uitgaven, in afwachting van nader onderzoek.

Tabel 3: Raming totale uitgaven V&W aan alle regionale luchthavens voor investeringen, exploitatiebijdragen (exclusief afkoopsummen), en ongedekte kosten verkeersleiding (incl. militaire verkeersleiding), vergeleken met de Begroting van V&W 1997-2001 (x f 1000, prijspeil 1997).

	Investerings- bijdragen	Bijdragen isolatie- kosten ¹	Exploitatie bijdragen	Afkoop	Verkeersleiding	Raming totale uitgaven V&W	Meerjaren- begroting V&W 1997-2001	Meer(+)/minder(-) uitgaven
1997	8 000	-	4 200	pm	27 300	39 500	51 310	- 11 810
1998	-	-	4 000	pm	27 400	31 400	55 074	- 23 674
1999	10 500	8 000	4 000	pm	26 400	48 900	80 936	- 32 036
2000	40 500	8 700	-	pm	33 800	83 000	92 786	- 9 786
2001	31 100	8 700	-	-	33 800	73 600	56 636	+ 16 964
2002	55 000	-	-	-	33 800	88 800		
2003	55 000	-	-	-	33 800	88 800		
2004					33 800	33 800		
2005					32 800	32 800		
2006					32 800	32 800		
2007					32 800	32 800		
2008					32 800	32 800		
2009					32 800	32 800		
2010					31 800	31 800		
2011					31 800	31 800		
2012					31 800	31 800		
2013					31 800	31 800		
2014					31 800	31 800		
2015					31 800	31 800		

¹ incl. uitgaven EZ (f 6,4 mln).

² exclusief raming afkoopsum/kapitaalinjectie (pm) voor luchthavens Maastricht, Eelde, Eindhoven, Twente (en Texel).

³ incl. f 24,8 mln gereserveerd voor afkoop.

Tabel 4: Raming totale uitgaven overheden luchthaven Maastricht met oost-westbaan (uitgaande van nachtvluchten) in de planperiode 1997–2015 (prijspeil 1997, in miljoenen).

Luchtzijde	V&W	EZ	VROM	subto- taal	regio	totaal
Infrastructuur (Oost-westbaan)	32,4	135,8	–	168,2	18,4	186,6
Voorfinanciering, 2 ^e fase	+8/-8					
Aanpassing inrichting	1,6	–	–	1,6	1,6	
Exploitatiebijdrage, afkoopsom	pm	–	–	pm	pm	pm
Luchtverkeersleiding	130	–	–	130	–	130
Isolatiekosten	19	6,4	4,8	30,2	4,8	35
subtotaal	183	142,2	4,8	330	23,2	353,2
Landzijde	V&W	EZ	VROM	subto- taal	regio	totaal
Aansluiting A2*	11,7	–	–	11,7	15,8	27,5
Aanpassing inrichting	2,5**	–	–	2,5	1,3	3,8
Provinciale weg	–	–	–	–	14	14
Waterhuishouding	–	–	–	–	13,8	13,8
subtotaal	14,2	–	–	14,2	44,9	59,1

* reeds gerealiseerd.

** incl. bijdrage Ministerie van Landbouw.

Tabel 5: Raming totale uitgaven overheden aan luchthaven Eelde met baanverlenging in de planperiode 1997–2015 (prijspeil 1997, in miljoenen).

Luchtzijde	V&W	EZ	subtotaal	regio	totaal
Baanverlenging	9,9	12,3	22,2	–	22,2
Exploitatiebijdragen/afkoopsom	pm	–	pm	pm	pm
Luchtverkeersleiding	130	–	130	–	130
Isolatiekosten	–	–	–	–	–
subtotaal	139,9	12,3	152,2	pm	152,2
Landzijde: geen uitgaven					

Bijlage 4.

Vergaderjaar 2005–2006

30 452

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

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

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

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

Inleiding

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

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

Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de luchthaven Schiphol, behalve als het gaat om bepalingen voor het veilig gebruik van luchthavens. In de zogeheten Schipholwet¹ zijn immers regels voor deze luchthaven gesteld. Het onderhavige wetsvoorstel is, voor zover mogelijk, in lijn gebracht met de Schipholwet zoals die thans is opgenomen in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart.

Aanleiding wetsvoorstel

De vigerende regelgeving voor regionale en kleine burgerluchthavens is op verschillende onderdelen aan herziening toe. De regelgeving vindt zijn basis in de Luchtvaartwet en het beleidskader is onder meer gestoeld op het Structuurschema burgerluchtvaartterreinen uit 1988² dat op onderdelen de afgelopen jaren is geactualiseerd. De Tweede Kamer heeft diverse malen aangedrongen op een nieuw beleidskader voor regionale en kleine burgerluchthavens³. Met dit wetsvoorstel wordt hierin voorzien. Het biedt een nieuwe basis waarmee een samenhangend beleid voor deze luchthavens gevoerd kan worden. De volgende ontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor dit wetsvoorstel.

Het beleid voor regionale en kleine luchthavens van de afgelopen jaren laat een stapsgewijs terugtrekkende overheid zien. Op basis van de nota RELUS⁴ uit 1997 is besloten de financiële banden met de regionale luchthavens te beëindigen. Dit is gebeurd door afkoop van de subsidie van exploitatietekorten en door de verkoop van het rijksbelang in de aandelen van regionale luchthavens. In de hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens van 1999⁵ is gekozen voor decentralisatie van bevoegdheden naar de provincie. Bij verschillende gelegenheden heeft de Tweede Kamer zich voor deze lijn uitgesproken⁶. Met dit wetsvoorstel wordt het ingezette traject afgerond.

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

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

² Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, december 1988 (Kamerstukken II 15 880).

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

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

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

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

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

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

Kaderwetgeving

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

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

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

Vervallen Luchtvaartwet

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt wederom een gedeelte van de overheveling van de Luchtvaartwet naar de Wet luchtvaart afgerond. Dit traject is in 1992 ingezet om tot beter uitvoerbare en handhaafbare wetgeving te komen. Met dit wetsvoorstel wordt hoofdstuk 4 van de Luchtvaartwet dat betrekking heeft op de luchtvaartterreinen opgenomen in hoofdstuk 8, 8a en 10 van de Wet luchtvaart, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de beveiliging van luchthavens. Daarnaast wordt in hoofdstuk 8a de basis gelegd voor de ministeriële regelingen voor het veilig gebruik van luchthavens¹. De overige bepa-

¹ Deze regelingen zijn op dit moment gebaseerd op de Regeling Toezicht Luchtvaart.

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

1.2 Nadere beschouwing van de uitgangspunten

1.2.1 Algemeen

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

1.2.2 Decentralisatie burgerluchthavens

Inleiding

De keus voor decentralisatie vloeit voort uit de visie van dit kabinet op de gewenste bevoegdheidsverdeling tussen de diverse overheden: decentraal wat kan, centraal wat moet. In het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet is deze sturingsfilosofie ook vastgelegd². Bovendien slaan de lusten en lasten van luchthavens van regionale betekenis overwegend in de regio neer. Daarnaast geldt dat de decentralisatie aansluit bij de huidige bestuurlijke praktijk van besluitvorming rond luchthavens van regionale betekenis.

Huidige situatie

Afgezien van de situatie voor Schiphol, is het nu binnen Nederland verboden met een luchtvaartuig op te stijgen van of te landen op niet door het Rijk aangewezen luchtvaartterrein. Dit verbod geldt niet indien er door het Rijk ontheffing is verleend of in gevallen aangegeven bij AMvB³. Nederland kent nu naast Schiphol 16 burgerluchtvaartterreinen die door het Rijk zijn aangewezen.⁴ Daarnaast zijn er circa 120 niet aangewezen luchtvaartterreinen. De voorschriften waar deze «niet aangewezen terreinen» aan moeten voldoen, worden bepaald door de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze zijn in belangrijke mate ingegeven door overwegingen over het veilig gebruik van het terrein.

Decentraal wat kan

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

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

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

³ Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (BIGNAL).

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

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

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

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

Centraal wat moet

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

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

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

Uitgangspunt sturingsfilosofie kabinet

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

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

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

Decentralisatie sluit ook aan bij hetgeen gesteld wordt in de rapportage van de IPO-adviescommissie «Regionaal bestuur in Nederland» (Commissie Geelhoed) van 2002¹. De commissie concludeert in haar rapport dat op regionaal niveau dringend behoefte bestaat aan een dynamisch, intermediair bestuur dat beleidskeuzes kan afdwingen en dat samenhang weet te bewaken. De provincie is het aangewezen bestuur voor die rol, maar is daartoe onvoldoende in staat door een gebrek aan gezag en bevoegdheden, aldus de commissie. Het potentieel van de provincie voor het regionaal bestuur zou te weinig worden benut. De commissie is van mening dat provincies de integrale verantwoordelijkheid moeten krijgen voor het omgevingsbeleid.

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

Lusten en lasten in de regio

De belangen die bij de besluitvorming een rol spelen kunnen worden aangeduid als de lasten en lusten van een luchthaven. In het rapport «Impact regionale luchthavens in het licht van decentralisatie» worden de regionale luchthavens in dit opzicht gekenschetst⁴. Als lusten worden beschouwd de bereikbaarheid, (internationale) vervoersmogelijkheid, werkgelegenheid, toegevoegde waarde, de concurrentiepositie en het vestigingsklimaat van de regio. Deze lusten doen zich voornamelijk regionaal voor. De voordelen situeren zich ook bovenregionaal, zeker door de opkomst van low-cost carriers. De werkgelegenheidseffecten van regionale luchthavens als Rotterdam, Maastricht, Groningen en Eindhoven (een militaire luchthaven met structureel commercieel burgermedegebruik) wordt in het rapport geschat op totaal 7571 arbeidsplaatsen waarvan 4100 directe werkgelegenheid. De toegevoegde waarde van deze luchthavens komt uit op € 284 miljoen, waarvan € 154 miljoen direct.

De lasten worden vooral veroorzaakt door geluidshinder, externe veiligheidsrisico's en eventuele exploitatietekorten. De lasten situeren zich op regionaal niveau. Ook eerder uitgevoerd onderzoek heeft uitgewezen dat de lasten en lasten van andere luchthavens dan Schiphol zich vooral op regionaal en lokaal niveau voordoen⁵.

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

Positie Schiphol

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

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

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

³ Nota Mobiliteit, deel IIIA, Ministerie Verkeer en Waterstaat en VROM, 20 december 2005.

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

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

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

locatie tot 2030 de ruimte te geven voor groei binnen grenzen van veiligheid, milieu en leefomgeving. In het kader van het Project Mainport Schiphol wordt bekeken hoe de ontwikkeling van Schiphol er op de lange termijn uitziet en of dit gevolgen heeft voor andere luchthavens. In het achtergronddocument met beleidsinformatie van december 2005 wordt geconstateerd dat gegeven de uitbreidingsmogelijkheden en de te verwachten autonome groei van de luchtvaart een grote bijdrage van de regionale luchthavens aan de capaciteitsproblematiek van Schiphol niet mogelijk lijkt te zijn. Alleen de luchthaven Lelystad kan gelet op haar ligging en uitbreidingscapaciteit potentieel bieden¹. Hiervoor zijn wel nieuwe investeringen nodig.

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

Bestuurlijke praktijk

Overdracht van bevoegdheden aan het provinciaal bestuur, sluit aan bij de huidige praktijk van besluitvorming waar de betreffende provincie(s) en gemeenten een doorslaggevende rol spelen. Bij de besluitvorming op Rijksniveau over een aanwijzing is het draagvlak in de regio van grote betekenis. In de procedure van de aanwijzing voor een luchtvaartterrein is voorzien in bestuurlijk overleg over de ontwerpaanwijzing. Het overleg met de bestuurlijke partners in de regio wordt echter al veel vroeger gestart. Dit is ingegeven door het feit dat de provincie en gemeenten op de hoogte zijn van de belangen die spelen in de betrokken regio, waar het rijk dat niet of maar ten dele is. Daarnaast is met name de provincie verantwoordelijk voor de inpassing van de luchthaven in de ruimere omgeving. Een luchthaven moet ingebed zijn in de ruimtelijke structuur van de regio. Hierbij zijn ook zaken als landzijdige infrastructuur, woningbouwplannen, bedrijventerreinen, sport- en recreatieactiviteiten aan de orde. Zo heeft de provincie Limburg de ontwikkeling van luchthaven Maastricht als integraal onderdeel in het omgevingsplan opgenomen gekoppeld aan de inrichting van bedrijventerreinen³. De aanwijzing voor de luchthaven sluit zodoende naadloos aan bij het omgevingsplan.

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

1.2.3 Nieuwe normstelling voor geluid en externe veiligheid

De huidige luchtvaartregelgeving is vooral gericht op de beheersing van de geluidbelasting op en rond aangewezen luchtvaartterreinen. Om een grens te stellen aan de geluidbelasting van startende en landende vliegtuigen worden nu in de aanwijzing geluidszones en geluidsc contouren vastgesteld die overeenkomen met een zekere geluidbelasting op jaarbasis. De geluidbelasting op de betreffende zone en de contouren worden uitgedrukt in specifiek Nederlandse dosismaten. Deze zijn in een AMvB vastgelegd⁴. Voor de grote luchtvaart is er de Kosteneenheid (Ke), en voor

¹ Mainport Schiphol beleidsinformatie, ministerie Verkeer en Waterstaat, VROM en Economische Zaken, december 2005.

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

³ Provinciaal Omgevingsplan Limburg, aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg 2003, Provincie Limburg.

⁴ Besluit geluidbelasting grote luchtvaart (BGGL) en Besluit geluidbelasting kleine luchtvaart (BGKL).

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

Nieuwe dosismaat voor geluid

Binnen de Europese Unie is geconstateerd dat de verschillende lidstaten voor de aanpak van diverse geluidbronnen een afwijkende aanpak hebben. Daarbij is onder meer voor de belasting door vliegtuiggeluid geconstateerd dat verschillende dosismaten worden gebruikt om de geluidbelasting rond luchthavens te meten respectievelijk te berekenen. Hierdoor was het beleid van de verschillende lidstaten moeilijk vergelijkbaar. In Europees verband is daarom in de Richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai¹ een uniforme dosismaat voor geluid vastgesteld voor de geluidbelasting van luchtvaart, industrie en weg- en spoorwegverkeer. Tevens zijn in de richtlijn regels opgenomen voor een uniforme uitwisseling van geluidsgegevens. De richtlijn schrijft in bepaalde gevallen het gebruik van de nieuwe dosismaat voor. De lidstaten zijn op dit moment nog vrij in het bepalen van grenswaarden in die dosismaten en het ruimtelijk beleid dat bij die waarden wordt voorgeschreven. Het kabinet hecht er aan dat Nederland zich aansluit bij deze Europese ontwikkeling. Om die reden zal in het Besluit burgerluchthavens het gebruik van de Europese dosismaat voor al het geluid van startende en landende vliegtuigen rond alle burgerluchthavens worden voorgeschreven.

Grenswaarden en regels

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

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan het bevoegde gezag in een luchthavenbesluit of -regeling grenswaarden en regels opnemen. Grenswaarden definiëren de milieuruimte waarbinnen een luchthaven moet opereren. Deze gelden voor de exploitant, de gebruikers en indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening² gezamenlijk. Op grond van het wetsvoorstel moeten in ieder geval grenswaarden voor geluid worden vastgesteld. In het Besluit burgerluchthavens wordt voorgeschreven dat in een luchthavenbesluit tenminste grenswaarden in de vorm van handhavingpunten in het verlengde van de start- en landingsbaan nabij de baankoppen moeten worden opgenomen. Indien de L_{den} -contour die de 35 Ke vervangt is gelegen op of nabij bebouwde kom, dan moet ook daar een handhavingpunt worden gelegd. Verder kunnen in een luchthavenbesluit of -regeling regels worden opgenomen die zijn gericht tot een of meer van de sectorgenoten. Het gaat hierbij veelal om gedragsregels, bijvoorbeeld openingstijden of vluchtuitvoeringsbeperkingen. Tot slot bevat een luchthavenbesluit regels voor de ruimtelijke indeling van de omgeving van een luchthaven. Deze komen tot uitdrukking in een beperkingengebied waarbinnen ruimtelijke beperkingen gelden, gelet op de geluidbelasting, de externe veiligheid en internationale eisen ten

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

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

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

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

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

Provincies bepalen milieugebruiksruimte

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

Operationele maatregelen

Zoals hiervoor is aangegeven zal in het Besluit burgerluchthavens het gebruik van de dosismaat L_{den} worden voorgeschreven. De L_{den} vervangt de huidige Ke- en Bkl-geluidsmaat. Het huidige normeringsstelsel voor geluid met Ke- en Bkl-geluidszones, wordt vervangen door grenswaarden uitgedrukt in L_{den} in de vorm handhavingspunten gecombineerd met een beperkingengebied mede gebaseerd op L_{den} -contouren. Gelet op de specifieke hinderaspecten van de kleine luchtvaart wil het kabinet in aanvulling hierop operationele maatregelen invoeren om die hinder beter te kunnen reguleren¹. De verwachting is dat met concrete maatregelen directer gestuurd kan worden op de hinder van het kleine vliegverkeer dan met het huidige systeem met de Bkl-geluidszone.

Externe veiligheid

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

Evaluatie Schipholbeleid

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

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

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

1.2.4 Scheiding van rollen en verantwoordelijkheden

Het huidige stelsel van de Luchtvaartwet heeft geleid tot een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid, de exploitant en de gebruikers van de luchthaven. Zo schrijft de wet voor dat de exploitant van een aangewezen luchthaven jaarlijks een gebruiksplan indient dat moet worden vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat, na overleg met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)¹. In het gebruiksplan dient de exploitant te beschrijven op welke wijze hij voornemens is de luchthaven te (laten) gebruiken. In het plan moet tevens worden vastgelegd hoe het te verwachten gebruik van de luchthaven zich zal verhouden tot de capaciteit van de vastgestelde geluidszone in de aanwijzing. De wet bepaalt daarnaast dat de tarieven, die de exploitant in rekening brengt voor het gebruik dat door luchtvaartuigen van zijn terrein maken, worden goedgekeurd bij Koninklijk besluit². Uit deze voorbeelden blijkt dat de overheid zich mengt in de exploitatie van de luchthaven terwijl bijvoorbeeld dezelfde overheid ook later in beeld komt wanneer er gehandhaafd moet worden.

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

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

¹ Zie artikel 30b Luchtvaartwet.

² Zie artikel 36 Luchtvaartwet.

1.2.5 Stroomlijning besluitvormingsprocedures

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

In de huidige regelgeving kan een aanwijzing voor een luchtvaartterrein alleen gegeven worden als deze in overeenstemming is met een van kracht zijnd plan als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening¹. Dit kan in de vorm van een structuurschema of een planologische kernbeslissing (PKB). Voor burgerluchthavens is de PKB Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) vastgesteld. Hierin zijn voor alle luchtvaartterreinen, behalve Schiphol, ruimtelijk relevante afwegingen van het Rijk opgenomen². Voor de luchthavens Maastricht en Lelystad is een afzonderlijke PKB vastgesteld³. De afwegingen van het Rijk in deze PKB's resulteren in al dan niet indicatief aangegeven geluidscontouren waarbinnen de besluitvorming per individueel luchtvaartterrein plaats moet vinden. De planologische doorwerking van de geluidszones in gemeentelijke bestemmingsplannen is eveneens geregeld met een aanwijzing die is gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Gemeenten worden geacht binnen een jaar het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met deze aanwijzing. Indien dit niet gebeurt, kan de minister van VROM dit afdwingen met een aanwijzing op grond van art 37 van de WRO. Tot nu toe is dit instrument voor burgerluchthavens nooit ingezet. Op basis van overleg wordt door het rijk naar overeenstemming gezocht met de betrokken provincie en gemeenten.

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

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

¹ Op grond van art 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

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

³ Planologische kernbeslissing luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad, deel 4, mei 2004.

⁴ Zie artikel 8:2 Awb.

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

1.3 Terugblik

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

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

Daarom koos het kabinet in de «Hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens» (SRKL) van 1999 voor decentralisatie. Het voorstel was om over te gaan tot een herverdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk en provincies, gekoppeld aan het afbouwen van de financiële banden met de regionale luchthavens. Het kabinet stelde ook dat de betrokkenheid van het Rijk bij de desbetreffende luchthavens zich primair zou moeten richten op het terugdringen van de milieubelasting overeenkomstig het nationaal milieubeleid. Dit laatste is in deze hoofdlijnennotitie vertaald in een stand still-doelstelling. Deze stand still-doelstelling betrof geluid, externe veiligheid en de CO₂-uitstoot. De CO₂-uitstoot van luchtverkeer dat in Nederland vliegt (het CO₂-plafond) zou worden vertaald in emissierechten die uit te ruilen zijn tussen de verschillende luchthavens (emissiehandel). Uit onderzoek bleek dat de CO₂ uitstoot van de regionale en kleine luchtvaart maar een zeer beperkt aandeel betrof van de totale uitstoot in Nederland (< 0,05%). De maximale reductie bij het instellen van een plafond zou dus zeer beperkt zijn. Daarnaast bleek dat de stand still-eis – zoals dat met name tot uitdrukking kwam voor CO₂ en de daaraan gekoppelde emissiehandel – niet op draagvlak van de bestuurders van de provincies kon rekenen. De tegenstrijdigheid van de wens tot decentralisatie en meer ruimte voor een afweging van regionale belangen door de provincie enerzijds en het stand still principe anderzijds, heeft tot vertraging in de besluitvorming geleid. De stand still benadering is uiteindelijk verlaten.

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Militaire luchthavens

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

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

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

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

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

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

¹ Marinevliegkamp Valkenburg en de vliegbases Soesterberg en Twenthe.

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

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

2. BASIS VAN HET NIEUWE STELSEL VOOR BURGERLUCHTHAVENS

2.1 Algemeen

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

2.2 Categorie-indeling burgerluchthavens

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet worden voor nagenoeg alle burgerluchthavens bevoegdheden die op grond van de huidige systematiek bij het Rijk liggen, naar het provinciaal bestuur gedecentraliseerd. Het gaat om bevoegdheden voor besluitvorming over de aanwezigheid van luchthavens, de omvang van de milieuruimte waarover een luchthaven kan beschikken en over de eventuele ruimtelijke implicaties daarvan gelet op de randvoorwaarden van het Rijk voor geluidbelasting en externe veiligheid. De wet bepaalt welke categorieën burgerluchthavens er in de toekomst zullen zijn¹. Hierbij wordt – naast de luchthaven Schiphol – een onderscheid gemaakt tussen luchthavens van regionale betekenis en luchthavens van nationale betekenis. Voor de laatste categorie blijft het Rijk het bevoegde gezag. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat alle andere burgerluchthavens dan Schiphol worden gedecentraliseerd. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk luchthavens van nationale betekenis te verklaren. Het kabinet ziet geen reden om andere burgerluchthavens als luchthavens van nationale betekenis aan te merken en daarmee onder het gezag van het Rijk te brengen dan wel te houden. Als hiervoor in de toekomst reden is, dan kan alleen door wijziging van de wet een luchthaven van nationale betekenis worden verklaard. Voor een dergelijke luchthaven stelt het Rijk dan bij algemene maatregel van bestuur een luchthavenbesluit op.

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

¹ Zie art. 8.1a van het wetsvoorstel.

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

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

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

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

2.3 Systematiek wetsvoorstel

2.3.1 Decentralisatie

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2 Instrumentarium

Instrumentkeuze

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

Een luchthavenbesluit of -regeling wordt al dan niet op verzoek vastgesteld. Normaal gesproken zal de exploitant bij het bevoegde gezag een verzoek indienen voor het wijzigen van het gebruik van een bestaande luchthaven of het kunnen exploiteren van een nieuwe luchthaven. Om te kunnen bepalen of een luchthavenbesluit of -regeling nodig is, zal de indiener bij zijn verzoek gegevens moeten overleggen waaruit blijkt of er buiten het luchthavengebied ruimtelijke consequenties zullen optreden. In de praktijk betekent dit dat in ieder geval geluid- en externe veiligheidsberekeningen bij het verzoek moeten worden gevoegd¹.

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

Grenswaarden en regels

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

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

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

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

Tevens kunnen in een luchthavenbesluit regels worden opgenomen over bijvoorbeeld tijdstippen waarop geen gebruik gemaakt kan worden van banen op de luchthaven of het soort vliegtuigen dat gebruik mag maken van een luchthaven. Feitelijk gaat het hier om operationele maatregelen. Op grond van het wetsvoorstel moeten in het luchthavenbesluit in ieder geval ook regels worden opgenomen voor de vliegveiligheid, zodat een luchthaven op een veilige wijze kan worden gebruikt². Het gaat dan onder meer om de vastlegging van de zogenaamde obstakelvrije vlakken en RESA-gebieden.³ Dit zijn gebieden naast en in het verlengde van start- en landingsbanen waar geen obstakels mogen staan of waar hoogtebeperkingen gelden voor obstakels.

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

Handhaving en doorwerking

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

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

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

² Zie artikel 8.44, tweede lid, van het wetsvoorstel.

³ RESA staat voor Runway End Safety Area.

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

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

2.3.3 Luchthavenbesluit

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

Grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer

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

Regels voor de ruimtelijke indeling

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

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

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

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

2.3.4 Luchthavenregeling

Voor luchthavens waar het gebruik door luchthavenluchtverkeer – gelet op de randvoorwaarden uit het Besluit burgerluchthavens – geen ruimtelijke consequenties buiten het luchthavengebied heeft, wordt een luchthavenregeling vastgesteld. Over het algemeen zal het gaan om luchthavens met gebruik van geringe omvang zoals helikopterlandingsplaatsen, zweefvliegvelden, plaatsen waar luchtballonnen opstijgen, tijdelijke terreinen voor sproeivliegtuigen, MLA-terreinen¹ en kleine recreatieluchthavens. Een luchthavenregeling bevat alleen regels en grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer (en geen regels voor de ruimtelijke indeling van de directe omgeving van een luchthaven). De luchthavenregeling richt zich derhalve alleen tot de exploitant en de gezagvoerders van luchtvaartuigen die gebruik maken van de luchthaven.

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

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

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

2.3.5 Afstemming gebruik luchthavens en luchtruim

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

¹ Micro light aeroplanes.

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

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

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

Indien het provinciaal bestuur aanpassingen in de routestructuur wil, kan deze bij de minister van Verkeer en Waterstaat daartoe een verzoek indienen. De Inspectie van Verkeer en Waterstaat zal onder meer in overleg met de LVNL beoordelen of een aanpassing mogelijk is. Hierbij zal de thans gebruikelijke procedure gevolgd worden waarbij in een vroegtijdig stadium overleg met de LVNL wordt gevoerd. Een verzoek van de provincie wordt gehonoreerd, tenzij dit niet mogelijk is met het oog op de vliegveiligheid, de capaciteit of de indeling van het luchtruim. Indien het Rijk – al dan niet op aangeven van de LVNL – van plan is om vliegroutes van een luchthaven te veranderen is uiteraard ook overleg tussen Rijk, provincie en LVNL geboden. Wijziging van routes in het plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied of wijziging van circuitgebieden is alleen mogelijk indien gedeputeerde staten hiermee instemmen. Indien geen instemming wordt verkregen kan het Rijk de wijziging alleen doorzetten als overwegingen op grond van vliegveiligheid, capaciteit of indeling van het luchtruim wijziging van de routes noodzakelijk maken.

2.3.6 Samenhang met de Schipholwet

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

2.4 Luchthavenbeleid provinciaal bestuur

Integrale afweging

Op grond van het wetsvoorstel stellen provinciale staten straks het aantal, de omvang, de aard en de ligging van luchthavens van regionale betekenis op hun grondgebied vast. Het bevoegde gezag – in de praktijk provinciale staten – bepaalt daarmee feitelijk de gebruiksruimte van de luchthaven: of deze ruimte kleiner moet worden of kan toenemen, of er nieuwe luchthavens kunnen komen en of er luchthavens gesloten moeten worden.¹ Het kabinet gaat ervan uit dat het provinciaal bestuur dat doet op grond van een integrale afweging waarbij aspecten als economische ontwikkeling, verstedelijking, bereikbaarheid, leefbaarheid, milieu, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit een rol spelen. Een dergelijke afweging is immers een goede basis voor de beleidsuitvoering door het bevoegde gezag, dat wil zeggen voor het vaststellen van luchthavenbesluiten of -regelingen. Het provinciaal bestuur kan dat als gebiedsregisseur het beste doen, beter dan het Rijk dat op grotere afstand van de regio staat. Ontwikkelingen van de luchthaven zijn immers nauw verweven met die van de regio. Investerings in een luchthaven dienen dan ook nauw samen te hangen met investeringen in economie, infrastructuur, milieu en woonlocaties en vergen dus een integrale ruimtelijke planning. Rekening houden met de vastgestelde geluidruimte blijkt niet voldoende². Door bevoegdheden op het provinciale niveau te leggen wordt aangesloten bij de sturingsfilosofie van het kabinet waarbij de bevoegdheden op dat niveau worden gelegd waar ze het beste kunnen worden waargemaakt.

Ruimtelijke reservering

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

Beleidsvrijheid bij de invulling van luchthavenbesluiten en regelingen

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

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

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

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

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

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

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

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

Provinciale staten hebben weliswaar geen bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van het luchtruim, zij kunnen wel voorstellen doen aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de ligging van vliegroutes in de nabijheid van luchthavens. Immers, de vliegroutes zijn van invloed op de verdeling van het geluid en daarmee op ligging van het beperkingengebied en op hinder op grotere afstand van de luchthaven. De minister zal deze voorstellen beoordelen vanuit het oogpunt van vliegveiligheid, capaciteit en indeling van het luchtruim¹.

2.5 Een vergelijking in Europees verband

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

Geluid

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

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

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

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

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

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

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

Externe veiligheid

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

Lokale luchtkwaliteit

Voor lokale luchtkwaliteit zijn op Europees niveau doelstellingen gesteld in de kaderrichtlijn Luchtkwaliteit¹ en de daarop gebaseerde dochterrichtlijnen. Hiermee wordt een uniforme situatie in de Europese Unie gecreëerd.

3. HET LUCHTHAVENLUCHTVERKEER VAN BURGERLUCHTHAVENS

3.1 Algemeen

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

3.2 Geluid

3.2.1 Bepalen van de geluidbelasting

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

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

vliegtuigen, de start- en landingsprocedures, de ligging van routes en circuits en de verdeling van het luchtverkeer daarover. Daarnaast spelen nog andere factoren een rol. Zo is bijvoorbeeld de verdeling van de geluidbelasting over het etmaal van belang. Geluid in de nacht wordt als hinderlijker ervaren dan overdag. Al deze factoren kunnen door de luchtvaartsector (de exploitant van de luchthaven, de gebruikers en eventueel de luchtverkeersdienstverlening) en door de overheid in meer of mindere mate worden beïnvloed. Zo zijn alle luchthavens behalve Schiphol op dit moment 's nachts gesloten¹. Op grond van de huidige Luchtvaartwet zijn bij AMvB uniforme grenswaarden vastgesteld voor de maximaal toegelaten geluidbelasting veroorzaakt door landende en opstijgende luchtvaartuigen. Om de geluidbelasting uit te drukken worden twee verschillende dosismaten gebruikt: de Ke bij geluidbelasting veroorzaakt door grote luchtvaart en de Bkl bij geluidbelasting veroorzaakt door kleine luchtvaart². Genoemde factoren worden in deze dosismaten tot uitdrukking gebracht.

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Regulering van geluidsruimte

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

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

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

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

3.2.3 Beheersing van geluidhinder

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

ruimte wordt vastgesteld. In deze systematiek telt het vliegen met vliegtuigen die relatief veel geluid produceren en het vliegen op bepaalde uren (bijvoorbeeld in het weekend in de zomermaanden) zwaarder mee in de berekening van de geluidszone rond een luchthaven. De systematiek heeft in de praktijk echter beperkingen. De Bkl-geluidszonering geeft alleen een maximale jaarlijkse geluidsruimte weer. Er worden geen beperkingen opgelegd aan het moment waarop wordt gevlogen of aan het vliegtuigtype waarmee wordt gevlogen. Daardoor kan alleen indirect op hinder rondom de luchthavens worden gestuurd. Het kabinet ziet hierin aanleiding meer aandacht te geven aan operationele maatregelen. Op deze wijze kan beter op de geluidsproductie of vluchtuitvoering van kleine vliegtuigen¹ en daarmee op geluidhinder worden gestuurd. In Duitsland zijn hiermee goede ervaringen opgedaan. Hiermee komt dan de specifieke Bkl-hindernorm voor de kleine luchtvaart te vervallen.

Operationele maatregelen van het Rijk

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

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

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

Operationele maatregelen in het luchthavenbesluit of -regeling

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

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

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

³ Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving milieu-investeringen 2005.

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

3.3 Overige aspecten

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

Externe veiligheid

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

Lokale luchtverontreiniging

Voor een goed begrip moet onderscheid worden gemaakt tussen luchtkwaliteit en luchtverontreiniging. Luchtkwaliteit wordt bepaald door de concentratie van stoffen in de lucht die de gezondheid en het milieu nadelig kunnen beïnvloeden. Luchtkwaliteit wordt uitgedrukt in bijvoorbeeld de aanwezigheid van SO₂ in een bepaalde concentratie in de lucht. Bij luchtverontreiniging, in de zin van uitstoot, wordt aangegeven wat één of meer bronnen in de lucht brengen (bijvoorbeeld de uitstoot door een bron van een bepaalde hoeveelheid SO₂ per jaar). Luchtverontreiniging door vliegtuigen wordt gereguleerd door op internationaal en nationaal niveau eisen te stellen aan vliegtuigen, gelet op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Het gaat hier om algemene eisen aan de bron, die verder geen betekenis hebben voor de inhoud van een luchthavenbesluit of -regeling voor een specifieke luchthaven.

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

3.4 Afwijkingen en vrijstellingen

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

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

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

3.5 Handhaving

3.5.1 Huidige praktijk

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

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

3.5.2 Toekomstige situatie

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

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

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

Handhaving luchthavenbesluit en luchthavenregeling niet wezenlijk anders

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

3.5.3 Instrumentarium bevoegde gezag: maatregel en bestuurlijke boete

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

Handhaving van regels

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

Handhaving van grenswaarden

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

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

Het is niet noodzakelijk dat over de maatregel bepalingen zijn opgenomen in het luchthavenbesluit. De maatregel kan betrekking hebben op alle zaken waarover het provinciaal bestuur op grond van deze wet bevoegd is¹. Met andere woorden, er kunnen maatregelen getroffen worden voor zover er ook in het luchthavenbesluit regels vastgesteld kunnen worden. Indien een bepaald luchthavenbesluit bijvoorbeeld geen regels zijn gesteld omtrent de verdeling van het luchthavenluchtverkeer over de baan (ten behoeve van de beheersing van de geluidsbelasting) kan, indien adequaat, een daartoe strekkende regel als maatregel worden opgelegd. Al zijn grenswaarden *niet* gericht tot een bepaalde sectorgenoot, een maatregel moet op zijn beurt *wel* gericht zijn tot degene die het in zijn vermogen heeft aan de maatregel te voldoen. Bij een maatregel helpt het de sectorgenoten niet te verwijzen naar elkaar. Het gaat er immers niet om wie blaam treft maar wie het in zijn vermogen heeft een maatregel uit te voeren. Bijvoorbeeld: indien een grenswaarde in een handhavingpunt wordt overschreden, kan de maatregel inhouden dat de exploitant minder capaciteit op de baan toelaat. Het kan ook zijn dat een andere verdeling van het luchthavenluchtverkeer over de baan een oplossing voor de overschrijding kan zijn. In dat geval kan de maatregel (waarin de mate van verdeling van het verkeer over de baan is vastgelegd) zich richten tot de exploitant en de eventueel aanwezige luchtverkeersdienstverlening. In weer een ander geval kan het zijn dat een op een luchthaven gevestigd bedrijf met lawaaiige toestellen operationele beperkingen krijgt opgelegd bij wijze van maatregel.

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

Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete².

Positie sector

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

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

¹ Zoals omschreven in artikel 8.44.

² Artikel 11.16 Wet luchtvaart.

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

Bevoegde gezag

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

3.6 Beperkt openbaar karakter luchthavens

Op grond van de huidige Luchtvaartwet zijn exploitanten van aangewezen luchtvaartterreinen voor burgerluchtvaart verplicht luchthavenluchtverkeer op het luchtvaartterrein toe te laten¹. Deze bepaling is indertijd in de Luchtvaartwet opgenomen omdat het luchtverkeer er in beginsel op moet kunnen rekenen dat van deze terreinen gebruik gemaakt kan worden. Met deze bepaling werd het zogeheten openbaar karakter van deze luchtvaartterreinen geregeld.

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

Een belangrijk verschil met de huidige bepaling in de Luchtvaartwet is dat het openbare karakter niet geldt voor circuitvluchten², oefenvluchten en proefvluchten. Voor deze vluchten is voortaan wél toestemming nodig van de exploitant. Het zijn met name dergelijke vluchten die op luchthavens in potentie hinder kunnen veroorzaken voor de omgeving. Daaraan kan de exploitant op grond van het wetsvoorstel meer sturen dan nu het geval is.

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

¹ Zie artikel 32 Luchtvaartwet.

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

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

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

4. RUIMTELIJKE INDELING ROND BURGERLUCHTHAVENS

4.1 Algemeen

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

4.2 Bepalingen ruimtelijke ordening

4.2.1 Luchthavengebied en beperkingengebied

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

Luchthavengebied

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

Beperkingengebied

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

¹ Zie artikel 8.6 van de Schipholwet.

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

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

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

4.2.2 Geluid

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

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

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

² Het BGGL kan daarmee vervallen voor burgerluchthavens en het BGKL kan geheel vervallen.

³ Zie tweede voortgangsrapportage van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid, 28 april 2004.

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

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

4.2.3 Externe veiligheid

Veelal brengen (menselijke) activiteiten veiligheidsrisico's met zich mee zowel voor degene die de activiteit onderneemt als voor mensen in de omgeving van die activiteit. Het risico voor de mensen in de omgeving wordt aangeduid met de term externe veiligheid. Het Nederlandse beleid voor externe veiligheid beoogt de kans op en de gevolgen van ongevallen te beperken. Voor tal van risicodragende activiteiten (LPG-stations, chemische industrie, vervoer van gevaarlijke stoffen) is externe veiligheidsbeleid uitgewerkt. Dat geldt ook voor de luchtvaart op Schiphol. Hoewel het aantal vliegtuigongelukken, wereldwijd uitgedrukt in aantallen ongelukken per miljoen vluchten, de afgelopen decennia sterk is afgenomen¹ en nog steeds daalt, is niet uit te sluiten dat ongelukken met vliegtuigen blijven plaatsvinden. Behalve slachtoffers onder inzittenden (per jaar gemiddeld op dit moment circa 1000 wereldwijd), vallen er ook slachtoffers op de grond (per jaar gemiddeld circa 35 wereldwijd).² In Nederland worden twee risicomaten gehanteerd. Dit zijn het plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR). Het groepsrisico drukt de kans en het effect uit van een grootschalige ramp met maatschappelijke ontwrichting. Het risico wordt met behulp van berekeningen bepaald. Voor het groepsrisico blijkt het in de praktijk moeilijk een hanteerbare norm te maken. Voor (ruimtelijke) afwegingen wordt het groepsrisico wel vaak berekend om zodoende het risico van de activiteit of de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving te kunnen bepalen.

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

Plaatsgebonden risico

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

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

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

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

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

4.2.4 Ruimtelijke beperkingen in verband met de vliegveiligheid

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

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

4.2.5 Doorwerking van bepalingen voor de ruimtelijke indeling

De doorwerking van ruimtelijke bepalingen naar het gemeentelijke bestemmingsplan wordt in dit wetsvoorstel beter geregeld dan in de huidige Luchtvaartwet. Een luchthavenbesluit heeft namelijk de werking van een voorbereidingsbesluit en kent derhalve een directe doorwerking naar bijvoorbeeld aanpassingen van het bestemmingsplan of de toetsing van bouwplannen binnen het beperkingengebied. Binnen een jaar dienen de ruimtelijke bepalingen te worden verwerkt in de desbetreffende bestemmingsplannen. Zodra deze nieuwe of gewijzigde bestemmingsplannen van kracht zijn, gelden de gebruikelijke regels.¹ Bouwplannen worden getoetst aan het bestemmingsplan². Ook werken die geen bouwplannen zijn of andere werkzaamheden worden getoetst aan het bestemmingsplan³. Gebruik in strijd met het bestemmingsplan kan worden bestreden. Het gemeentebestuur heeft de bevoegdheid vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan⁴, maar het gemeentebestuur zal daarbij altijd de ruimtelijke ordeningsbepalingen van het luchthavenbesluit in acht moeten nemen.

4.3 Afwijkingen

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

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

4.4 Handhaving

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

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

² Zie artikel 44, onderdeel c, Woningwet.

³ Zie artikel 14, Wet op de Ruimtelijke Ordening.

⁴ Zie artikelen 17 en 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening.

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

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

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

5. TOTSTANDKOMING LUCHTHAVENBESLUIT EN -REGELING BURGERLUCHTHAVENS

5.1 Algemeen

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

5.2 Milieueffectrapportage

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

¹ Zie artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wet Milieubeheer.

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

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

5.3 Procedure verordening bij burgerluchthavens van regionale betekenis

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

Totstandkoming verordening

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

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

Verklaring veilig gebruik

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

¹ Zie art. 8.62 wetsvoorstel.

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

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

5.4 Procedure luchthavenbesluit en -regeling burgerluchthavens van nationale betekenis

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

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

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

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

5.5 Geen beroep bij bestuursrechter

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

¹ Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij art. 8.49 van het wetsvoorstel.

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

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

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

6. COMMISSIE REGIONAAL OVERLEG BURGERLUCHTHAVENS

6.1 Algemeen

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

6.2 Huidige situatie

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

¹ Zie artikel 8:2 Awb.

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

6.3 Taak commissie regionaal overleg burgerluchthavens

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

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

6.4 Samenstelling commissies regionaal overleg burgerluchthavens

Commissie regionaal overleg voor burgerluchthavens van regionale betekenis

Op grond van het wetsvoorstel² heeft een burgerluchthaven van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit moet worden gemaakt altijd een commissie regionaal overleg luchthaven. In deze commissie hebben in ieder geval zitting vertegenwoordigers van gemeenten die vallen binnen de grenzen van het beperkingengebied dat door het luchthavenbesluit wordt bestreken, de exploitant van de luchthaven en de luchtverkeersdienstverlening indien deze op de luchthaven aanwezig is. Gedeputeerde staten bepalen welke partijen verder zitting hebben in de commissie en hoeveel vertegenwoordigers er van elke geleding zitting hebben. Dit kunnen bijvoorbeeld vertegenwoordigers van regelmatige gebruikers van de luchthaven, milieuorganisaties, omwonenden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn. Gedeputeerde staten benoemen de voorzitter van de commissie en de voorzitter benoemt vervolgens de leden.

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

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

² Zie artikel 8.58 wetsvoorstel.

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

Commissie regionaal overleg voor burgerluchthaven van nationale betekenis

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

7. MILITAIRE LUCHTHAVENS

7.1 Algemeen: bijzondere positie militaire luchtvaart

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

Deze bijzondere positie van de militaire luchthavens brengt met zich mee dat de voor burgerluchthavens geldende uitgangspunten van dit wetsvoorstel niet een op een van toepassing kunnen zijn op militaire luchthavens. Gegeven de belangen op nationaal niveau van de militaire luchtvaart is decentralisatie van taken en bevoegdheden met betrekking tot militaire luchthavens niet aan de orde. Besluitvorming omtrent het belang van de militaire luchtvaart en de taak van de krijgsmacht behoort immers op nationaal politiek niveau plaats te vinden. Als voorbeelden uit het verleden kunnen worden genoemd de sluiting van de vliegbasis Ypenburg en het vertrek van het Amerikaanse squadron F-15 gevechtsvliegtuigen van de vliegbasis Soesterberg. In de Prinsjesdagbrief 2003¹ zijn ingrijpende wijzigingen voor de Nederlandse krijgsmacht aangekondigd. Deze betekenen wat betreft het beleid ten aanzien van de militaire vliegvelden en vliegbases onder andere de sluiting van het Marinevliegveld Valkenburg en de vliegbases Soesterberg en Twenthe.

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

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

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

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

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

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

7.2 Militaire luchthavens nader beschouwd

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

7.3 Het nieuwe stelsel voor militaire luchthavens

7.3.1 Doelstelling

De in het voorliggende wetsvoorstel voorziene regeling voor militaire luchthavens heeft tot doel¹:

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

7.3.2 Stroomlijning besluitvormingsprocedures

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

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

een plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In het SMT zijn de geluidszones indicatief vastgelegd. Op basis van de overgangsbepaling voor bestaande luchtvaartterreinen¹ is, voor zeven van de (toen) elf militaire luchthavens, ter aanvulling op de aanwijzing als luchtvaartterrein de geluidszone vastgesteld. Dit is gedaan met een besluit van de Staatssecretaris van Defensie, in overeenstemming met de minister van VROM. Gelijk daaraan is met een besluit van de minister van VROM, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie, (eveneens op basis van de Luchtvaartwet) een besluit genomen over de doorwerking van de geluidszone naar bestemmingsplannen. Voor vier militaire luchthavens (te weten Eindhoven, Woensdrecht, Volkel en De Peel) loopt de procedure tot het vaststellen van de geluidszone. De procedure wordt voorafgegaan door een milieueffectrapportageprocedure.

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3.3 Instrumentarium voor burgermedegebruik

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

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

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

Geluidsaspecten

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt te voorzien in een op de praktijk toegespitst instrumentarium voor het burgermedegebruik, waarbij de verantwoordelijkheden op het gebied van geluidbelasting helder in kaart worden gebracht. Hierbij is in het bijzonder van belang dat – zoals onder andere in de Hoofdlijnennotitie SRKL en deel 1 van het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen¹ is aangekondigd – bij militaire luchthavens met burgermedegebruik de geluidszone zal worden opgedeeld in een militaire geluidsruimte en een geluidsruimte voor burgerluchtvaart. Deze beide geluidsruimten zullen het toetsingskader zijn voor gebruik en voor handhaving van het militaire vliegverkeer respectievelijk het burgervliegverkeer. De militaire geluidsruimte en de geluidsruimte voor het burgermedegebruik zullen beide zichtbaar worden gemaakt in het luchthavenbesluit als bouwstenen voor de geluidszone en voor het beperkingengebied. De geluidsruimte voor het burgermedegebruik zal onderdeel uitmaken van de te verlenen medegebruikvergunning.

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

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 114, nr. 1.

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

Medegebruikvarianten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3.4 Milieurandvoorwaarden helikopterlandingsplaatsen

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

7.4 Geluidbelasting

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

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

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

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

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

Voor een uniforme en eenduidige bepaling van de geluidbelasting (en daarmee de ligging en omvang van de geluidszone en geluidscontouren) wordt een rekenvoorschrift vastgesteld. Op basis van het rekenvoorschrift, luchtvaartuiggebonden gegevens, luchthavengebonden gegevens (zoals de ligging van de start- en landingsbaan) en gegevens over het vliegverkeer wordt de geluidbelasting door startende en landende vliegtuigen op jaarbasis berekend. Een rekenvoorschrift is te allen tijde een modelering van de werkelijkheid en bevat wetenschappelijk onderbouwde aannames. Het voorschrift voor de berekening van de geluidbelasting in Kosteneenheden bevat van origine het uitgangspunt dat geluidsbijdragen van vliegtuigpassages die lager zijn dan 65 dB(A) niet worden meegenomen in de berekening van de geluidbelasting. Naar aanleiding van een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 december 2003 inzake de aanwijzing van het luchtvaartterrein Eelde is besloten dit uitgangspunt te laten vervallen¹. Voor luchthavens waarvoor de geluidszone voor 1 augustus 2004 was vastgesteld blijft het uitgangspunt gelden, voor geluidszones die na de wijziging zijn vastgesteld is het uitgangspunt vervallen. Dit is verwerkt in een wijziging van het voorschrift voor de berekening van de geluidbelasting in Kosteneenheden.

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

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

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

¹ Nr. 200205524/1, afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

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

7.5 Veiligheid

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

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

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

7.6 Normstelling

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

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

7.7 Betekenis Structuurschema Militaire Terreinen

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

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

In 1996 is een partiële herziening van het Structuurschema Militaire Terreinen vastgesteld², waarbij onder andere de beleidsuitspraak in de planologische kernbeslissing met betrekking tot de militaire vliegvelden en vliegbasis is geactualiseerd. Een geheel nieuw structuurschema (SMT-2) is in procedure gebracht en heeft op 21 december 2004 de instemming van de Tweede Kamer verkregen. De Eerste Kamer heeft op 10 mei 2005 stilzwijgend met het SMT-2 ingestemd.

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

7.8 Informatievoorziening en handhaving

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

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

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

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

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

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

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

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

7.9 Commissie van overleg en voorlichting

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

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

8. VEILIGHEID LUCHTHAVENS

8.1 Inleiding

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

8.2 Veiligheid van de luchthaven

Op grond van internationale regels gelden tal van gedetailleerde voorschriften voor de aanleg, inrichting, uitrusting en het veilig gebruik van luchthavens¹. Deze regels beogen de orde en veiligheid op een luchthaven te waarborgen. Ze richten zich tot de exploitant. Het gaat vooral om dat deel van de luchthaven dat bestemd is voor het opstijgen en het landen van luchtvaartuigen en daarmee verband houdende bewegingen van luchtvaartuigen op de grond en voor de afwikkeling van dit verkeer, de zogeheten «airside». Dit gedeelte van de luchthaven wordt in het wetsvoorstel aangeduid als het «luchtvaartgebied».² Daarnaast bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid regels te stellen voor de overige delen van de luchthaven, de zogeheten «landside». In titel 8a.1 is een wettelijke basis gelegd voor de regeling(en) waarin deze regels worden neergelegd. Op dit moment zijn deze regels ondergebracht in de Regeling Toezicht Luchtvaart (RTL) en in een groot aantal op het RTL gebaseerde ministeriële regelingen. Deze regelingen gaan in op specifieke onderwerpen. Voorbeelden zijn de Bordenregeling, de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen en de regeling Grondtekens en markeringen.³ De bedoeling is deze regelingen op termijn samen te voegen tot één ministeriële regeling.

8.3 Certificering

Op grond van ICAO-Annex 14⁴, hebben landen – en dus ook Nederland – de verplichting tot certificering van luchthavens over te gaan. Aan deze verplichting moest uiterlijk op 27 november 2003 zijn voldaan. Luchthavens worden door de minister van Verkeer en Waterstaat gecertificeerd als zij kunnen aantonen dat zij voldoen aan de geldende eisen voor de orde en veiligheid. Op basis van de Regeling certificering luchtvaartterreinen van 24 november 2002⁵ kunnen luchthavens zich op dit moment reeds vrijwillig laten certificeren. Met de inwerkingtreding van titel 8a.1 wordt certificering verplicht gesteld voor alle burgerluchthavens in Nederland met een luchthavenbesluit (inclusief Schiphol).⁶ De luchthavens met een luchthavenregeling kennen nog geen verplichte certificering, maar kunnen wel worden gecertificeerd als zij dat wensen. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid deze verplichting ook uit te breiden naar deze luchthavens. De inhoudelijke eisen waar een luchthaven aan moet voldoen om in

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

² Niet te verwarren met «luchthaven» of «luchthavengebied».

³ Zie artikel 8a.1.

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

⁵ Stcrt 2003, 230.

⁶ Artikel 8.1a, vierde lid.

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

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

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

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

9. OVERGANG VAN LUCHTVAARTWET NAAR WET LUCHTVAART

9.1 Overgang en inwerkingtreding wettelijk stelsel voor burgerluchthavens

9.1.1. Algemeen

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

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

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

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

9.1.2 Overgang luchthavens met aanwijzing

Overgangsbesluiten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1.3 Milieueffecten van het overgangsbesluit

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

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

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

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

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

9.1.4 Overgang SIGNAL-besluiten en -ontheffingen

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

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

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

9.2 Overgang militaire luchthavens

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

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

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

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

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

10. GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL

10.1 Algemeen

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

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

10.2 Financiële gevolgen

Uitgangspunten bij de overdracht van middelen

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

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

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

In voorkomende gevallen kan een luchthavenbesluit leiden tot isolatie of sloop van woningen, gelet op geluid of externe veiligheid. In de huidige situatie worden kosten voor isolatie en sloop verhaald op de luchtvaartsector. Voor het kabinet blijft het principe «de veroorzaker betaalt» een belangrijk uitgangspunt. Het wetsvoorstel biedt dan ook de basis om deze kosten bij de luchtvaartsector terug te vorderen via heffingen¹.

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

10.3 Kennisoverdracht

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

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

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

¹ Het huidige artikel 77 van de Luchtvaartwet zal worden overgenomen in de Wet luchtvaart.

10.4 Advies Interprovinciaal Overleg

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

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

10.5 Uitvoerings- en handhavingstoets

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

10.6 Milieueffectentoets en advies MNP

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

Daarnaast heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) een ex ante evaluatie over het wetsvoorstel uitgevoerd¹. Het MNP concludeert dat het nieuwe stelsel meer mogelijkheden biedt om geluidsoverlast en risico's te beheersen dan het huidige stelsel, maar dat provincies dan wel aanvullende maatregelen moeten nemen die uitgaan boven de verplichte invulling van het stelsel die het wetsvoorstel aan de provincies voorschrijft. Het MNP adviseert provincies in dit verband om de afstemming tussen het vliegverkeer en het ruimtegebruik rond luchthavens te verbeteren. Daarnaast wordt aanbevolen dat provincies een groter gebied betrekken bij hun afweging voor nieuwbouwplannen dan het wetsvoorstel minimaal voorschrijft. Het MNP onderschrijft de invoering van de L_{den} als geluidbelastingsindicator. Wat betreft het groepsrisico, is het MNP van mening dat de provincie bij de afweging van nieuwbouw van arbeidsintensieve

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

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

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

10.7 Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers

10.7.1 Algemeen

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

10.7.2 Punten waar de administratieve lasten afnemen

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

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

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

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

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

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

10.7.3 Punten waar de administratieve lasten gelijk blijven

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

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

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

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

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

10.7.4 Punten waar de administratieve lasten toenemen

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

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

10.7.5 Keuzen waarbij vermindering van administratieve lasten een rol hebben gespeeld

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

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

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

¹ Het gaat hier om het rekenvoorschrift en een handreiking milieu-informatie.

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

10.7.6 Administratieve lasten bij militaire luchthavens

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

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

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

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

10.7.7 Toetsing door het Adviescollege toetsing administratieve lasten

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

Het adviescollege heeft nog drie opmerkingen gemaakt:

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

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

10.8 Afbakening tot Wet milieubeheer

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

¹ Afdeling Bestuursrechtspraak 10.03.1997, Milieurechtspraak 1997, nr. 12; Afdeling Bestuursrechtspraak 19.11.1998, JM 1999, nr. 2; Afdeling Bestuursrechtspraak 19.11.1998, nr. E03.960328; Afdeling Bestuursrechtspraak 22.03.2001, nr. E03.990208.

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

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I (WIJZIGING WET LUCHTVAART)

HOOFDSTUK 8

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

TITEL 8.1 ALGEMENE BEPALINGEN

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

Artikel 8.1

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

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

Artikel 8.1a

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

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

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

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

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

TITEL 8.2 LUCHTHAVEN SCHIPHOL

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

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

TITEL 8.3 LUCHTHAVENS VAN REGIONALE BETEKENIS

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

Artikel 8.41

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

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

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

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

Afdeling 8.3.2 Luchthavenbesluit bij luchthavens van regionale betekenis

Artikel 8.42

Artikel 8.42 bevat de reikwijdte van deze afdeling.

Artikel 8.43

Een luchthavenbesluit wordt bij provinciale verordening vastgesteld. Op grond van artikel 143 van de Provinciewet berust de bevoegdheid een verordening vast te stellen bij provinciale staten, tenzij deze bevoegdheid krachtens de Provinciewet of een andere wet aan gedeputeerde staten of aan de Commissaris van de Koningin is opgedragen. Zoals in het algemeen deel reeds is gemeld, wordt de bevoegdheid om luchthavenbesluiten vast te stellen aan provinciale staten toegekend. Dit is in lijn met het toetsingskader dat onder meer is gebruikt bij het voorstel van wet aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur¹. In het kader van dat wetsvoorstel zijn alle medebewindwetten geanalyseerd waarin bevoegdheden aan provinciale staten of het provinciebestuur zijn geattribueerd. Daarbij stond de vraag centraal of de bestuursbevoegdheden aan het – naar dualistische maatstaven gemeten – juiste orgaan waren toegekend. Volgens dit kader dienen bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften te berusten bij provinciale staten. In paragraaf 1.2.5 en 5.5 van het algemeen deel is

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

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

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

Artikel 107 van de huidige Provinciewet biedt de mogelijkheid om bevoegdheden voor het gebied van een of meer gemeenten of waterschappen die krachtens een andere wet worden gegeven over te dragen aan de besturen van die gemeenten of waterschappen. Omdat de effecten van een luchthavenbesluit veelal de gemeentegrenzen zullen overstijgen, is toepassing van artikel 107 van de Provinciewet niet wenselijk. Daarom wordt delegatie in het derde lid in principe onmogelijk gemaakt. De enige uitzondering die hierop gemaakt zal worden is indien bevoegdheden op grond van artikel 106 van de Wet gemeenschappelijke regeling een plusregio is ingesteld¹. Indien in zo'n regio een luchthaven is gelegen waarvoor een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld, dan kan deze bevoegdheid worden gedelegeerd aan die plusregio.

Artikel 8.44

Provinciale staten zijn niet helemaal vrij te bepalen welke regels en grenswaarden omtrent het luchthavenluchtverkeer worden opgenomen in een luchthavenbesluit. Bij de vaststelling van regels en grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer moet onder meer rekening worden gehouden met internationale regelgeving, zoals die onder meer is vastgelegd in de Habitat- en vogelrichtlijn² en het Besluit luchtkwaliteit 2005. Tevens zal met nationale regelgeving rekening moeten worden gehouden, bijvoorbeeld ten aanzien van de bescherming van de natuur. De bepalingen die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen omtrent het luchthavenluchtverkeer richten zich tot de exploitant, de luchtverkeersdienstverlening (indien aanwezig) en de gezagvoerders van luchtvaartuigen.

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

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

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

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

Op grond van het eerste lid, onderdeel b, worden in het luchthavenbesluit regels opgenomen die ervoor moeten zorgen dat het gebruik van de luchthaven op een veilige wijze kan plaats vinden. Dit wordt in het wetsvoorstel aangeduid met het begrip «vliegveiligheid». In concreto gaat het bijvoorbeeld om bepalingen op grond waarvan bepaalde vliegtuigtypes geen gebruik mogen maken van de luchthaven omdat dit gezien de start- en landingsbaan onveilig is. Dit resulteert vervolgens in een baancode. Deze baancode wordt opgenomen in het AIP¹, zodat een gezagvoerder weet of de luchthaven geschikt is voor het door hem gebruikte vliegtuigtype. In de Regeling burgerluchthavens wordt nader uitgewerkt op welke wijze de baancode moet worden vastgesteld.

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

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

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

¹ AIP staat voor Aeronautical Information Publication (Netherlands)

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

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

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

Artikel 8.45

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 8.46

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

Artikel 8.47

Algemeen

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

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

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

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

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

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

Ad a. Ruimtelijke beperkingen gelet op geluidbelasting

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

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

Ad b. Ruimtelijke beperkingen gelet op externe veiligheid

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

Ad c. Ruimtelijke beperkingen gelet op de vliegveiligheid

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

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

Hoogtebeperkingen gelden in gebieden vlak naast start- en landingsbanen en aan de baan koppen. Daartoe worden de zogenaamde Extended RESA¹-vlakken vastgelegd. Deze vlakken moeten gevrijwaard worden van obstakels in verband met ongevallen (ICAO annex 14, volume I, hoofdstuk 3, paragraaf 4). Verder zijn rond de luchthavens naderingsvlakken, in- en uitvliegvlakken en conischvormige vlakken gesitueerd die in beginsel vrij moeten blijven van objecten. Hoe dichterbij de luchthaven, hoe lager de maximaal toegestane bouwhoogte. Deze obstakelvrije vlakken waarborgen dat het naderende en vertrekkende verkeer veilig kan worden afgewikkeld (ICAO, annex 14, volume I, hoofdstuk 4, indien nodig aangevuld met ICAO Doc 8168, PANS-OPS, Volume II).

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

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

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

Ruimtelijke doorwerking

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

¹ Runway End Safety Area

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

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

Verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten

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

Ontheffing van gedeputeerde staten

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

Beleidsvrijheid provincies

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

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

Samenhang luchthavenbesluiten en routes

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

Artikel 8.48

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

Artikel 8.49

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

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 8.50

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

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

Artikel 8.51

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

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

Artikel 8.52

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

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

Artikel 8.53

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

Het instrument van de voorafgaande toestemming en de uitwerking daarvan in een toetsingskader zoals hierboven omschreven, moet worden gezien als een sectorspecifieke regeling voor het toezicht op de hoogte van tarieven voor het gebruik van de infrastructuur van een luchthaven. De voorafgaande goedkeuring van tarieven (met het oogmerk van het voorkómen van misbruik van de economische machtspositie) is een relatief zwaar instrument omdat het met name wordt gekenmerkt door een vergaande bemoeienis met die tarieven. Het gaat daarbij om bemoeienis met een cruciaal onderdeel van de bedrijfsvoering dat de bedrijfsvrijheid van een onderneming in belangrijke mate beperkt. Onderzocht is of gezien het feit dat het huidige regeringsbeleid wordt gekenmerkt door terughoudendheid bij het instellen van sectorspecifieke regulering² het instrument van de voorafgaande goedkeuring van tarieven in stand moet blijven³. Hierbij zijn daarnaast van belang geweest het huidige kabinetsstreven om te komen tot een vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel: het

¹ Kamerstukken II 1955/56, nr. 4168, nr. 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 8.54

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

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

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

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

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

Artikel 8.55

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

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

Artikelen 8.56 en 8.57

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

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

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

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

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

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

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

Artikelen 8.58 en 8.59

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

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

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

Artikelen 8.60 en 8.61

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

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

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

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

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

Artikel 8.62

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

Afdeling 8.3.3. Luchthavenregeling bij luchthavens van regionale betekenis

Artikel 8.63

Deze bepaling geeft de reikwijdte aan van deze afdeling.

Artikel 8.64

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

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

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

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

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

Artikel 8.65

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

Artikel 8.66

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

Artikel 8.68

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

TITEL 8.4 LUCHTHAVENS VAN NATIONALE BETEKENIS

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

Afdeling 8.4.2 Luchthavens van nationale betekenis met een luchthavenbesluit

Artikel 8.70

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

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

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

Artikel 8.71

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

Artikel 8.72

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

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

Artikel 8.73

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

Artikel 8.74

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

Artikel 8.75

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

Afdeling 8.4.3 Luchthavenregeling bij luchthavens van nationale betekenis

Artikel 8.77

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

Artikel 8.79

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

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

Artikel 8a.1

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

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

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

Artikel 8a.2

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

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

Artikel 8a.3

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

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

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

Artikel 8a.4

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

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

Artikel 8a.5

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

Artikel 8a.6

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

TITEL 8A.3

Algemeen

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

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

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

Voor een nadere toelichting zie de toelichting bij de artikelen 8.56 en 8.57. De hierboven genoemde kosten worden, op grond van het uitgangspunt «de vervuiler betaalt», aan de luchtvaartsector doorbelast. Dit geschiedt in de vorm van een geluidsheffing burgerluchtvaart. De heffing wordt geheven bij de landing van een burgerluchtvaartuig op een luchthaven en wordt geheven tot het tijdstip waarop de kosten voor de desbetreffende luchthaven zijn voldaan. De hoogte van de huidige heffing is afhankelijk van de geluidsproductie van het luchtvaartuig. De heffingsbepalingen waren aanvankelijk opgenomen in het Heffingenbesluit geluidhinder burgerluchtvaartuigen¹ en zijn bij wet van 7 juli 1994, Stb. 583, overgeheveld naar de artikelen artikel 77 tot en met 77c van de Luchtvaartwet². Deze bepalingen komen met dit wetsvoorstel te vervallen (zie ook artikel II onderdeel F) en worden opgenomen in titel 8a.3 van de Wet luchtvaart. In titel 8a.3 wordt een onderscheid gemaakt tussen de heffingen die worden opgelegd voor de luchthaven Schiphol (paragraaf 8a.3.1), de heffingen die worden opgelegd voor luchthavens van nationale betekenis (paragraaf 8a.3.2) en de heffingen die kunnen worden opgelegd bij luchthavens van regionale betekenis (paragraaf 8a.3.3).

Schiphol en luchthavens van nationale betekenis

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

Voor de luchthaven Schiphol is bij wet van 23 december 2003 (Stb. 2005, 40), houdende wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol een afzonderlijk tarief ingevoerd met het oog op de doorberekening van niet-geluidgerelateerde uitvoeringskosten van de Schipholwet³. Met dit wetsvoorstel wordt ook voor luchthavens van nationale betekenis een heffing voor niet-geluidgerelateerde uitvoeringskosten ingevoerd.

Luchthavens van regionale betekenis

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

¹ Stb. 1982, 584.

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

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

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

TITEL 8A.4 GELUIDBELASTINGKAARTEN EN ACTIEPLANNEN

Bij de wet van 30 juni 2004 tot wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, PbEG L 189 (geluidsbelastingkaarten en actieplannen) zijn in paragraaf 8.5.4 van de Wet luchtvaart bepalingen opgenomen in verband met de verplichting voor de luchthaven Schiphol ten minste eens in de vijf jaar geluidbelastingkaarten en actieplannen vast te stellen¹. Omdat niet uit te sluiten is dat in de toekomst nog meer burgerluchthavens dan Schiphol onder de werking van deze richtlijn komen te vallen, worden deze bepalingen verplaatst naar titel 8a.4. Daarmee zijn deze bepalingen voor alle luchthavens van toepassing. De bepalingen zelf zijn inhoudelijk ongewijzigd. De wijzigingen die zijn aangebracht zijn noodzakelijk om ze ook toepasbaar te laten zijn op andere burgerluchthavens dan Schiphol.

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

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

TITEL 8A.5 OVERIGE BEPALINGEN

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

Artikel 8a.50

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

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

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

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

Artikel 8a.51

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

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

Artikel 8a.52

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

Artikel 8a.53

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

TITEL 10.3 MILITAIRE LUCHTHAVENS

Artikel 10.11

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

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

Artikel 10.12

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

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

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

Artikel 10.13

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

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 10.14

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

Artikelen 10.15 tot en met 10.17

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

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

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

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

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

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

Artikelen 10.18 en 10.19

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

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

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

Artikelen 10.20 tot en met 10.23

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

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

Artikel 10.24

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

Artikel 10.25

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

Artikel 10.26

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

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

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

Artikel 10.27

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

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

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

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

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

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

Artikel 10.28

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

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

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

Artikel 10.29

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

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

Artikelen 10.30

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

Artikel 10.31

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

Artikel 10.32

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

Artikelen 10.33 tot en met 10.36

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

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

Artikel 10.37

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

Artikelen 10.38 tot en met 10.43

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

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

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

TITEL 10.4 OVERIGE BEPALINGEN MET BETREKKING TOT MILITAIRE LUCHTVAART

Artikel 10.44

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

TITEL 11.2 BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

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

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

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

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

Het tweede lid bevat een van overeenkomstige toepassing verklaring van de artikelen 11.16, derde tot en met zesde lid, en de artikelen 11.17 tot en met 11.20. Deze artikelen bevatten procedurele bepalingen omtrent de hoogte van de bestuurlijke boete, aan wie een boete kan worden opgelegd, de wijze waarop een overtreding wordt behandeld, de wijze waarop de boete wordt opgelegd en de invordering van de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete zal – evenals de regels en maatregelen – in veel gevallen opgelegd worden aan (rechtspersoonlijkheid hebbende) ondernemingen als de exploitant van de luchthaven en de luchtverkeersleiding. In sommige gevallen kan een verbod of een regel gericht zijn tot een natuurlijke persoon als bijvoorbeeld de gezagvoerder. Deze natuurlijke persoon zal veelal altijd in dienstverband handelen, de gezagvoerder zal in dienst zijn bij een luchtvaartmaatschappij. Het is de bedoeling om in dergelijke gevallen dan de luchtvaartmaatschappij met een boete te treffen en niet de gezagvoerder persoonlijk. Het tweede lid van artikel 11.17 voorziet erin dat indien de overtreding in dienstverband plaatsvindt de boete wordt toegerekend aan de rechtspersoon waarbij de betrokkene in dienst is. In het wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht¹ worden algemene bepalingen opgenomen ten aanzien van onder meer de bestuursdwang en de bestuurlijke boete. De bepalingen die in titel 11.2 worden opgenomen, zullen te zijner tijd middels een aanpassingswet worden aangepast aan de Awb.

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

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

Artikel III (Wijziging Luchtvaartwet)

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

B

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

¹ Kamerstukken II 2003/04, nr. 29 702.

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

E

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

F

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

Artikel IV (Wijziging bijlage Algemene wet bestuursrecht)

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

Artikel V (Wijziging Wet geluidhinder)

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

Artikel VI (Wijziging van de Onteigeningswet)

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

Artikelen VII (Wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening)

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

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

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

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

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

Artikel X (Overgangsbesluit aangewezen burgerluchtvaartterreinen)

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

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

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

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

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

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

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

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

Artikel XI (Vervallen SBL)

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

Artikel XII (Vervallen Pkb Maastricht en Lelystad)

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

Artikel XIII (Uiterste tijdstip eerste vaststelling luchthavenbesluit aangewezen luchtvaartterreinen)

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

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

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

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

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

Artikel XV (Uiterste tijdstip eerste vaststelling luchthavenregeling)

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

Artikel XVI (Overgang veiligheidscertificaat)

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

Artikel XVII (Afhandelen onherroepelijke aanwijzingen onder oud recht)

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

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

Artikel XVIII (Geldig blijven grondslag militaire luchtvaartterreinen)

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

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

Artikel XIX (Uitsluiten voorbereidingsprocedure bij omzetting aanwijzing militaire luchtvaartterreinen)

Ter beperking van onnodige lasten voorziet artikel XIX erin dat voor zover er bij de omzetting van aanwijzing in luchthavenbesluit geen wijziging optreedt in het gebruik van de luchthaven, de omzetting via een vereenvoudigde procedure gestalte krijgt, inhoudende dat de in artikel 10.18, eerste lid, voorziene voorbereidingsprocedure achterwege blijft. Voor wat betreft het in het eerste lid genoemde beperkingengebied gaat het dan om het huidige beperkingengebied, te weten de geluidszone zoals vastgesteld op basis van de Luchtvaartwet en het obstakelbeheergebied zoals dat is bepaald met inachtneming van het SMT-2.

Het SIGNAL komt te vervallen. Dat betekent dat voor de militaire landingsplaatsen die daarin thans hun regeling vinden, een luchthavenregeling als bedoeld in artikel 10.39 van de Wet luchtvaart moet worden vastgesteld. Voor zover de luchthavenregeling een bestending van de bestaande situatie behelst waarbij geen wijziging wordt gebracht in de bestaande gebruiksomstandigheden, is het niet noodzakelijk in artikel 10.39 voor-

ziene voorbereidingsprocedure te volgen. Het tweede lid van artikel XIX bevat daartoe een voorziening.

Artikel XX (Omzetting COVM)

De overgang van aanwijzingen ingevolge de Luchtvaartwet naar luchthavenbesluiten ingevolge de Wet luchtvaart zal op grond van artikel XVIII geleidelijk plaatsvinden. De omzetting van de zogenaamde artikel 28-commissies naar de nieuwe wettelijke basis zal daarmee gelijke tred moeten houden. Artikel XX koppelt daartoe de omzetting van de wettelijke basis van de commissie aan het tijdstip waarvoor voor de betrokken militaire luchthaven een luchthavenbesluit op basis van de Wet luchtvaart in werking treedt. Tot dat tijdstip blijft ingevolge artikel XVIII artikel 28 van de Luchtvaartwet op militaire luchthavens waarvoor nog geen luchthavenbesluit is afgegeven, van toepassing.

Artikel XXI (Omzetting ontheffing structureel medegebruik in medegebruikvergunning)

Bij twee militaire luchthavens, te weten Eindhoven en De Kooy, doet zich de situatie voor van commercieel burgermedegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant. Ingevolge artikel XVIII blijven de daarvoor aan onderscheidenlijk Eindhoven Airport NV en Den Helder Airport CV op basis van artikel 33 Luchtvaartwet verleende ontheffingen, geldig totdat voor de betrokken luchthaven een luchthavenbesluit in werking is getreden. Bij de overgang op het luchthavenbesluit zal tegelijkertijd de overgang van ontheffing op basis van de Luchtvaartwet naar medegebruikvergunning op basis van de Wet luchtvaart plaats moeten vinden. De voor het structureel commercieel medegebruik beoogde afzonderlijke geluidsruimte vindt immers zijn uitwerking in luchthavenbesluit en medegebruikvergunning tezamen. Het commercieel medegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant is op de luchthaven Eindhoven en De Kooy van bestendige aard. Om die reden voorziet artikel XXI, eerste lid, in afgifte aan de op die luchthavens reeds gevestigde exploitanten van een burgermedegebruikvergunning als bedoeld in artikel 10.27 Wet luchtvaart. De formulering van het artikel is daarbij zodanig gekozen dat de medegebruikvergunning ook kan worden afgegeven aan een eventueel in de tussentijd tot inwerkingtreding van het nieuwe stelsel aantredende rechtsopvolger van de bedoelde rechtspersonen dan wel aan een op een andere basis mogelijk inmiddels gevestigde rechtspersoon/burgerexploitant.

Artikel XXII (Afhandeling oude aanvragen militaire luchtvaartterreinen)

Voor de situatie dat aanvragen om besluiten, bijvoorbeeld de aanvraag om een ontheffing om te mogen landen op of te mogen opstijgen van een militaire luchthaven, op het tijdstip van inwerkingtreding van het voor de betrokken luchthaven vastgestelde luchthavenbesluit nog niet zijn afgewikkeld, bevat Artikel XXII de voorziening dat deze aanvragen verder worden afgehandeld overeenkomstig het nieuwe regime. Hiervoor is gekozen omdat het nieuwe regime geen ongewijzigde voortzetting van het vorige systeem behelst. Als voorbeeld kan worden genoemd de ontheffing voor structureel burgermedegebruik, die in het nieuwe systeem de vorm van een medegebruikvergunning krijgt. Afwikkeling van de aanvraag conform het oude regime zou leiden tot een ontheffingvorm die onder het nieuwe regime niet langer bestaat, en die – ook voor de aanvrager – derhalve tot een niet gewenst resultaat zou leiden. Opgemerkt wordt dat de overgang op het nieuwe regime kan betekenen dat de aanvraag wordt afgewezen omdat deze onder het nieuwe regime niet

meer kan worden gehonoreerd. Te denken valt aan een ontheffing-aanvraag voor commercieel medegebruik op een luchthaven waar zich reeds een burgerexploitant aan wie een medegebruikvergunning is verleend, bevindt. Onder het nieuwe regime zal de hier bedoelde aanvrager zich tot deze reeds gevestigde burgerexploitant moeten wenden om op commerciële basis van de luchthaven gebruik te kunnen maken.

Artikel XXIII (Strafbare feiten)

Strafbare feiten, begaan vóór het tijdstip waarop het nieuwe voor luchthavens geldende regime van kracht wordt, zullen worden afgehandeld overeenkomstig het oude recht. Deze bepaling heeft zowel betrekking op de strafbare feiten die zijn begaan ten aanzien van burgerluchtvaartterreinen als ten aanzien van militaire luchtvaartterreinen.

Artikel XXIV (Regels goede invoering)

Het is mogelijk dat na de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel blijkt dat het noodzakelijk is aanvullende of afwijkende voorzieningen te treffen om de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens op een goede wijze te kunnen invoeren. Artikel XXIV voorziet er in dat in die gevallen bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld die deze invoering mogelijk maken. Het spreekt van zelf dat mocht van deze voorziening gebruik worden gemaakt zo spoedig mogelijk zal worden voorzien in een voorstel tot wijziging van de bepalingen van Wet luchtvaart waarvan wordt afgeweken.

Artikel XXV (Inwerkingtreding)

Dit artikel bevat de inwerkingtreddingsbepaling. Beoogd is de regelgeving op 1 januari 2007 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Staatssecretaris van Defensie,
C. van der Knaap

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING: INHOUD CONCEPT BESLUIT BURGERLUCHTHAVENS

Het Besluit burgerluchthavens bevat de volgende soorten bepalingen:

1. In welke gevallen een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld.
2. De bepalingen waarmee provinciale staten rekening moeten houden bij vaststelling van: a. een luchthavenbesluit, of b. een luchthavenregeling.
3. Gebruik luchthavens bij bovenprovinciaal belang.
4. Welke luchtvaartuigen gebruik mogen maken van een terrein dat geschikt is om tijdelijk en uitzonderlijk te worden gebruikt door dit luchtvaartuig.

Ad 1. Wanneer moet een luchthavenbesluit worden vastgesteld

Vaststelling van een luchthavenbesluit is noodzakelijk indien de contour van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} of de xL_{den} -contour (35Ke) buiten het luchthavengebied valt. Is dit niet aan de orde, dan kan worden volstaan met een luchthavenregeling. Een luchthavenbesluit is niet noodzakelijk voor:

- a. luchthavens die uitsluitend geschikt zijn voor ballonopstijgingen;
- b. luchthavens met uitsluitend zweefvliegverkeer;
- c. luchthavens met uitsluitend Micro Light Aeroplanes-verkeer; en
- d. luchthavens in de Noordzee die uitsluitend worden gebruikt door hefschroefvliegtuigen.

Deze bepaling geldt ook voor luchthavens van nationale betekenis.

Ad 2a. Vereisten bij de vaststelling van een luchthavenbesluit door provinciale staten

In een luchthavenbesluit moeten bepalingen worden opgenomen over luchthavenluchtverkeer en over de ruimtelijke indeling van de directe omgeving van een luchthaven. Daarnaast moet in een luchthavenbesluit een gebruiksjaar¹ en een baancode² worden vastgesteld.

Luchthavenluchtverkeer

Provinciale staten nemen in een luchthavenbesluit voor het luchthavenluchtverkeer in ieder geval op:

- a. grenswaarden voor de geluidsbelasting bestaande uit een handhavingspunt aan het beide zijden van de start- en landingsbaan (bij de baankoppen);
- b. ten minste één handhavingspunt met daaraan gekoppeld een grenswaarde indien de xL_{den} -contour die de 35 Ke contour vervangt is gelegen op of in de nabijheid van de bebouwde kom (zoals deze laatste is neergelegd in het bestemmingsplan).

De L_{den} moet worden gebruikt als indicator voor geluidsbelasting.

Provinciale staten nemen in het luchthavenbesluit ten aanzien van het gebied dat gelegen is buiten het luchthavengebied in ieder geval op:

- a. de 10^{-5} plaatsgebonden risico-contour;
- b. de 10^{-6} plaatsgebonden risico-contour;
- c. een geluidcontour van xL_{den} (35 Ke);
- d. een geluidcontour van yL_{den} (40 Ke);
- e. een geluidcontour van zL_{den} (55 Ke);
- f. een geluidcontour van wL_{den} (65 Ke);
- g. een geluidscontour van vL_{den} (20 Ke);
- h. gebieden met ruimtelijke beperkingen in verband met vliegveiligheid.

¹ Een gebruiksjaar is een aaneengesloten periode van 12 kalendermaanden.

² Met de baancode worden de faciliteiten voor het veilig landen en opstijgen van luchtvaartuigen op de luchthaven aangeduid.

De wijze van vaststelling van de geluidbelasting, de contouren voor het plaatsgebonden risico en de gebieden met ruimtelijke beperkingen in verband met vliegveiligheid alsmede de ruimtelijke gevolgen voor deze gebieden worden vastgelegd in de Regeling burgerluchthavens. Voor de geluidbelasting zullen de rekenmethoden worden gebruikt die zijn vastgesteld op grond van de EU richtlijn omgevingslawaa. Voor de vaststelling van de gebieden in verband met de vliegveiligheid en ruimtelijke gevolgen zullen in de Regeling burgerluchthavens de bepalingen in ICAO annex 14 van toepassing worden verklaard.

Daarnaast is bepaald dat provinciale staten bij de vaststelling van een luchthavenbesluit een afweging maken inzake de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied gelegen tussen de contour van $v L_{den}$ (20 Ke) en $x(A) L_{den}$ -contour (35 Ke) in relatie tot het gebruik van de luchthaven.

Vervolgens gelden bij bepaalde gebieden buiten het luchthavengebied de volgende regels:

1. In het gebied dat gelegen is op of binnen de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour geldt dat:
 - a. nieuwbouw niet is toegestaan
 - b. woningen¹ en andere kwetsbare gebouwen² in principe aan hun bestemming worden onttrokken, waarbij ten aanzien van woningen een uitzondering geldt voor bestaand gebruik³. Op grond daarvan kan van degene die op het moment van inwerkingtreding van het luchthavenbesluit een woning rechtmatig bewoont, vertrek uit die woning niet worden geëist. Gedeputeerde staten kunnen in bepaalde gevallen een verklaring van geen bezwaar verlenen voor nieuwbouw.
2. In het gebied dat gelegen is op of tussen de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour en de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour geldt dat nieuwbouw niet is toegestaan. Gedeputeerde staten kunnen in bepaalde gevallen een verklaring van geen bezwaar verlenen.
3. In het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van $w L_{den}$ (equivalent van 65 Ke) worden woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen⁴ aan hun bestemming onttrokken, waarbij ten aanzien van woningen ook een uitzondering geldt voor bestaand gebruik en waarbij van degene die op het moment van in werkingtreding van het luchthavenbesluit een woning rechtmatig bewoont, vertrek uit die woning niet kan worden geëist.
4. In het gebied dat gelegen is tussen en op de contour van $z L_{den}$ contour (55 Ke) en de $w L_{den}$ contour (65 Ke) worden geluidsgevoelige gebouwen geïsoleerd.
5. In het gebied dat gelegen is tussen en op de contour van $y L_{den}$ (40 Ke) en de $w L_{den}$ contour (65 Ke) worden woningen geïsoleerd.
6. In het gebied dat gelegen is binnen de $x L_{den}$ contour (35 Ke) is nieuwbouw van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen niet toegestaan. Ook hierbij kunnen gedeputeerde staten in bepaalde gevallen een verklaring van geen bezwaar verlenen.

¹ Onder het begrip woning of gebouw valt ook een woonboot.

² Onder een ander kwetsbaar gebouw wordt verstaan: een gebouw met een onderwijsfunctie of een gebouw met een gezondheidszorgfunctie.

³ Van bestaand gebruik is sprake indien op de datum van inwerkingtreding van het luchthavenbesluit op de desbetreffende plaats een woning rechtmatig aanwezig is en overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming wordt gebruikt, of voor de datum van inwerkingtreding van het luchthavenbesluit een bouwvergunning is verleend voor een woning op de desbetreffende plaats, mits binnen zes maanden na die datum een begin met de werkzaamheden is gemaakt.

⁴ Onder een ander geluidsgevoelig gebouw wordt verstaan een gebouw met een onderwijsfunctie of een gezondheidszorgfunctie.

Er is op grond van de wet of het Besluit burgerluchthavens geen jaarlijkse rapportageplicht voor het externe-veiligheidsrisico. In het Besluit burgerluchthavens wordt bepaald, dat provinciale staten ervoor moeten zorgen dat eens in de 5 jaar de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour en de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour worden berekend op basis van gegevens van het voorafgaande gebruiksjaar.

Ad 2b. Vereisten bij de vaststelling van een luchthavenregeling door provinciale staten

In de luchthavenregeling worden alleen bepalingen opgenomen over luchthavenluchtverkeer.

In het besluit burgerluchthavens is bepaald dat provinciale staten in een luchthavenregeling in ieder geval opnemen wat het gebruiksjaar is van de luchthaven.

Provinciale staten zijn niet verplicht om een grenswaarde op te nemen voor de geluidbelasting. Het is in principe voldoende om te bepalen dat de contour van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} of de $x L_{den}$ contour (35 Ke) binnen het luchthavengebied valt. Anders moet namelijk een luchthavenbesluit worden opgesteld. Maar indien wordt besloten een grenswaarde voor de geluidbelasting in de luchthavenregeling op te nemen dan moet hiervoor de L_{den} als indicator worden gebruikt. De ministeriële regeling die vastlegt hoe bij luchthavens met een luchthavenbesluit L_{den} wordt bepaald, is dan van toepassing.

Ad 3. Gebruik luchthavens bij bovenprovinciaal belang

Indien bovenprovinciale belangen vorderen dat gebruik van een luchthaven van regionale betekenis noodzakelijk is voor vluchten van nationaal belang (bijvoorbeeld ambulance- of donorvluchten) of regeringsvluchten en dit gebruik op grond van een luchthavenbesluit niet mogelijk is, kan de minister van Verkeer en Waterstaat bepalen op welke luchthavens deze vluchten toch toegang hebben. Hierbij kan worden bepaald welk deel van de op de desbetreffende luchthaven geldende grenswaarden voor deze vluchten beschikbaar moet worden gesteld. De minister kan dit pas bepalen nadat de exploitant en de provincie zijn gehoord.

Ad 4. Incidentele vluchten

Sommige luchtvaartuigen mogen bij het opstijgen en landen gebruik maken van terreinen die geen luchthaven zijn in de zin van de Wet luchtvaart, maar die tijdelijk en uitzonderlijk gebruikt mogen worden door deze luchtvaartuigen. In het Besluit burgerluchthavens wordt bepaald dat dit mogelijk is voor helikopters, ballonnen, zweefvliegverkeer en Micro Light Aeroplanes.

Bijlage 5.

VERTROUWELIJK

Bijlage 6.

VERTROUWELIJK

Bijlage 7.

STAATSBLAD VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

622 WET van 21 december 1955, houdende oprichting van Naamloze Vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel.

WIJ JULIANA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is, de Staat te doen deelnemen aan de oprichting van Naamloze Vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1. Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën worden gemachtigd om voor en namens de Staat mede te werken aan de oprichting van de navolgende naamloze vennootschappen, welke statuten zullen luiden als de bij deze wet gevoegde bijlagen, en tot de hieronder vermelde bedragen deel te nemen in het maatschappelijk kapitaal van deze vennootschappen:

de N.V. Luchthaven Eelde	f	6 262 000.—
de N.V. Luchthaven Zuid-Limburg		2 346 000.—
de N.V. Luchtvaartterrein Texel		343 000.—

Artikel 2. Wijzigingen in de statuten worden door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat onverwijld aan de Staten-Generaal medegedeeld.

Lasten en bevelen, dat deze in het *Staatsblad* zal worden geplaatst, en dat alle Ministeriële Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven ten Paleize Soestdijk, 21 december 1955.

JULIANA.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. ALGERA.

De Minister van Financiën,
VAN DE KIEFT.

Uitgegeven de vierentwintigste januari 1956.

De Minister van Justitie,
L. A. DONKER.

Zie voor de behandeling in de Staten-Generaal:

Bijl. Hand. II 54/55, 3963;
Bijl. Hand. II 55/56, 3963; Hand. II 55/56, bladz. 3176—3181;
Bijl. Hand. I 55/56, 3963; Hand. I 55/56, bladz. 3013.

BIJLAGE I VAN DE WET

ONTWERP-STATUTEN VAN DE N.V. LUCHTHAVEN EELDE

Naam en zetel

Artikel 1

1. De vennootschap draagt de naam: N.V. Luchthaven Eelde.

2. De vennootschap is gevestigd te Groningen.

Doel

Artikel 2

Het doel der vennootschap omvat de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchtvaartterrein gelegen op het grondgebied der gemeenten Eelde en Vries.

Duur

Artikel 3

De vennootschap vangt aan op heden en wordt aangegaan voor onbepaalde tijd.

Kapitaal en aandelen

Artikel 4

1. Het maatschappelijk kapitaal der vennootschap bedraagt f 12 000 000 en is verdeeld in 12 000 aandelen van f 1000.

2. De aandelen luiden op naam, doch aandeelbewijzen worden niet afgegeven.

3. In het kapitaal der vennootschap wordt bij de oprichting deelgenomen door:

a. de Staat der Nederlanden voor	6 262 aandelen;
b. de Provincie Groningen voor	458 aandelen;
c. de Provincie Drenthe voor	222 aandelen;
d. de Gemeente Groningen voor	458 aandelen;
e. de Gemeente Eelde voor	235 aandelen;
f. de Gemeente Assen voor	9 aandelen;
g. de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Groningen, gevestigd te Groningen voor	2 aandelen;
h. de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Drenthe, gevestigd te Meppel, voor	2 aandelen;
i. de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor de Veenkoloniën, gevestigd te Veendam, voor	2 aandelen.

4. Het kapitaal, waarvoor blijkens het voorgaande lid bij de oprichting wordt deelgenomen, wordt door de aandeelhouders terstond volgestort op de wijze als is vastgelegd in de overeenkomst in het slot dezer akte opgenomen.

5. De nog niet geplaatste aandelen mogen niet beneden pari worden uitgegeven en moeten bij de uitgifte terstond worden volgestort.

6. In het kapitaal der vennootschap kan uitsluitend worden deelgenomen door in Nederland gevestigde publiekrechtelijke lichamen op uitnodiging der vennootschap, krachtens een besluit der algemene vergadering van aandeelhouders en op door die vergadering vast te stellen voorwaarden.

7. Door de Raad van Bestuur zal een register van aandeelhouders worden aangelegd en onderhouden, terwijl de aantekeningen omtrent de toekenning van aandelen bij de oprichting, omtrent overdracht, overgang en nieuwe uitgifte van aandelen, zullen worden ondertekend door de voorzitter en een ander lid van de Raad van Bestuur. De aandeelhouders zijn te allen tijde gerechtigd het aandeelhoudersregister in te zien, terwijl desgewenst een door twee leden van de Raad van Bestuur ondertekend afschrift of uittreksel aan aandeelhouders zal worden

afgegeven. De aandeelhouders worden geacht aandeelgerechtigd te zijn overeenkomstig het aandeelhouders-register, behoudens tegenbewijs.

8. Overdracht van aandelen behoeft de voorafgaande goedkeuring der algemene vergadering van aandeelhouders. De levering geschiedt hetzij door betekening ener akte van overdracht aan de vennootschap, hetzij door een schriftelijke erkenning der overdracht door de vennootschap.

9. Met machtiging van de algemene vergadering van aandeelhouders is de Raad van Bestuur bevoegd aandelen in het maatschappelijk kapitaal der vennootschap onder bezwarende titel voor de vennootschap te verwerven tot een maximum van de helft van het geplaatste kapitaal.

Bestuur

Artikel 5

1. Het bestuur van de vennootschap berust bij een Raad van Bestuur.

2. De Raad van Bestuur is bevoegd, onder zijn toezicht en verantwoordelijkheid, de dagelijkse leiding der vennootschap geheel of gedeeltelijk op te dragen aan een **Directeur**.

Raad van Bestuur

Artikel 6

1. De Raad van Bestuur bestaat uit acht leden, waarvan twee leden (hierna te noemen: „regerings-vertegenwoordigers”) de Staat der Nederlanden vertegenwoordigen, één lid de Provincie Groningen vertegenwoordigt, één lid de Provincie Drenthe, één lid de Gemeente Groningen, één lid de Gemeente Eelde, één lid de Gemeente Assen en één lid de Kamers van Koophandel en Fabrieken voor Groningen, voor Drenthe en voor de Veenkoloniën (laatstbedoelde zes leden worden hierna aangeduid als: „gewestelijke vertegenwoordigers”).

2. De leden van de Raad van Bestuur zijn „bestuurders” in de zin van de artikelen 47 tot en met 49b van het Wetboek van Koophandel.

3. De leden van de Raad van Bestuur benoemen uit hun midden een lid tot voorzitter, zulks met dien verstande, dat voor deze functie uitsluitend een gewestelijke vertegenwoordiger in aanmerking zal komen, tenzij met algemene stemmen tot benoeming van een regeringsvertegenwoordiger tot voorzitter wordt besloten. De Raad van Bestuur voorziet zelf in zijn secretariaat.

4. De leden van de Raad van Bestuur worden benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders, een en ander overeenkomstig het hierna bepaalde.

5. Jaarlijks treden twee leden van de Raad van Bestuur af overeenkomstig een door die Raad daartoe op te maken rooster, terwijl het tijdstip van aftreden zal samenvallen met de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders; de aftredenden zijn terstond herkiesbaar; ingeval van voorziening in een tussentijdse vacature, zal het alsdan benoemde lid aftreden op het tijdstip, waarop het lid in wiens plaats hij is benoemd overeenkomstig het rooster had moeten aftreden; een en ander behoudens het bepaalde bij de twee volgende leden van dit artikel.

6. Indien bij een benoeming tot lid van de Raad van Bestuur bijzonderlijk wordt vermeld, dat deze benoeming is geschied qualitate qua met betrekking tot een bepaalde publiekrechtelijke functie, dan zal die benoeming, behalve beperkt door het aftreden overeenkomstig rooster, tevens beperkt zijn tot de duur, dat de benoemde persoon de bedoelde publiekrechtelijke functie bekleedt, behoudens, dat de zodanig be-

noemde na het einde der publiekrechtelijke functie als lid van de Raad van Bestuur in functie zal blijven tot in de eerstvolgende buitengewone of jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders in de vacature zal zijn voorzien.

7. De leeftijdsgrens voor de leden van de Raad van Bestuur is 70 jaar, met dien verstande, dat bij het bereiken van deze leeftijdsgrens de betrokken leden eerst aftreden overeenkomstig het rooster of het bij het voorgaande lid bepaalde. Krachtens bijzonder besluit der algemene vergadering van aandeelhouders kan van het bij dit lid bepaalde worden afgeweken.

8. Ingeval krachtens besluit van een algemene vergadering van aandeelhouders een lid van de Raad van Bestuur wordt geschorst of ontslagen, wordt in diens plaats in dezelfde vergadering een plaatsvervangend lid aangewezen, die in functie zal blijven, totdat tot opheffing der schorsing zal zijn besloten, respectievelijk totdat een nieuw lid zal zijn benoemd.

9. Onverminderd het bepaalde bij het voorgaande lid zijn, ingeval van overlijden of andere omstandigheid van ontstentenis of belet van één of meer leden van de Raad van Bestuur, de overige leden of het enige nog in functie zijnde lid met het gehele bestuur belast; ingeval zodanige omstandigheden gelden ten aanzien van alle leden van de Raad van Bestuur, zal een daartoe door de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders telkenjare aan te wijzen persoon tijdelijk met het gehele bestuur belast zijn, zolang de bedoelde omstandigheden duren, respectievelijk totdat de algemene vergadering van aandeelhouders overeenkomstig lid 11 van dit artikel voorziening in de vacaturen zal hebben getroffen; alles behoudens de opdrachten aan de Directeur verstrekt overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 2.

10. Overal, waar in deze statuten aan de leden van de Raad van Bestuur bevoegdheden worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd, worden onder de leden van de Raad van Bestuur casu quo medebegrepen de plaatsvervangende leden en de aangewezen persoon, bedoeld in de beide voorgaande leden van dit artikel.

11. De benoeming van de leden van de Raad van Bestuur zal geschieden uit bindende voordrachten, welke tenminste twee namen voor elke te vervullen vacature zullen moeten vermelden, terwijl de personen aan wie de voorkeur wordt gegeven als nummer één op de voordrachten zullen worden geplaatst. De voordrachten voor de te vervullen vacaturen zullen in overeenstemming met de zetelverdeling vastgesteld in het eerste lid van dit artikel, worden ingediend, respectievelijk door de Minister van Verkeer en Waterstaat, door de provincie Groningen, door de provincie Drenthe, door de gemeente Groningen, door de gemeente Eelde, door de gemeente Assen en door de deelnemende Kamers van Koophandel en Fabrieken tezamen.

12. De leden van de Raad van Bestuur genieten een redelijke vergoeding voor reis- en verblijfkosten ten laste van de vennootschap.

Artikel 7

1. De Raad van Bestuur vergadert zo dikwijls hij door de voorzitter of door twee zijner leden tezamen wordt bijeengeroepen, doch tenminste twee maal per jaar.

2. De Directeur kan tot bijwoning der vergadering worden uitgenodigd. Indien uitgenodigd, is hij gehouden de vergadering bij te wonen en heeft hij een raadgevende stem.

3. De vergaderingen van de Raad van Bestuur worden geleid door de voorzitter of, bij diens afwezigheid, door degene, die door de vergadering wordt aangewezen. Van het in de vergadering behandelde worden notulen gehouden door degene, die door de leider der vergadering daartoe zal worden aangewezen.

4. In de vergaderingen van de Raad van Bestuur hebben de regerings-vertegenwoordigers ieder twee stemmen en de gewestelijke vertegenwoordigers ieder één stem. Alle besluiten

worden genomen met volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen, zulks onverminderd het overige bij dit artikel bepaalde. Blanco stemmen en ongeldige stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht.

5. Tot het nemen van besluiten over de benoeming van personen wordt de tegenwoordigheid vereist van tenminste één regerings-vertegenwoordiger en vier gewestelijke vertegenwoordigers. De stemmingen in de Raad van Bestuur over de benoeming van personen geschieden schriftelijk met gesloten briefjes; het bepaalde bij artikel 13, lid 3, is ten deze van overeenkomstige toepassing.

6. Tot het nemen van besluiten over zaken wordt de tegenwoordigheid — en/of de schriftelijk of telegrafisch uitgebrachte stem vereist van tenminste één der regerings-vertegenwoordigers en vier gewestelijke vertegenwoordigers. De stemmingen over zaken door de ter vergadering aanwezige leden geschieden mondeling.

7. Eén der regeringsvertegenwoordigers is, respectievelijk twee der gewestelijke vertegenwoordigers tezamen zijn, bevoegd de uitvoering van een besluit van de Raad van Bestuur op te houden en te bepalen, dat zodanig besluit de bekrachtiging van de algemene vergadering van aandeelhouders der vennootschap behoeft, mits van deze bevoegdheid gebruik gemaakt wordt ter zelfde vergadering, waarin het besluit werd genomen, respectievelijk bij de schriftelijk of telegrafisch uitgebrachte stem bedoeld in het voorgaande lid van dit artikel.

8. De Raad van Bestuur kan over zaken ook buiten vergadering besluiten nemen, mits zulks schriftelijk of telegrafisch geschiedt, alle in functie zijnde leden in het overleg betrokken worden en geen hunner tegen deze wijze van besluiten bezwaar maakt; ook dergelijke besluiten worden ingeschreven in het notulenboek van de vergaderingen van de Raad van Bestuur.

Artikel 8

1. De Raad van Bestuur vertegenwoordigt de vennootschap in en buiten rechte.

2. De Raad van Bestuur is bevoegd tot het verrichten van alle rechtshandelingen voor de vennootschap, zowel betreffende het beheer en de eigendom als andere handelingen, welke niet in strijd zijn met het doel der vennootschap, alles met inachtneming van het overige bij deze statuten bepaalde.

3. De Raad van Bestuur is bevoegd tot het bekrachtigen en aangaan van overeenkomsten als bedoeld in artikel 40a, juncto 40b, van het Wetboek van Koophandel zonder opdracht van de algemene vergadering van aandeelhouders, zulks onverminderd de bevoegdheid der leden vermeld in artikel 7, lid 7.

Artikel 9

1. Wanneer krachtens deze statuten een machtiging der algemene vergadering van aandeelhouders wordt vereist, zal van die machtiging tegenover derden op voor de vennootschap verbindende wijze moeten blijken door een schriftelijke verklaring van tenminste twee leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk van het enige in functie zijnde lid, inhoudende, dat zodanige machtiging op rechtsgeldige wijze werd gegeven, of door opneming van zodanige verklaring in de overeenkomst, welke overeenkomstig het bepaalde bij het derde lid van dit artikel namens de vennootschap wordt ondertekend.

2. Wanneer krachtens deze statuten een voorafgaande goedkeuring door de Staat der Nederlanden als aandeelhouder der vennootschap wordt vereist, zal van die voorafgaande goedkeuring tegenover derden op voor de vennootschap verbindende wijze moeten blijken door een desbetreffende schriftelijke verklaring van één der regerings-vertegenwoordigers in de Raad van Bestuur, respectievelijk door zijn medeondertekening van de overeenkomst waarin zodanige verklaring is vervat.

3. Behoudens de toepassing van het bepaalde bij de beide voorgaande leden van dit artikel zal de vennootschap tegenover derden verbonden zijn door de ondertekening door de voorzitter van de Raad van Bestuur of door de ondertekening door

twee leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk door het enige in functie zijnde lid.

Artikel 10

1. De Raad van Bestuur voert de boekhouding en het kas-beheer der vennootschap; hij stelt regelen vast omtrent de inrichting van de boekhouding en omtrent de belegging en bewaring van gelden en waardepapieren.

2. De Raad van Bestuur benoemt een accountant, die de boeken der vennootschap, de kas en de beleggingen regelmatig zal nazien en de balans en de verlies- en winstrekening jaarlijks zal controleren, voordat deze stukken overeenkomstig het bepaalde bij artikel 14, lid 3 ter kennis van de aandeelhouders zullen worden gebracht. Van zijn bevindingen zal deze accountant jaarlijks verslag uitbrengen, hetwelk tegelijk met de balans en de verlies- en winstrekening op de jaarlijkse algemene vergadering zal worden aangeboden. De accountant heeft de rechten en verplichtingen bedoeld in artikel 42a, lid 3 van het Wetboek van Koophandel.

3. Onverminderd het bepaalde in het voorgaande lid, zijn de leden van de Raad van Bestuur ieder afzonderlijk, voor en namens de lichamen die zij in de Raad van Bestuur vertegenwoordigen, en op hunne kosten, te allen tijde bevoegd tot aanwijzing van een accountant op wie het bij het voorgaande lid bepaalde geheel van toepassing zal zijn en die, desgewenst ook rechtstreeks en tussentijds, aan de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën dan wel aan de betrokken gewestelijke aandeelhouder en/of aandeelhouders verslag zal uitbrengen.

Directeur

Artikel 11

1. De Directeur is niet „bestuurder” in de zin van de artikelen 47 tot en met 49b van het Wetboek van Koophandel.

2. De Directeur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de Raad van Bestuur. De benoeming behoeft de goedkeuring van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

3. Ingeval van ontstentenis of belet van de Directeur of gedurende diens schorsing of na diens ontslag en voordat een nieuwe Directeur is benoemd, voorziet de Raad van Bestuur in de dagelijkse leiding voorzover deze aan de Directeur werd opgedragen overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 2 dezer statuten.

Algemene vergadering van aandeelhouders

Artikel 12

1. De algemene vergaderingen van aandeelhouders worden gehouden te Groningen, te Eelde of te 's-Gravenhage.

2. De leden van de Raad van Bestuur zijn bevoegd en, indien een of meer aandeelhouders zulks verlangen, gehouden de algemene vergadering van aandeelhouders bij te wonen; indien aanwezig hebben zij een raadgevende stem. De Directeur kan tot bijwoning der vergaderingen worden uitgenodigd; indien uitgenodigd, is hij gehouden de vergadering bij te wonen en heeft hij een raadgevende stem.

3. Jaarlijks wordt vóór 1 September een algemene vergadering van aandeelhouders gehouden, waarin het jaarverslag over het afgelopen boekjaar door de Raad van Bestuur wordt overgelegd, vergezeld van het accountantsverslag bedoeld in artikel 10, lid 2 en waarin de balans en verlies- en winstrekening ter definitieve vaststelling worden aangeboden.

4. Buitengewone algemene vergaderingen van aandeelhouders worden gehouden zo dikwijls als de voorzitter van de Raad van Bestuur of twee der leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk het enige in functie zijnde lid, dan wel twee der aandeelhouders zulks wenselijk achten, alles onverminderd het bepaalde bij de artikelen 43c en 43d van het Wetboek van Koophandel, welke artikelen op de vennootschap van toepassing zijn.

5. De oproeping door de voorzitter van de Raad van Bestuur voor de algemene vergaderingen van aandeelhouders geschiedt door middel van een schriftelijke, tenminste twintig dagen (de dag der verzending der oproeping en die der vergadering niet medebegrepen) voor de dag der vergadering verzonden kennisgeving, houdende alle punten van behandeling, aan de aandeelhouders, aan de leden van de Raad van Bestuur en, zo nodig, aan de Directeur.

6. Op dezelfde wijze als in het voorgaande lid vermeld, kunnen ook twee leden van de Raad van Bestuur tezamen, respectievelijk het enige in functie zijnde lid, dan wel twee der aandeelhouders tezamen de jaarlijkse of een buitengewone algemene vergadering van aandeelhouders bijeen roepen.

7. De aandeelhouders zullen zich ter vergadering doen vertegenwoordigen door ten hoogste drie personen, terwijl van elke vertegenwoordiging schriftelijk bewijs aan de voorzitter der vergadering zal moeten worden overgelegd, welke bewijzen bij de notulen zullen moeten worden bewaard. Ingeval een aandeelhouder door meer dan één persoon wordt vertegenwoordigd, zal bedoeld schriftelijk bewijs een aanwijzing moeten bevatten, wie als stemgerechtigde zal optreden.

8. De algemene vergaderingen van aandeelhouders worden geleid door de voorzitter van de Raad van Bestuur of, bij diens afwezigheid, door degene, die door de vergadering wordt aangewezen. Van het in de vergadering behandelde worden notulen gehouden door degene, die door de leider der vergadering zal worden aangewezen.

9. Het in behandeling nemen door de algemene vergadering van aandeelhouders van voorstellen omtrent:

- a. wijziging dezer statuten of ontbinding der vennootschap;
- b. goedkeuring van overdracht van geplaatste aandelen of uitgifte van nieuwe aandelen

behoeft de voorafgaande goedkeuring van de Staat der Nederlanden in zijn hoedanigheid van aandeelhouder in de vennootschap.

Artikel 13

1. Elk aandeel geeft recht op één stem. De stemmingen over zaken geschieden mondeling, over personen schriftelijk met gesloten briefjes.

2. Indien in het Wetboek van Koophandel of elders in deze statuten niet anders is bepaald, worden besluiten genomen bij volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen.

3. Indien bij de verkiezing van personen niemand bij de eerste stemming meer dan de helft der uitgebrachte stemmen heeft verkregen, zal een herstemming plaats vinden tussen de persoon, die het hoogste aantal stemmen heeft verkregen en de persoon, die in stemmenaantal onmiddellijk op hem volgt. Hebben bij de eerste stemming twee personen het hoogste aantal stemmen verkregen, dan vindt herstemming tussen die personen plaats. De persoon, die bij herstemming het hoogste aantal stemmen heeft verkregen, is gekozen. Ingeval bij de eerste stemming meer dan twee personen het hoogste aantal stemmen hebben verkregen, zal door een tussenstemming worden uitgemaakt tussen welke twee van deze personen de herstemming zal plaats vinden. Ingeval twee of meer personen met een gelijk stemmenaantal onmiddellijk volgen op de persoon, die het hoogste aantal stemmen heeft verkregen, zal één van hen door een tussenstemming worden aangewezen voor de herstemming. Indien bij de tussenstemming en de herstemming de stemmen staken, beslist het lot.

4. Blanco stemmen en ongeldige stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht.

5. Geldige stemmen kunnen ook worden uitgebracht door de aandeelhouders aan wie uit anderen hoofde dan als aandeelhouders der vennootschap door het te nemen besluit enig recht jegens de vennootschap zou worden toegekend of die door dat besluit van enige verplichting jegens de vennootschap zouden worden ontslagen.

Balans en Verlies- en Winstrekening

Artikel 14

1. Het boekjaar der vennootschap is gelijk aan het kalenderjaar. Voor de eerste maal vangt het boekjaar aan op heden en eindigt op een en dertig December aanstaande.

2. De boeken worden jaarlijks per een en dertig December afgesloten.

3. De Raad van Bestuur is belast met het samenstellen van een balans en een verlies- en winstrekening over het afgelopen boekjaar, voorzien van een toelichting als bedoeld bij artikel 42 van het Wetboek van Koophandel, welke, vergezeld van een verslag omtrent de gang van zaken der vennootschap en van het gevoerde beheer gedurende het afgelopen boekjaar, alsmede van het accountantsverslag bedoeld in artikel 10, lid 2, tenminste zes weken voor de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders ter kennis van de aandeelhouders zullen worden gebracht door toezending van volledige afschriften in duplo, onverminderd het bepaalde bij artikel 42b van het Wetboek van Koophandel.

4. Op de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders worden de balans en verlies- en winstrekening voor definitieve vaststelling voorgedragen.

5. De definitieve vaststelling dezer stukken door de algemene vergadering strekt tot décharge van de Raad van Bestuur terzake van alle handelingen, waarvan uit de goedgekeurde stukken blijkt of welker resultaat daarin is vervat, een en ander onverminderd het bepaalde bij artikel 49a van het Wetboek van Koophandel.

Winst

Artikel 15

1. De zuivere winst wordt gereserveerd, tenzij de algemene vergadering besluit winst uit te keren. Zuivere winst wordt geacht aanwezig te zijn, indien en voorzover de balans met inachtneming van de daarop — volgens het gestelde in artikel 16, lid 1 — afzonderlijk vermelde afschrijvingen, een voordelig saldo aanwijst.

2. Over de bestemming van de aldus gereserveerde bedragen beslist de algemene vergadering van aandeelhouders.

3. Ingeval winst tot uitkering komt, zal deze winst onder de aandeelhouders worden verdeeld naar verhouding van het aantal van hun aandelen.

Verlies

Artikel 16

1. De waardevermindering van de activa der vennootschap zal boekhoudkundig tot uitdrukking worden gebracht door afschrijving daarop volgens door de algemene vergadering van aandeelhouders vast te stellen normen. Deze afschrijvingen zullen afzonderlijk op de balans tot uitdrukking worden gebracht.

2. Indien de vastgestelde balans, met inachtneming van de daarop op grond van het bepaalde in het voorgaande lid afzonderlijk vermelde afschrijvingen, een nadelig saldo vertoont, hetwelk niet uit enige reserve bestreden of op andere wijze gedelgd wordt, geschiedt geen winstuitkering zolang zodanig nadelig saldo niet is aangezuiverd.

Wijziging der statuten en ontbinding der vennootschap

Artikel 17

1. Besluiten tot wijziging der statuten, waaronder begrepen het vergroten of verminderen van het maatschappelijk kapitaal, kunnen, onverminderd het bepaalde bij artikel 12, lid 9 van deze statuten, slechts worden genomen in een algemene vergadering van aandeelhouders, waarin het gehele geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd en met tenminste vijf/zesde gedeelte van de in deze vergadering uitgebrachte stemmen.

2. Indien in een vergadering, bijeengeroepen tot het behandelen van een voorstel tot wijziging der statuten, niet het gehele geplaatste kapitaal vertegenwoordigd mocht zijn, wordt een nieuwe buitengewone algemene vergadering bijeengeroepen, te houden binnen dertig dagen na de eerste vergadering (de dagen der vergaderingen medegerekend), waarin alsdan, ongeacht het vertegenwoordigde geplaatste kapitaal, doch met tenminste vijf/zesde gedeelte van de uitgebrachte stemmen, geldige besluiten kunnen worden genomen.

Artikel 18

1. Besluiten tot ontbinding der vennootschap anders dan tengevolge van hare insolventie nadat zij in staat van faillissement is verklaard, kunnen, onverminderd het bepaalde bij artikel 12, lid 9 dezer statuten, slechts worden genomen in een algemene vergadering van aandeelhouders, waarin tenminste vijf/zesde gedeelte van het geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd en met tenminste twee/derde gedeelte van de in deze vergadering uitgebrachte stemmen.

2. Indien in een vergadering, bijeengeroepen tot het behandelen van een voorstel tot ontbinding der vennootschap, minder dan vijf/zesde gedeelte van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigd mocht zijn, wordt een nieuwe buitengewone algemene vergadering bijeengeroepen, te houden binnen dertig dagen na de eerste vergadering (de dagen der vergaderingen medegerekend), waarin alsdan, ongeacht het vertegenwoordigde geplaatste kapitaal, doch met tenminste twee/derde gedeelte van de uitgebrachte stemmen, geldige besluiten kunnen worden genomen.

Liquidatie

Artikel 19

1. Indien de algemene vergadering van aandeelhouders, waarin tot ontbinding der vennootschap werd besloten, daartoe geen andere natuurlijke of rechtspersonen heeft aangewezen, geschiedt de liquidatie door de Raad van Bestuur.

2. De liquidatie geschiedt overeenkomstig door de in het voorgaande lid bedoelde vergadering vastgestelde richtlijnen met inachtneming der wettelijke voorschriften.

3. De liquidateuren genieten voor hunne werkzaamheden als zodanig een beloning hun in bedoelde algemene vergadering toegekend.

4. Indien na voldoening der schuldeisers vermogen mocht overblijven, dan zal dit aan de aandeelhouders ten goede komen naar verhouding van hun aandelenbezit in het kapitaal der vennootschap.

Overgangsbepalingen

Artikel 20

In afwijking van het vorenstaande, voorzoveel de wijze van benoeming van de leden van de Raad van Bestuur betreft, worden voor de eerste maal benoemd:

- a. tot regerings-vertegenwoordigers: de Heren
- b. tot gewestelijke vertegenwoordiger voor de Provincie Groningen: de Heer
- c. tot gewestelijke vertegenwoordiger voor de Provincie Drenthe: de Heer
- d. tot gewestelijke vertegenwoordiger voor de Gemeente Groningen: de Heer
- e. tot gewestelijke vertegenwoordiger voor de Gemeente Eelde: de Heer
- f. tot gewestelijke vertegenwoordiger voor de Gemeente Assen: de Heer
- g. tot gewestelijke vertegenwoordiger voor de deelnemende Kamers van Koophandel en Fabrieken voor Groningen, voor Drenthe en voor de Veenkoloniën: de Heer
- h. tot voorzitter van de Raad van Bestuur: De Heer ,
voornoemd.

BIJLAGE II VAN DE WET

ONTWERP-STATUTEN VAN DE N.V. LUCHTHAVEN ZUID-LIMBURG

Naam en zetel

Artikel 1

1. De vennootschap draagt de naam: N.V. Luchthaven Zuid-Limburg.
2. De vennootschap is gevestigd te Maastricht.

Doel

Artikel 2

Het doel der vennootschap omvat de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchtvaartterrein gelegen op het grondgebied der gemeenten Beek, Geulle en Ulestraten.

Duur

Artikel 3

De vennootschap vangt aan op heden en wordt aangegaan voor onbepaalde tijd.

Kapitaal en aandelen

Artikel 4

1. Het maatschappelijk kapitaal der vennootschap bedraagt f 3 500 000 en is verdeeld in 3500 aandelen van f 1000.
2. De aandelen luiden op naam, doch aandeebewijzen worden niet afgegeven.
3. In het kapitaal der vennootschap wordt bij de oprichting deelgenomen door:

a. de Staat der Nederlanden voor	....	2 346	aandelen;
b. de Provincie Limburg voor	.....	315	aandelen;
c. de Gemeente Beek voor	.....	8	aandelen;
d. de Gemeente Brunssum voor	.....	7	aandelen;
e. de Gemeente Elsloo voor	.....	2	aandelen;
f. de Gemeente Eigelshoven voor	....	2	aandelen;
g. de Gemeente Geleen voor	.....	12	aandelen;
h. de Gemeente Gronsveld voor	....	2	aandelen;
i. de Gemeente Gulpen voor	.....	2	aandelen;
j. de Gemeente Heer voor	.....	5	aandelen;
k. de Gemeente Heerlen voor	.....	20	aandelen;
l. de Gemeente Hoensbroek voor	....	3	aandelen;
m. de Gemeente Kerkrade voor	.....	14	aandelen;
n. de Gemeente Maastricht voor	.....	50	aandelen;
o. de Gemeente Margraten voor	.....	2	aandelen;
p. de Gemeente Meerssen voor	.....	3	aandelen;
q. de Gemeente Nieuwenhagen voor	..	1	aandeel;
r. de Gemeente Nuth voor	.....	1	aandeel;
s. de Gemeente Schaesberg voor	....	2	aandelen;
t. de Gemeente Schimmert voor	....	1	aandeel;
u. de Gemeente Schinnen voor	.....	1	aandeel;
v. de Gemeente Simpelveld voor	....	2	aandelen;
w. de Gemeente Sittard voor	.....	10	aandelen;
x. de Gemeente Spanbeek voor	.....	2	aandelen;
y. de Gemeente Stein voor	.....	3	aandelen;
z. de Gemeente Susteren voor	.....	2	aandelen;
aa. de Gemeente Vaals voor	.....	2	aandelen;
bb. de Gemeente Valkenburg-Houthem	voor	10	aandelen;
cc. de Gemeente Voerendaal voor	....	2	aandelen;
dd. de Gemeente Ulestraten voor	....	2	aandelen;
ee. de Kamer van Koophandel en Fabrieken	voor de Mijnstreek, gevestigd te Heerlen voor	15	aandelen;
ff. de Kamer van Koophandel en Fabrieken	voor Maastricht en Omstreken, gevestigd te Maastricht voor	9	aandelen.

4. Het kapitaal, waarvoor blijkens het voorgaande lid bij de oprichting wordt deelgenomen, wordt door de aandeelhouders terstond volgestort op de wijze als is vastgelegd in de overeenkomst in het slot dezer akte opgenomen.

5. De nog niet geplaatste aandelen mogen niet beneden pari worden uitgegeven en moeten bij de uitgifte terstond worden volgestort.

6. In het kapitaal der vennootschap kan uitsluitend worden deelgenomen door in Nederland gevestigde publiekrechtelijke lichamen op uitnodiging der vennootschap, krachtens een besluit der algemene vergadering van aandeelhouders en op door die vergadering vast te stellen voorwaarden.

7. Door de Raad van Bestuur zal een register van aandeelhouders worden aangelegd en onderhouden, terwijl de aantekeningen omtrent de toekenning van aandelen bij de oprichting, omtrent overdracht, overgang en nieuwe uitgifte van aandelen, zullen worden ondertekend door de voorzitter en een ander lid van de Raad van Bestuur. De aandeelhouders zijn te allen tijde gerechtigd het aandeelhoudersregister in te zien, terwijl desgewenst een door twee leden van de Raad van Bestuur ondertekend afschrift of uittreksel aan aandeelhouders zal worden afgegeven. De aandeelhouders worden geacht aandeelgerechtigd te zijn overeenkomstig het aandeelhoudersregister, behoudens tegenbewijs.

8. Overdracht van aandelen behoeft de voorafgaande goedkeuring der algemene vergadering van aandeelhouders. De levering geschiedt hetzij door betekening ener akte van overdracht aan de vennootschap, hetzij door een schriftelijke erkenning der overdracht door de vennootschap.

9. Met machtiging van de algemene vergadering van aandeelhouders is de Raad van Bestuur bevoegd aandelen in het maatschappelijk kapitaal der vennootschap, onder bezwarende titel voor de vennootschap te verwerven tot een maximum van de helft van het geplaatste kapitaal.

Bestuur

Artikel 5

1. Het bestuur van de vennootschap berust bij een Raad van Bestuur.

2. De Raad van Bestuur is bevoegd, onder zijn toezicht en verantwoordelijkheid, de dagelijkse leiding der vennootschap geheel of gedeeltelijk op te dragen aan een Directeur.

Raad van Bestuur

Artikel 6

1. De Raad van Bestuur bestaat uit acht leden, waarvan twee leden (hierna te noemen: „regeringsvertegenwoordigers”) de Staat der Nederlanden vertegenwoordigen, twee leden de Provincie Limburg, twee leden de in de vennootschap deelnemende gemeenten en eveneens twee leden de deelnemende Kamers van Koophandel en Fabrieken (laatsbedoelde zes leden worden hierna aangeduid als: „gewestelijke vertegenwoordigers”).

2. De leden van de Raad van Bestuur zijn „bestuurders” in de zin van de artikelen 47 tot en met 49b van het Wetboek van Koophandel.

3. De leden van de Raad van Bestuur benoemen uit hun midden een lid tot voorzitter, zulks met dien verstande, dat voor deze functie uitsluitend een gewestelijke vertegenwoordiger in aanmerking zal komen, tenzij met algemene stemmen tot benoeming van een regeringsvertegenwoordiger tot voorzitter wordt besloten. De Raad van Bestuur voorziet zelf in zijn secretariaat.

4. De leden van de Raad van Bestuur worden benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders, een en ander overeenkomstig het hierna bepaalde.

5. Jaarlijks treden twee leden van de Raad van Bestuur af overeenkomstig een door die Raad daartoe op te maken rooster, terwijl het tijdstip van aftreden zal samenvallen met de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders, de aftredenden zijn terstond herkiesbaar; ingeval van voorziening in een tussentijdse vacature, zal het alsdan benoemde lid aftreden op het tijdstip, waarop het lid in wiens plaats hij is benoemd overeenkomstig het rooster had moeten aftreden; een en ander behoudens het bepaalde bij de twee volgende leden van dit artikel.

6. Indien bij een benoeming tot lid van de Raad van Bestuur bijzonderlijk wordt vermeld, dat deze benoeming is geschied qualitate qua met betrekking tot een bepaalde publiekrechtelijke functie, dan zal die benoeming, behalve beperkt door het aftreden overeenkomstig rooster, tevens beperkt zijn tot de duur, dat de benoemde persoon de bedoelde publiekrechtelijke functie bekleedt, behoudens, dat de zodanig benoemde na het einde der publiekrechtelijke functie als lid van de Raad van Bestuur in functie zal blijven tot in de eerstvolgende buitengewone of jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders in de vacature zal zijn voorzien.

7. De leeftijdsgrens voor de leden van de Raad van Bestuur is 70 jaar, met dien verstande, dat bij het bereiken van deze leeftijdsgrens de betrokken leden eerst aftreden overeenkomstig het rooster of het bij het voorgaande lid bepaalde. Krachtens bijzonder besluit der algemene vergadering van aandeelhouders kan van het bij dit lid bepaalde worden afgeweken.

8. Ingeval krachtens besluit van een algemene vergadering van aandeelhouders een lid van de Raad van Bestuur wordt geschorst of ontslagen, wordt in diens plaats in dezelfde vergadering een plaatsvervangend lid aangewezen, die in functie zal blijven, totdat tot opheffing der schorsing zal zijn besloten, respectievelijk totdat een nieuw lid zal zijn benoemd.

9. Onverminderd het bepaalde bij het voorgaande lid zijn, ingeval van overlijden of andere omstandigheid van ontstentenis of belet van één of meer leden van de Raad van Bestuur, de overige leden of het enige nog in functie zijnde lid met het gehele bestuur belast; ingeval zodanige omstandigheden gelden ten aanzien van alle leden van de Raad van Bestuur, zal een daartoe door de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders telkenjare aan te wijzen persoon tijdelijk met het gehele bestuur belast zijn, zolang de bedoelde omstandigheden duren, respectievelijk totdat de algemene vergadering van aandeelhouders overeenkomstig lid 11 van dit artikel voorziening in de vacaturen zal hebben getroffen; alles behoudens de opdrachten aan de Directeur verstrekt overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 2.

10. Overal, waar in deze statuten aan de leden van de Raad van Bestuur bevoegdheden worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd, worden onder de leden van de Raad van Bestuur casu quo medebegrepen de plaatsvervangende leden en de aangewezen persoon, bedoeld in de beide voorgaande leden van dit artikel.

11. De benoeming van de leden van de Raad van Bestuur zal geschieden uit bindende voordrachten, welke tenminste twee namen voor elke te vervullen vacature zullen moeten vermelden, terwijl de personen aan wie de voorkeur wordt gegeven als nummer één op de voordrachten zullen worden geplaatst. De voordrachten voor de te vervullen vacaturen zullen in overeenstemming met de zetelverdeling vastgesteld in het eerste lid van dit artikel, worden ingediend, respectievelijk door de Minister van Verkeer en Waterstaat, door de Provincie Limburg en door de in de vennootschap deelnemende gemeenten tezamen en/of door de deelnemende Kamers van Koophandel en Fabrieken tezamen.

12. De leden van de Raad van Bestuur genieten een redelijke vergoeding voor reis- en verblijfkosten ten laste van de vennootschap.

Artikel 7

1. De Raad van Bestuur vergadert zo dikwijls hij door de voorzitter of door twee zijner leden tezamen wordt bijeengeroepen, doch tenminste twee maal per jaar.

2. De Directeur kan tot bijwoning der vergadering worden uitgenodigd. Indien uitgenodigd, is hij gehouden de vergadering bij te wonen en heeft hij een raadgevende stem.

3. De vergaderingen van de Raad van Bestuur worden geleid door de voorzitter of, bij diens afwezigheid, door degene, die door de vergadering wordt aangewezen. Van het in de vergadering behandelde worden notulen gehouden door degene, die door de leider der vergadering daartoe zal worden aangewezen.

4. In de vergaderingen van de Raad van Bestuur hebben de regerings-vertegenwoordigers ieder twee stemmen en de gewestelijke vertegenwoordigers ieder één stem. Alle besluiten worden genomen met volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen, zulks onverminderd het overige bij dit artikel bepaalde. Blanco stemmen en ongeldige stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht.

5. Tot het nemen van besluiten over de benoeming van personen wordt de tegenwoordigheid vereist van tenminste één regerings-vertegenwoordiger en vier gewestelijke vertegenwoordigers. De stemmingen in de Raad van Bestuur over de benoeming van personen geschieden schriftelijk met gesloten briefjes; het bepaalde bij artikel 13, lid 3, is ten deze van overeenkomstige toepassing.

6. Tot het nemen van besluiten over zaken wordt de tegenwoordigheid — en/of de schriftelijk of telegrafisch uitgebrachte stem vereist van tenminste één der regerings-vertegenwoordigers en vier gewestelijke vertegenwoordigers. De stemmingen over zaken door de ter vergadering aanwezige leden geschieden mondeling.

7. Eén der regeringsvertegenwoordigers is, respectievelijk twee der gewestelijke vertegenwoordigers tezamen zijn, bevoegd de uitvoering van een besluit van de Raad van Bestuur op te houden en te bepalen, dat zodanig besluit de bekrachtiging van de algemene vergadering van aandeelhouders der vennootschap behoeft, mits van deze bevoegdheid gebruik gemaakt wordt ter zelfde vergadering, waarin het besluit werd genomen, respectievelijk bij de schriftelijk of telegrafisch uitgebrachte stem bedoeld in het voorgaande lid van dit artikel.

8. De Raad van Bestuur kan over zaken ook buiten vergadering besluiten nemen, mits zulks schriftelijk of telegrafisch geschiedt, alle in functie zijnde leden in het overleg betrokken worden en geen hunner tegen deze wijze van besluiten bezwaar maakt; ook dergelijke besluiten worden ingeschreven in het notulenboek van de vergaderingen van de Raad van Bestuur.

Artikel 8

1. De Raad van Bestuur vertegenwoordigt de vennootschap in en buiten rechte.

2. De Raad van Bestuur is bevoegd tot het verrichten van alle rechtshandelingen voor de vennootschap, zowel betreffende het beheer en de eigendom als andere handelingen, welke niet in strijd zijn met het doel der vennootschap, alles met inachtneming van het overige bij deze statuten bepaalde.

3. De Raad van Bestuur is bevoegd tot het bekrachtigen en aangaan van overeenkomsten als bedoeld in artikel 40a, juncto 40b, van het Wetboek van Koophandel zonder opdracht van de algemene vergadering van aandeelhouders, zulks onverminderd de bevoegdheid der leden vermeld in artikel 7, lid 7.

Artikel 9

1. Wanneer krachtens deze statuten een machtiging der algemene vergadering van aandeelhouders wordt vereist, zal van die machtiging tegenover derden op voor de vennootschap verbindende wijze moeten blijken door een schriftelijke verklaring van tenminste twee leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk van het enige in functie zijnde lid, inhoudende, dat zoda-

nige machtiging op rechtsgeldige wijze werd gegeven, of door opneming van zodanige verklaring in de overeenkomst, welke overeenkomstig het bepaalde bij het derde lid van dit artikel namens de vennootschap wordt ondertekend.

2. Wanneer krachtens deze statuten een voorafgaande goedkeuring door de Staat der Nederlanden als aandeelhouder der vennootschap wordt vereist, zal van die voorafgaande goedkeuring tegenover derden op voor de vennootschap verbindende wijze moeten blijken door een desbetreffende schriftelijke verklaring van één der regerings-vertegenwoordigers in de Raad van Bestuur, respectievelijk door zijn medeondertekening van de overeenkomst waarin zodanige verklaring is vervat.

3. Behoudens de toepassing van het bepaalde bij de beide voorgaande leden van dit artikel zal de vennootschap tegenover derden verbonden zijn door de ondertekening door de voorzitter van de Raad van Bestuur of door de ondertekening door twee leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk door het enige in functie zijnde lid.

Artikel 10

1. De Raad van Bestuur voert de boekhouding en het kasbeheer der vennootschap; hij stelt regelen vast omtrent de inrichting van de boekhouding en omtrent de belegging en bewaring van gelden en waardepapieren.

2. De Raad van Bestuur benoemt een accountant, die de boeken der vennootschap, de kas en de beleggingen regelmatig zal nazien en de balans en de verlies- en winstrekening jaarlijks zal controleren, voordat deze stukken overeenkomstig het bepaalde bij artikel 14, lid 3 ter kennis van de aandeelhouders zullen worden gebracht. Van zijn bevindingen zal deze accountant jaarlijks verslag uitbrengen, hetwelk tegelijk met de balans en de verlies- en winstrekening op de jaarlijkse algemene vergadering zal worden aangeboden. De accountant heeft de rechten en verplichtingen bedoeld in artikel 42a, lid 3 van het Wetboek van Koophandel.

3. Onverminderd het bepaalde in het voorgaande lid, zijn de leden van de Raad van Bestuur ieder afzonderlijk, voor en namens de lichamen die zij in de Raad van Bestuur vertegenwoordigen, en op hunne kosten, te allen tijde bevoegd tot aanwijzing van een accountant op wie het bij het voorgaande lid bepaalde geheel van toepassing zal zijn en die, desgewenst ook rechtstreeks en tussentijds, aan de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën dan wel aan de betrokken gewestelijke aandeelhouder en/of aandeelhouders verslag zal uitbrengen.

Directeur

Artikel 11

1. De Directeur is niet „bestuurder” in de zin van de artikelen 47 tot en met 49b van het Wetboek van Koophandel.

2. De Directeur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de Raad van Bestuur. De benoeming behoeft de goedkeuring van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

3. Ingeval van ontstentenis of belet van de Directeur of gedurende diens schorsing of na diens ontslag en voordat een nieuwe Directeur is benoemd, voorziet de Raad van Bestuur in de dagelijkse leiding voorzover deze aan de Directeur werd opgedragen overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 2 dezer statuten.

Algemene vergadering van aandeelhouders

Artikel 12

1. De algemene vergaderingen van aandeelhouders worden gehouden te Maastricht, te 's-Gravenhage of in die gemeenten genoemd in artikel 2 dezer statuten.

2. De leden van de Raad van Bestuur zijn bevoegd en, indien een of meer aandeelhouders zulks verlangen, gehouden de algemene vergadering van aandeelhouders bij te wonen; indien aanwezig hebben zij een raadgevende stem. De Directeur

kan tot bijwoning der vergaderingen worden uitgenodigd; indien uitgenodigd, is hij gehouden de vergadering bij te wonen en heeft hij een raadgevende stem.

3. Jaarlijks wordt vóór 1 September een algemene vergadering van aandeelhouders gehouden, waarin het jaarverslag over het afgelopen boekjaar door de Raad van Bestuur wordt overgelegd, vergezeld van het accountantsverslag bedoeld in artikel 10, lid 2 en waarin de balans en verlies- en winstrekening ter definitieve vaststelling worden aangeboden.

4. Buitengewone algemene vergaderingen van aandeelhouders worden gehouden zo dikwijls als de voorzitter van de Raad van Bestuur of twee der leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk het enige in functie zijnde lid, dan wel twee der aandeelhouders zulks wenselijk achten, alles onverminderd het bepaalde bij de artikelen 43c en 43d van het Wetboek van Koophandel, welke artikelen op de vennootschap van toepassing zijn.

5. De oproeping door de voorzitter van de Raad van Bestuur voor de algemene vergaderingen van aandeelhouders geschiedt door middel van een schriftelijke, tenminste twintig dagen (de dag der verzending der oproeping en die der vergadering niet medebegrepen) voor de dag der vergadering verzonden kennisgeving, houdende alle punten van behandeling, aan de aandeelhouders, aan de leden van de Raad van Bestuur en, zo nodig, aan de Directeur.

6. Op dezelfde wijze als in het voorgaande lid vermeld, kunnen ook twee leden van de Raad van Bestuur tezamen, respectievelijk het enige in functie zijnde lid, dan wel twee der aandeelhouders tezamen de jaarlijkse of een buitengewone algemene vergadering van aandeelhouders bijeen roepen.

7. De aandeelhouders zullen zich ter vergadering doen vertegenwoordigen door ten hoogste drie personen, terwijl van elke vertegenwoordiging schriftelijk bewijs aan de voorzitter der vergadering zal moeten worden overgelegd, welke bewijzen bij de notulen zullen moeten worden bewaard. Ingeval een aandeelhouder door meer dan één persoon wordt vertegenwoordigd, zal bedoeld schriftelijk bewijs een aanwijzing moeten bevatten, wie als stemgerechtigde zal optreden.

8. De algemene vergaderingen van aandeelhouders worden geleid door de voorzitter van de Raad van Bestuur of, bij diens afwezigheid, door degene, die door de vergadering wordt aangewezen. Van het in de vergadering behandelde worden notulen gehouden door degene, die door de leider der vergadering zal worden aangewezen.

9. Het in behandeling nemen door de algemene vergadering van aandeelhouders van voorstellen omtrent:

- a. wijziging dezer statuten of ontbinding der vennootschap;
- b. goedkeuring van overdracht van geplaatste aandelen of uitgifte van nieuwe aandelen

behoeft de voorafgaande goedkeuring van de Staat der Nederlanden in zijn hoedanigheid van aandeelhouder in de vennootschap.

Artikel 13

1. Elk aandeel geeft recht op één stem. De stemmingen over zaken geschieden mondeling, over personen schriftelijk met gesloten briefjes.

2. Indien in het Wetboek van Koophandel of elders in deze statuten niet anders is bepaald, worden besluiten genomen bij volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen.

3. Indien bij de verkiezing van personen niemand bij de eerste stemming meer dan de helft der uitgebrachte stemmen heeft verkregen, zal een herstemming plaats vinden tussen de persoon, die het hoogste aantal stemmen heeft verkregen en de persoon, die in stemmenaantal onmiddellijk op hem volgt. Hebben bij de eerste stemming twee personen het hoogste aantal stemmen verkregen, dan vindt herstemming tussen die personen plaats. De persoon, die bij herstemming het hoogste aantal stemmen heeft verkregen, is gekozen. Ingeval bij de

eerste stemming meer dan twee personen het hoogste aantal stemmen hebben verkregen, zal door een tussenstemming worden uitgemaakt tussen welke twee van deze personen de herstemming zal plaats vinden. Ingeval twee of meer personen met een gelijk stemmenaantal onmiddellijk volgen op de persoon, die het hoogste aantal stemmen heeft verkregen, zal één van hen door een tussenstemming worden aangewezen voor de herstemming. Indien bij de tussenstemming en de herstemming de stemmen staken, beslist het lot.

4. Blanco stemmen en ongeldige stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht.

5. Geldige stemmen kunnen ook worden uitgebracht door de aandeelhouders aan wie uit anderen hoofde dan als aandeelhouders der vennootschap door het te nemen besluit enig recht jegens de vennootschap zou worden toegekend of die door dat besluit van enige verplichting jegens de vennootschap zouden worden ontslagen.

Balans en Verlies- en Winstrekening

Artikel 14

1. Het boekjaar der vennootschap is gelijk aan het kalenderjaar. Voor de eerste maal vangt het boekjaar aan op heden en eindigt op een en dertig December aanstaande.

2. De boeken worden jaarlijks per een en dertig December afgesloten.

3. De Raad van Bestuur is belast met het samenstellen van een balans en een verlies- en winstrekening over het afgelopen boekjaar, voorzien van een toelichting als bedoeld bij artikel 42 van het Wetboek van Koophandel, welke, vergezeld van een verslag omtrent de gang van zaken der vennootschap en van het gevoerde beheer gedurende het afgelopen boekjaar, alsmede van het accountantsverslag bedoeld in artikel 10, lid 2, tenminste zes weken voor de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders ter kennis van de aandeelhouders zullen worden gebracht door toezending van volledige afschriften in duplo, onverminderd het bepaalde bij artikel 42b, van het Wetboek van Koophandel.

4. Op de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders worden de balans en verlies- en winstrekening voor definitieve vaststelling voorgedragen.

5. De definitieve vaststelling dezer stukken door de algemene vergadering strekt tot décharge van de Raad van Bestuur terzake van alle handelingen, waarvan uit de goedgekeurde stukken blijkt of welker resultaat daarin is vervat, een en ander onverminderd het bepaalde bij artikel 49a van het Wetboek van Koophandel.

Winst

Artikel 15

1. De zuivere winst wordt gereserveerd, tenzij de algemene vergadering besluit winst uit te keren. Zuivere winst wordt geacht aanwezig te zijn, indien en voorzover de balans met inachtneming van de daarop — volgens het gestelde in artikel 16, lid 1 — afzonderlijk vermelde afschrijvingen, een voordelig saldo aanwijst.

2. Over de bestemming van de aldus gereserveerde bedragen beslist de algemene vergadering van aandeelhouders.

3. Ingeval winst tot uitkering komt, zal deze winst onder de aandeelhouders worden verdeeld naar verhouding van het aantal van hun aandelen.

Verlies

Artikel 16

1. De waardevermindering van de activa der vennootschap zal boekhoudkundig tot uitdrukking worden gebracht door afschrijving daarop volgens door de algemene vergadering van aandeelhouders vast te stellen normen. Deze afschrijvingen zullen afzonderlijk op de balans tot uitdrukking worden gebracht.

2. Indien de vastgestelde balans, met inachtneming van de daarop op grond van het bepaalde in het voorgaande lid afzonderlijk vermelde afschrijvingen, een nadelig saldo vertoont,

hetwelk niet uit enige reserve bestreden of op andere wijze gedelgd wordt, geschiedt geen winstuitkering zolang zodanig nadelig saldo niet is aangezuiverd.

Wijziging der statuten en ontbinding der vennootschap

Artikel 17

1. Besluiten tot wijziging der statuten, waaronder begrepen het vergroten of verminderen van het maatschappelijk kapitaal, kunnen, onverminderd het bepaalde bij artikel 12, lid 9 van deze statuten, slechts worden genomen in een algemene vergadering van aandeelhouders, waarin het gehele geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd en met tenminste vijf/zesde gedeelte van de in deze vergadering uitgebrachte stemmen.

2. Indien in een vergadering, bijeengeroepen tot het behandelen van een voorstel tot wijziging der statuten, niet het gehele geplaatste kapitaal vertegenwoordigd mocht zijn, wordt een nieuwe buitengewone algemene vergadering bijeengeroepen, te houden binnen dertig dagen na de eerste vergadering (de dagen der vergaderingen medegerekend), waarin alsdan, ongeacht het vertegenwoordigde geplaatste kapitaal, doch met tenminste vijf/zesde gedeelte van de uitgebrachte stemmen, geldige besluiten kunnen worden genomen.

Artikel 18

1. Besluiten tot ontbinding der vennootschap anders dan tengevolge van hare insolventie nadat zij in staat van faillissement is verklaard, kunnen, onverminderd het bepaalde bij artikel 12, lid 9 dezer statuten, slechts worden genomen in een algemene vergadering van aandeelhouders, waarin tenminste vijf/zesde gedeelte van het geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd en met tenminste twee/derde gedeelte van de in deze vergadering uitgebrachte stemmen.

2. Indien in een vergadering, bijeengeroepen tot het behandelen van een voorstel tot ontbinding der vennootschap, minder dan vijf/zesde gedeelte van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigd mocht zijn, wordt een nieuwe buitengewone algemene vergadering bijeengeroepen, te houden binnen dertig dagen na de eerste vergadering (de dagen der vergaderingen medegerekend), waarin alsdan, ongeacht het vertegenwoordigde geplaatste kapitaal, doch met tenminste twee/derde gedeelte van de uitgebrachte stemmen, geldige besluiten kunnen worden genomen.

Liquidatie

Artikel 19

1. Indien de algemene vergadering van aandeelhouders, waarin tot ontbinding der vennootschap werd besloten, daartoe geen andere natuurlijke of rechtspersonen heeft aangewezen, geschiedt de liquidatie door de Raad van Bestuur.

2. De liquidatie geschiedt overeenkomstig door de in het voorgaande lid bedoelde vergadering vastgestelde richtlijnen met inachtneming der wettelijke voorschriften.

3. De liquidateuren genieten voor hunne werkzaamheden als zodanig een beloning hun in bedoelde algemene vergadering toegekend.

4. Indien na voldoening der schuldeisers vermogen mocht overblijven, dan zal dit aan de aandeelhouders ten goede komen naar verhouding van hun aandelenbezit in het kapitaal der vennootschap.

Overgangsbepalingen

Artikel 20

In afwijking van het vorenstaande, voorzoveel de wijze van benoeming van de leden van de Raad van Bestuur betreft, worden voor de eerste maal benoemd:

- tot regerings-vertegenwoordigers: de Heren
- tot gewestelijke vertegenwoordigers voor de Provincie Limburg: de Heren
- tot gewestelijke vertegenwoordigers voor de in de vennootschap deelnemende gemeenten: de Heren
- tot gewestelijke vertegenwoordigers voor de deelnemende Kamers van Koophandel en Fabrieken: de Heren
- tot voorzitter van de Raad van Bestuur: de Heer

BIJLAGE III VAN DE WET

ONTWERP-STATUTEN VAN DE N.V. LUCHTVAARTTERREIN TEXEL

Naam en zetel

Artikel 1

1. De vennootschap draagt de naam: N.V. Luchtvaartterrein Texel.

2. De vennootschap is gevestigd te Texel.

Doel

Artikel 2

Het doel der vennootschap omvat de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchtvaartterrein gelegen op het grondgebied van de gemeente Texel.

Duur

Artikel 3

De vennootschap vangt aan op heden en wordt aangegaan voor onbepaalde tijd.

Kapitaal en aandelen

Artikel 4

1. Het maatschappelijk kapitaal der vennootschap bedraagt f 750 000 en is verdeeld in 750 aandelen van f 1000.

2. De aandelen luiden op naam, doch aandeelbewijzen worden niet afgegeven.

3. In het kapitaal der vennootschap wordt bij de oprichting deelgenomen door:

a. de Staat der Nederlanden voor	....	343 aandelen;
b. de Provincie Noord-Holland voor	..	27 aandelen;
c. de gemeente Texel voor	.....	153 aandelen;
d. de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Hollands Noorderkwartier voor	.....	2 aandelen.

4. Het kapitaal, waarvoor blijkens het voorgaande lid bij de oprichting wordt deelgenomen, wordt door de aandeelhouders terstond volgestort op de wijze als is vastgelegd in de overeenkomst in het slot dezer akte opgenomen.

5. De nog niet geplaatste aandelen mogen niet beneden pari worden uitgegeven en moeten bij de uitgifte terstond worden volgestort.

6. In het kapitaal der vennootschap kan uitsluitend worden deelgenomen door in Nederland gevestigde publiekrechtelijke lichamen op uitnodiging der vennootschap, krachtens een besluit der algemene vergadering van aandeelhouders en op door die vergadering vast te stellen voorwaarden.

7. Door de Raad van Bestuur zal een register van aandeelhouders worden aangelegd en onderhouden, terwijl de aantekeningen omtrent de toekenning van aandelen bij de oprichting, omtrent overdracht, overgang en nieuwe uitgifte van aandelen, zullen worden ondertekend door de voorzitter en een ander lid van de Raad van Bestuur. De aandeelhouders zijn te allen tijde gerechtigd het aandeelhoudersregister in te zien, terwijl desgewenst een door twee leden van de Raad van Bestuur ondertekend afschrift of uittreksel aan aandeelhouders zal worden afgegeven. De aandeelhouders worden geacht aandeelgerechtigd te zijn overeenkomstig het aandeelhouders-register, behoudens tegenbewijs.

8. Overdracht van aandelen behoeft de voorafgaande goedkeuring der algemene vergadering van aandeelhouders. De levering geschiedt hetzij door betekening ener akte van overdracht aan de vennootschap, hetzij door een schriftelijke erkenning der overdracht door de vennootschap.

9. Met machtiging van de algemene vergadering van aandeelhouders is de Raad van Bestuur bevoegd aandelen in het maatschappelijk kapitaal der vennootschap onder bezwarende titel voor de vennootschap te verwerven tot een maximum van de helft van het geplaatste kapitaal.

Bestuur

Artikel 5

1. Het bestuur van de vennootschap berust bij een Raad van Bestuur.

2. De Raad van Bestuur is bevoegd, onder zijn toezicht en verantwoordelijkheid, de dagelijkse leiding der vennootschap geheel of gedeeltelijk op te dragen aan een Directeur.

Raad van Bestuur

Artikel 6

1. De Raad van Bestuur bestaat uit vijf leden, waarvan twee leden (hierna te noemen: „regeringsvertegenwoordigers”) de Staat der Nederlanden vertegenwoordigen, twee leden de gemeente Texel en één lid de provincie Noord-Holland vertegenwoordigen (laatstbedoelde drie leden worden hierna aangeduid als: „gewestelijke vertegenwoordigers”).

2. De leden van de Raad van Bestuur zijn „bestuurders” in de zin van de artikelen 47 tot en met 49b van het Wetboek van Koophandel.

3. De leden van de Raad van Bestuur benoemen uit hun midden een lid tot voorzitter, zulks met dien verstande, dat voor deze functie uitsluitend een gewestelijke vertegenwoordiger in aanmerking zal komen, tenzij met algemene stemmen tot benoeming van een regeringsvertegenwoordiger tot voorzitter wordt besloten. De Raad van Bestuur voorziet zelf in zijn secretariaat.

4. De leden van de Raad van Bestuur worden benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders, een en ander overeenkomstig het hierna bepaalde.

5. Jaarlijks treedt één lid van de Raad van Bestuur af overeenkomstig een door die Raad daartoe op te maken rooster, terwijl het tijdstip van aftreden zal samenvallen met de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders; de aftredende is terstond herkiesbaar; ingeval van voorziening in een tussentijdse vacature, zal het alsdan benoemde lid aftreden op het tijdstip, waarop het lid in wiens plaats hij is benoemd overeenkomstig het rooster had moeten aftreden; een en ander behoudens het bepaalde bij de twee volgende leden van dit artikel.

6. Indien bij een benoeming tot lid van de Raad van Bestuur bijzonderlijk wordt vermeld, dat deze benoeming is geschied qualitate qua met betrekking tot een bepaalde publiekrechtelijke functie, dan zal die benoeming, behalve beperkt door het aftreden overeenkomstig rooster, tevens beperkt zijn tot de duur, dat de benoemde persoon de bedoelde publiekrechtelijke functie bekleedt, behoudens, dat de zodanig benoemde na het einde der publiekrechtelijke functie als lid van de Raad van Bestuur in functie zal blijven tot in de eerstvolgende buitengewone of jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders in de vacature zal zijn voorzien.

7. De leeftijdsgrens voor de leden van de Raad van Bestuur is 70 jaar, met dien verstande, dat bij het bereiken van deze leeftijdsgrens de betrokken leden eerst aftreden overeenkomstig het rooster of het bij het voorgaande lid bepaalde. Krachtens bijzonder besluit der algemene vergadering van aandeelhouders kan van het bij dit lid bepaalde worden afgeweken.

8. Ingeval krachtens besluit van een algemene vergadering van aandeelhouders een lid van de Raad van Bestuur wordt geschorst of ontslagen, wordt in diens plaats in dezelfde vergadering een plaatsvervangend lid aangewezen, die in functie zal blijven, totdat tot opheffing der schorsing zal zijn besloten, respectievelijk totdat een nieuw lid zal zijn benoemd.

9. Onverminderd het bepaalde bij het voorgaande lid zijn, ingeval van overlijden of andere omstandigheid van ontstentenis of belet van één of meer leden van de Raad van Bestuur, de overige leden of het enige nog in functie zijnde lid met het gehele bestuur belast; ingeval zodanige omstandigheden gelden ten aanzien van alle leden van de Raad van Bestuur, zal een daartoe door de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders telkenjare aan te wijzen persoon tijdelijk met het gehele bestuur belast zijn, zolang de bedoelde omstandigheden duren, respectievelijk totdat de algemene vergadering van aandeelhouders overeenkomstig lid 11 van dit artikel voorziening in de vacaturen zal hebben getroffen; alles behoudens de opdrachten aan de Directeur verstrekt overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 2.

10. Overal, waar in deze statuten aan de leden van de Raad van Bestuur bevoegdheden worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd, worden onder de leden van de Raad van Bestuur casu quo medebegrepen de plaatsvervangende leden en de aangewezen persoon, bedoeld in de beide voorgaande leden van dit artikel.

11. De benoeming van de leden van de Raad van Bestuur zal geschieden uit bindende voordrachten, welke tenminste twee namen voor elke te vervullen vacature zullen moeten vermelden, terwijl de personen aan wie de voorkeur wordt gegeven als nummer één op de voordrachten zullen worden geplaatst. De voordrachten voor de te vervullen vacaturen zullen in overeenstemming met de zetelverdeling, vastgesteld in het eerste lid van dit artikel, worden ingediend, respectievelijk door de Minister van Verkeer en Waterstaat, door de provincie Noord-Holland en door de gemeente Texel.

12. De leden van de Raad van Bestuur genieten een redelijke vergoeding voor reis- en verblijfkosten ten laste van de vennootschap.

Artikel 7

1. De Raad van Bestuur vergadert zo dikwijls hij door de voorzitter of door twee zijner leden tezamen wordt bijeengeroepen, doch tenminste twee maal per jaar.

2. De Directeur kan tot bijwoning der vergadering worden uitgenodigd. Indien uitgenodigd, is hij gehouden de vergadering bij te wonen en heeft hij een raadgevende stem.

3. De vergaderingen van de Raad van Bestuur worden geleid door de voorzitter of, bij diens afwezigheid, door degene, die door de vergadering wordt aangewezen. Van het in de vergadering behandelde worden notulen gehouden door degene, die door de leider der vergadering daartoe zal worden aangewezen.

4. In de vergaderingen van de Raad van Bestuur hebben de leden ieder één stem. Alle besluiten worden genomen met volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen, zulks onverminderd het overige bij dit artikel bepaalde. Blanco stemmen en ongeldige stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht.

5. Tot het nemen van besluiten over de benoeming van personen wordt de tegenwoordigheid vereist van tenminste één regerings-vertegenwoordiger en twee gewestelijke vertegenwoordigers. De stemmingen in de Raad van Bestuur over de benoeming van personen geschieden schriftelijk met gesloten briefjes; het bepaalde bij artikel 13, lid 3, is ten deze van overeenkomstige toepassing.

6. Tot het nemen van besluiten over zaken wordt de tegenwoordigheid — en/of de schriftelijk of telegrafisch uitgebrachte stem vereist van tenminste één der regerings-vertegenwoordigers en twee gewestelijke vertegenwoordigers. De stem-

mingen over zaken door de ter vergadering aanwezige leden geschieden mondeling.

7. Eén der regeringsvertegenwoordigers is, respectievelijk twee der gewestelijke vertegenwoordigers tezamen zijn, bevoegd de uitvoering van een besluit van de Raad van Bestuur op te houden en te bepalen, dat zodanig besluit de bekrachtiging van de algemene vergadering van aandeelhouders der vennootschap behoeft, mits van deze bevoegdheid gebruik gemaakt wordt ter zelfde vergadering, waarin het besluit werd genomen, respectievelijk bij de schriftelijk of telegrafisch uitgebrachte stem bedoeld in het voorgaande lid van dit artikel.

8. De Raad van Bestuur kan over zaken ook buiten vergadering besluiten nemen, mits zulks schriftelijk of telegrafisch geschiedt, alle in functie zijnde leden in het overleg betrokken worden en geen hunner tegen deze wijze van besluiten bezwaar maakt; ook dergelijke besluiten worden ingeschreven in het notulenboek van de vergaderingen van de Raad van Bestuur.

Artikel 8

1. De Raad van Bestuur vertegenwoordigt de vennootschap in en buiten rechte.

2. De Raad van Bestuur is bevoegd tot het verrichten van alle rechtshandelingen voor de vennootschap, zowel betreffende het beheer en de eigendom als andere handelingen, welke niet in strijd zijn met het doel der vennootschap, alles met inachtneming van het overige bij deze statuten bepaalde.

3. De Raad van Bestuur is bevoegd tot het bekrachtigen en aangaan van overeenkomsten als bedoeld in artikel 40a, juncto 40b, van het Wetboek van Koophandel zonder opdracht van de algemene vergadering van aandeelhouders, zulks onverminderd de bevoegdheid der leden vermeld in artikel 7, lid 7.

Artikel 9

1. Wanneer krachtens deze statuten een machtiging der algemene vergadering van aandeelhouders wordt vereist, zal van die machtiging tegenover derden op voor de vennootschap verbindende wijze moeten blijken door een schriftelijke verklaring van tenminste twee leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk van het enige in functie zijnde lid, inhoudende, dat zodanige machtiging op rechtsgeldige wijze werd gegeven, of door opneming van zodanige verklaring in de overeenkomst, welke overeenkomstig het bepaalde bij het derde lid van dit artikel namens de vennootschap wordt ondertekend.

2. Wanneer krachtens deze statuten een voorafgaande goedkeuring door de Staat der Nederlanden als aandeelhouder der vennootschap wordt vereist, zal van die voorafgaande goedkeuring tegenover derden op voor de vennootschap verbindende wijze moeten blijken door een desbetreffende schriftelijke verklaring van één der regerings-vertegenwoordigers in de Raad van Bestuur, respectievelijk door zijn medeondertekening van de overeenkomst waarin zodanige verklaring is vervat.

3. Behoudens de toepassing van het bepaalde bij de beide voorgaande leden van dit artikel zal de vennootschap tegenover derden verbonden zijn door de ondertekening door de voorzitter van de Raad van Bestuur of door de ondertekening door twee leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk door het enige in functie zijnde lid.

Artikel 10

1. De Raad van Bestuur voert de boekhouding en het kasbeheer der vennootschap; hij stelt regelen vast omtrent de inrichting van de boekhouding en omtrent de belegging en bewaring van gelden en waardepapieren.

2. De Raad van Bestuur benoemt een accountant, die de boeken der vennootschap, de kas en de beleggingen regelmatig zal nazien en de balans en de verlies- en winstrekening jaarlijks zal controleren, voordat deze stukken overeenkomstig het bepaalde bij artikel 14, lid 3 ter kennis van de aandeelhouders zullen worden gebracht. Van zijn bevindingen zal deze ac-

countant jaarlijks verslag uitbrengen, hetwelk tegelijk met de balans en de verlies- en winstrekening op de jaarlijkse algemene vergadering zal worden aangeboden. De accountant heeft de rechten en verplichtingen bedoeld in artikel 42a, lid 3 van het Wetboek van Koophandel.

3. Onverminderd het bepaalde in het voorgaande lid, zijn de leden van de Raad van Bestuur ieder afzonderlijk, voor en namens de lichamen die zij in de Raad van Bestuur vertegenwoordigen, en op hunne kosten, te allen tijde bevoegd tot aanwijzing van een accountant op wie het bij het voorgaande lid bepaalde geheel van toepassing zal zijn en die, desgewenst ook rechtstreeks en tussentijds, aan de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën dan wel aan de betrokken gewestelijke aandeelhouder en/of aandeelhouders verslag zal uitbrengen.

Directeur

Artikel 11

1. De Directeur is niet „bestuurder” in de zin van de artikelen 47 tot en met 49b van het Wetboek van Koophandel.

2. De Directeur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de Raad van Bestuur. De benoeming behoeft de goedkeuring van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

3. Ingeval van ontstentenis of belet van de Directeur of gedurende diens schorsing of na diens ontslag en voordat een nieuwe Directeur is benoemd, voorziet de Raad van Bestuur in de dagelijkse leiding voorzover deze aan de Directeur werd opgedragen overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 2 dezer statuten.

Algemene vergadering van aandeelhouders

Artikel 12

1. De algemene vergaderingen van aandeelhouders worden gehouden in de gemeente Texel, te 's-Gravenhage of te Haarlem.

2. De leden van de Raad van Bestuur zijn bevoegd en, indien een of meer aandeelhouders zulks verlangen, gehouden de algemene vergadering van aandeelhouders bij te wonen; indien aanwezig hebben zij een raadgevende stem. De Directeur kan tot bijwoning der vergaderingen worden uitgenodigd; indien uitgenodigd, is hij gehouden de vergadering bij te wonen en heeft hij een raadgevende stem.

3. Jaarlijks wordt vóór 1 September een algemene vergadering van aandeelhouders gehouden, waarin het jaarverslag over het afgelopen boekjaar door de Raad van Bestuur wordt overgelegd, vergezeld van het accountantsverslag bedoeld in artikel 10, lid 2 en waarin de balans en verlies- en winstrekening ter definitieve vaststelling worden aangeboden.

4. Buitengewone algemene vergaderingen van aandeelhouders worden gehouden zo dikwijls als de voorzitter van de Raad van Bestuur of twee leden van de Raad van Bestuur, respectievelijk het enige in functie zijnde lid, dan wel twee der aandeelhouders zulks wenselijk achten, alles onverminderd het bepaalde bij de artikelen 43c en 43d van het Wetboek van Koophandel, welke artikelen op de vennootschap van toepassing zijn.

5. De oproeping door de voorzitter van de Raad van Bestuur voor de algemene vergaderingen van aandeelhouders geschiedt door middel van een schriftelijke, tenminste twintig dagen (de dag der verzending der oproeping en die der vergadering niet medebegrepen) voor de dag der vergadering verzonden kennisgeving, houdende alle punten van behandeling, aan de aandeelhouders, aan de leden van de Raad van Bestuur en, zo nodig, aan de Directeur.

6. Op dezelfde wijze als in het voorgaande lid vermeld, kunnen ook twee leden van de Raad van Bestuur tezamen, respectievelijk het enige in functie zijnde lid, dan wel twee der aandeelhouders tezamen de jaarlijkse of een buitengewone algemene vergadering van aandeelhouders bijeen roepen.

7. De aandeelhouders zullen zich ter vergadering doen vertegenwoordigen door ten hoogste drie personen, terwijl van elke vertegenwoordiging schriftelijk bewijs aan de voorzitter der vergadering zal moeten worden overgelegd, welke bewijzen bij de notulen zullen moeten worden bewaard. Ingeval een aandeelhouder door meer dan één persoon wordt vertegenwoordigd, zal bedoeld schriftelijk bewijs een aanwijzing moeten bevatten, wie als stemgerechtigde zal optreden.

8. De algemene vergaderingen van aandeelhouders worden geleid door de voorzitter van de Raad van Bestuur of, bij diens afwezigheid, door degene, die door de vergadering wordt aangewezen. Van het in de vergadering behandelde worden notulen gehouden door degene, die door de leider der vergadering zal worden aangewezen.

9. Het in behandeling nemen door de algemene vergadering van aandeelhouders van voorstellen omtrent:

- a. wijziging dezer statuten of ontbinding der vennootschap;
- b. goedkeuring van overdracht van geplaatste aandelen of uitgifte van nieuwe aandelen

behoeft de voorafgaande goedkeuring van de Staat der Nederlanden in zijn hoedanigheid van aandeelhouder in de vennootschap.

Artikel 13

1. Elk aandeel geeft recht op één stem. De stemmingen over zaken geschieden mondeling, over personen schriftelijk met gesloten briefjes.

2. Indien in het Wetboek van Koophandel of elders in deze statuten niet anders is bepaald, worden besluiten genomen bij volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen.

3. Indien bij de verkiezing van personen niemand bij de eerste stemming meer dan de helft der uitgebrachte stemmen heeft verkregen, zal een herstemming plaats vinden tussen de persoon, die het hoogste aantal stemmen heeft verkregen en de persoon, die in stemmenaantal onmiddellijk op hem volgt. Hebben bij de eerste stemming twee personen het hoogste aantal stemmen verkregen, dan vindt herstemming tussen die personen plaats. De persoon, die bij herstemming het hoogste aantal stemmen heeft verkregen, is gekozen. Ingeval bij de eerste stemming meer dan twee personen het hoogste aantal stemmen hebben verkregen, zal door een tussenstemming worden uitgemaakt tussen welke twee van deze personen de herstemming zal plaats vinden. Ingeval twee of meer personen met een gelijk stemmenaantal onmiddellijk volgen op de persoon, die het hoogste aantal stemmen heeft verkregen, zal één van hen door een tussenstemming worden aangewezen voor de herstemming. Indien bij de tussenstemming en de herstemming de stemmen staken, beslist het lot.

4. Blanco stemmen en ongeldige stemmen worden geacht niet te zijn uitgebracht.

5. Geldige stemmen kunnen ook worden uitgebracht door de aandeelhouders aan wie uit anderen hoofde dan als aandeelhouders der vennootschap door het te nemen besluit enig recht jegens de vennootschap zou worden toegekend of die door dat besluit van enige verplichting jegens de vennootschap zouden worden ontslagen.

Balans en Verlies- en Winstrekening

Artikel 14

1. Het boekjaar der vennootschap is gelijk aan het kalenderjaar. Voor de eerste maal vangt het boekjaar aan op heden en eindigt op een en dertig December aanstaande.

2. De boeken worden jaarlijks per een en dertig December afgesloten.

3. De Raad van Bestuur is belast met het samenstellen van een balans en een verlies- en winstrekening over het afgelopen boekjaar, voorzien van een toelichting als bedoeld bij artikel 42 van het Wetboek van Koophandel, welke, vergezeld van een

verslag omtrent de gang van zaken der vennootschap en van het gevoerde beheer gedurende het afgelopen boekjaar, alsmede van het accountantsverslag bedoeld in artikel 10, lid 2, tenminste zes weken voor de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders ter kennis van de aandeelhouders zullen worden gebracht door toezending van volledige afschriften in duplo, onverminderd het bepaalde bij artikel 42b van het Wetboek van Koophandel.

4. Op de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders worden de balans en verlies- en winstrekening voor definitieve vaststelling voorgedragen.

5. De definitieve vaststelling dezer stukken door de algemene vergadering strekt tot décharge van de Raad van Bestuur terzake van alle handelingen, waarvan uit de goedgekeurde stukken blijkt of welker resultaat daarin is vervat, een en ander onverminderd het bepaalde bij artikel 49a van het Wetboek van Koophandel.

Winst

Artikel 15

1. De zuivere winst wordt gereserveerd, tenzij de algemene vergadering besluit winst uit te keren. Zuivere winst wordt geacht aanwezig te zijn, indien en voorzover de balans met inachtneming van de daarop — volgens het gestelde in artikel 16, lid 1 — afzonderlijk vermelde afschrijvingen, een voordelig saldo aanwijst.

2. Over de bestemming van de aldus gereserveerde bedragen beslist de algemene vergadering van aandeelhouders.

3. Ingeval winst tot uitkering komt, zal deze winst onder de aandeelhouders worden verdeeld naar verhouding van het aantal van hun aandelen.

Verlies

Artikel 16

1. De waardevermindering van de activa der vennootschap zal boekhoudkundig tot uitdrukking worden gebracht door afschrijving daarop volgens door de algemene vergadering van aandeelhouders vast te stellen normen. Deze afschrijvingen zullen afzonderlijk op de balans tot uitdrukking worden gebracht.

2. Indien de vastgestelde balans, met inachtneming van de daarop op grond van het bepaalde in het voorgaande lid afzonderlijk vermelde afschrijvingen, een nadelig saldo vertoont, hetwelk niet uit enige reserve bestreden of op andere wijze gedelgd wordt, geschiedt geen winstuitkering zolang zodanig nadelig saldo niet is aangezuiverd.

Wijziging der statuten en ontbinding der vennootschap

Artikel 17

1. Besluiten tot wijziging der statuten, waaronder begrepen het vergroten of verminderen van het maatschappelijk kapitaal, kunnen, onverminderd het bepaalde bij artikel 12, lid 9 van deze statuten, slechts worden genomen in een algemene vergadering van aandeelhouders, waarin het gehele geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd en met tenminste vijf/zesde gedeelte van de in deze vergadering uitgebrachte stemmen.

2. Indien in een vergadering, bijeengeroepen tot het behandelen van een voorstel tot wijziging der statuten, niet het gehele geplaatste kapitaal vertegenwoordigd mocht zijn, wordt een nieuwe buitengewone algemene vergadering bijeengeroepen, te houden binnen dertig dagen na de eerste vergadering (de dagen der vergaderingen medegerekend), waarin alsdan, ongeacht het vertegenwoordigde geplaatste kapitaal, doch met tenminste vijf/zesde gedeelte van de uitgebrachte stemmen, geldige besluiten kunnen worden genomen.

Artikel 18

1. Besluiten tot ontbinding der vennootschap anders dan tengevolge van hare insolventie nadat zij in staat van faillissement is verklaard, kunnen, onverminderd het bepaalde bij artikel 12, lid 9 dezer statuten, slechts worden genomen in een algemene vergadering van aandeelhouders, waarin tenminste vijf/zesde gedeelte van het geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd en met tenminste twee/derde gedeelte van de in deze vergadering uitgebrachte stemmen.

2. Indien in een vergadering, bijeengeroepen tot het behandelen van een voorstel tot ontbinding der vennootschap, minder dan vijf/zesde gedeelte van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigd mocht zijn, wordt een nieuwe buitengewone algemene vergadering bijeengeroepen, te houden binnen dertig dagen na de eerste vergadering (de dagen der vergaderingen medegerekend), waarin alsdan, ongeacht het vertegenwoordigde geplaatste kapitaal, doch met tenminste twee/derde gedeelte van de uitgebrachte stemmen, geldige besluiten kunnen worden genomen.

Liquidatie

Artikel 19

1. Indien de algemene vergadering van aandeelhouders, waarin tot ontbinding der vennootschap werd besloten, daartoe geen andere natuurlijke of rechtspersonen heeft aangewezen, geschiedt de liquidatie door de Raad van Bestuur.

2. De liquidatie geschiedt overeenkomstig door de in het voorgaande lid bedoelde vergadering vastgestelde richtlijnen met inachtneming der wettelijke voorschriften.

3. De liquidateuren genieten voor hunne werkzaamheden als zodanig een beloning hun in bedoelde algemene vergadering toegekend.

4. Indien na voldoening der schuldeisers vermogen mocht overblijven, dan zal dit aan de aandeelhouders ten goede komen naar verhouding van hun aandelenbezit in het kapitaal der vennootschap.

Overgangsbepalingen

Artikel 20

In afwijking van het vorenstaande, voorzoveel de wijze van benoeming van de leden van de Raad van Bestuur betreft, worden voor de eerste maal benoemd:

- a. tot regerings-vertegenwoordigers: de Heren
- b. tot gewestelijke vertegenwoordiger voor de Provincie Noord-Holland: de Heer
- c. tot gewestelijke vertegenwoordigers voor de Gemeente Texel: de Heren
- d. tot voorzitter van de Raad van Bestuur: de Heer voornoemd.

Oprichting van Naamloze Vennootschappen voor de
luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Het beheer der burgerluchtvaartterreinen geschiedde vóór de oorlog op uiteenlopende wijze, soms in privaatrechtelijke, soms in publiekrechtelijke vorm; zo waren b.v. de terreinen Schiphol en Texel zuiver gemeentelijke luchtvaartterreinen, terwijl het terrein Eelde werd beheerd door de N.V. Luchtvaartterrein voor Noord-Nederland, waarin werd deelgenomen door de provincies Groningen en Drenthe, de gemeenten Groningen, Eelde en Assen, alsmede de Kamers van Koophandel en Fabrieken voor Groningen, de Veenkoloniën en Drenthe.

Het Rijk was — met uitzondering van het in 1950 opgeheven Rijksluchtvaartterrein te Vlissingen — bij geen enkel terrein als exploitatie-deelnemer betrokken.

Na de oorlog bleek echter al spoedig dat een continuering van deze toestand niet mogelijk was.

De luchtvaart had een zodanige plaats in het maatschappelijk bestel ingenomen, dat het belang, gediend door een luchtvaartterrein, ver uitging boven een plaatselijk belang; bovendien stelde het na-oorlogse luchtverkeer aan de luchtvaartterreinen zowel wat afmetingen, als wat technische voorzieningen betreft, (verharde startbanen, naderings- en baanverlichting, passagiersaccommodatie e.d.) zoveel hogere eisen, dat de financiering daarvan de draagkracht van de oorspronkelijke beheerders verre te boven ging. Voor de aanleg en het op peil houden van een luchtvaartterrein, overeenkomstig de terzake geldende internationale eisen, is Rijkssteun dan ook onontbeerlijk te achten.

De ondergetekenden en hun ambstvoorgangers hebben zich, daarin gesteund door de Staten-Generaal, steeds op het standpunt gesteld, dat het algemeen belang medebrengt, dat in Nederland naast Schiphol ook enkele kleinere luchtvaartterreinen aanwezig zijn, hetgeen, gezien het bovenstaande, tevens de financiële deelneming van het Rijk bij aanleg en exploitatie dier terreinen impliceerde. Het lag voor de hand, dat een dergelijke financiële deelneming van het Rijk ook zeggenschap zou medebrengen met andere woorden dat de luchtvaartterreinen door het Rijk en de overige belanghebbenden gezamenlijk zouden worden beheerd. Dat terzake de rechtsvorm van de naamloze vennootschap werd gekozen, mag als bekend worden verondersteld; hierdoor worden zowel de wederzijdse belangen der deelnemers gewaarborgd als een efficiënte bedrijfsvoering mogelijk gemaakt.

Aandeelhouders in de N.V.'s zouden zijn enerzijds het Rijk, anderzijds het gewest, waarbij onder gewest valt te verstaan de bij een bepaald luchtvaartterrein betrokken provincies, gemeenten en de Kamers van Koophandel en Fabrieken.

Zowel over de financiële vraagstukken als over de statuten werd uitvoerig overleg gepleegd tussen de toekomstige aandeelhouders in de N.V.'s. Het resultaat is nedergelegd in als bijlagen bij dit wetsontwerp gevoegde ontwerp-statuten. Deze zijn voor de drie N.V.'s in beginsel gelijklopend; slechts op een enkel punt zijn soms in verband met de verschillende omstandigheden, afzonderlijke voorzieningen getroffen, zo b.v. voor het aantal bestuursleden en daarmee samenhangende bepalingen, waarop hieronder nog nader wordt ingegaan.

Het wetsontwerp beperkt zich tot de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel. Schiphol is hierin niet op-

genomen, voornamelijk aangezien het overleg met de gemeente Amsterdam nog niet geheel is geëindigd. De ondergetekenden vertrouwen echter, dat dit spoedig zijn beslag zal krijgen, zodat eerlang een afzonderlijk wetsontwerp voor Schiphol zal kunnen worden ingediend.

Wat betreft de deelneming in het kapitaal der vennootschappen is, zoals in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer over Hoofdstuk IX B der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951 (gedrukte stukken 1950—1951—1900, no. 9, pagina 33) werd medegedeeld, als richtlijn aangenomen dat de kosten, verbonden aan het gereedmaken van het terrein voor het landen en opstijgen van vliegtuigen, zoals egalitatie en drainage, aanleg van startbanen, geheel voor Rijksrekening genomen worden. De overige kosten, zoals de kosten van grondaankoop, gebouwen, verlichting en andere technische voorzieningen, zijn voor 40 pct door het Rijk en voor 60 pct door het gewest gedragen. De desbetreffende, bij wijze van voorschot verleende, bedragen hebben steeds op de begroting geparaïseerd onder het artikel „Luchtvaartterreinen”.

Zoals reeds gezegd, moest de financiële deelneming van het Rijk ook een deelneming in de zeggenschap medebrengen.

Als de grootste aandeelhouder zal het Rijk in de algemene vergadering uiteraard de meeste invloed kunnen uitoefenen. Aangezien de leden van de Raad van Bestuur worden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders, zou het Rijk het derhalve in zijn macht hebben alle leden van de Raad van Bestuur te benoemen. Om dit te voorkomen is in artikel 6, lid 1 de zetelverdeling vastgelegd.

Aangezien deze luchtvaartterreinen in de eerste plaats als gewestelijke belangen beschouwd moeten worden, leek een Raad van Bestuur met 2 Rijks- en 3 gewestelijke leden, waaronder de voorzitter, een goede constructie. Bij de N.V.'s voor Eelde en Zuid-Limburg zijn echter een zo groot aantal gewestelijke aandeelhouders betrokken, dat het gewest hier gaarne meer dan drie bestuursleden zou zien opgenomen, zonder daarmee de principiële verhouding tussen Rijk en gewest te willen aantasten. Aangezien een te groot bestuurscollege ongewenst leek, is hieraan tegemoet gekomen door in deze gevallen de Rijksbestuursleden een meervoudig stemrecht toe te kennen (zie statuten Eelde en Zuid-Limburg artikel 7, lid 4).

Aan de Raad van Bestuur is de bevoegdheid toegekend de dagelijkse leiding der N.V. op te dragen aan een Directeur (artikel 5 der statuten), die in tegenstelling tot de leden van de Raad van Bestuur geen „bestuurder” is in de zin van artikel 47 W. v. K.

Moet enerzijds, zoals vermeld, bij de N.V.'s het streekbelang primair worden gezien, anderzijds is het nodig, dat het belang van het Rijk als — althans voorlopig — grootste aandeelhouder, ook meer rechtstreeks dan via de algemene vergadering van aandeelhouders tot zijn recht kan komen. Teneinde hierin te voorzien, zijn de artikelen 7, lid 7, 11, lid 2 en 12, lid 9 opgenomen.

Voor het overige behoeven de ontwerp-statuten, naar het voorkomt, geen nadere toelichting. Nu alle toekomstige gewestelijke aandeelhouders hier hun goedkeuring aan hebben gehecht, kan, zodra dit ontwerp kracht van wet zal hebben verkregen, tot oprichting der N.V.'s worden overgegaan.

Nog zij opgemerkt, dat blijkens artikel 4, lid 3 der statuten de totale bijdrage van de gewestelijke deelnemers in het kapitaal der vennootschappen bij de oprichting is vastgesteld als volgt:

voor de N.V. Luchthaven Eelde	f 1 388 000
voor de N.V. Luchthaven Zuid-Limburg	512 000
voor de N.V. Luchtvaartterrein Texel	182 000

Voor zover het totaalbedrag der reeds verstrekte voorschotten van het Rijk op de uiteindelijke deelneming in het aandelenkapitaal der vennootschappen afwijkt van de in artikel 1

van het wetsontwerp genoemde bedragen, zal verrekening met de vennootschappen plaats vinden. Een en ander zal in een ontwerp van wet tot wijziging van Hoofdstuk IX B der Rijksbegroting tot uitdrukking komen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. ALGERA.

De Minister van Financiën,
VAN DE KIEFT.

**HOOFDSTUK IXB
VERKEER EN WATERSTAAT**

1950 IX B 9

VERSLAG

Algemene beschouwingen

V. Zeer vele leden spraken hun voldoening uit over het feit, dat de Minister zover met zijn wegevende arbeid is gevorderd, dat er nu verschillende wetsontwerpen, behandelende belangrijke sectoren van het vervoerwezen, aan de Kamer zijn aangeboden.

Dit nam niet weg, dat vele leden van oordeel waren, dat in de Memorie van Toelichting ook dit jaar een te sobere uitsenzetting gegeven wordt van het door de Minister te voeren beleid.

Vele andere leden waren daarentegen van mening, dat de Minister ditmaal in de Memorie van Toelichting op concreter wijze dan in vorige jaren aan de Kamer inzicht heeft gegeven in de door hem voorbereide plannen op korte en lange termijn. Niettemin achten zij het zeker mogelijk, dat in de nu volgende gedachtenwisseling tussen Minister en Kamer nog het een en ander verbeterd kan worden.

Van verschillende zijden werd opgemerkt, dat de Minister zich bij de behandeling van de begroting voor het dienstjaar 1950 over de coördinatie van het vervoer heeft uitgesproken en zich daarbij bepaald heeft tot het streven naar een bepaald evenwicht tussen de verschillende vervoerstakken onderling. Gevraagd werd naar een nadere omschrijving van dit evenwicht. Men had opgemerkt, dat de Minister zich bepaald had tot het aangeven van de middelen, met behulp waarvan dit evenwicht te bereiken zou zijn. Men was van mening, dat een eventuele coördinatie pas effectief kan plaats vinden door hantering der tarieven en het regelen van de capaciteit voor elke vervoerstak.

V. I. In dit verband werd gevraagd naar de resultaten van de ingestelde tarievencommissie, die naar verluidt slechts eenmaal in de afgelopen twee jaar heeft vergaderd.

Inleiding

In het onderstaande vindt men zowel de inhoud der gewisselde stukken (Voorlopig Verslag en Memorie van Antwoord), die aanvankelijk niet gepubliceerd werden, als de uitkomsten van het daarna tussen de begrotingscommissie en de Minister van Verkeer en Waterstaat gehouden mondeling overleg, teikens naar de gestelde vragen en opmerkingen gerangschikt. De bedoelten van het Voorlopig Verslag zijn aangeduid met V., die van de Memorie van Antwoord met A., terwijl de weergave van het mondeling overleg wordt voorafgegaan door M.O.

Algemene beschouwingen

A. Ter zake van de opmerkingen met betrekking tot de al dan niet te grote soberheid in de toelichting moege worden opgemerkt, dat in de bedoelde Memorie van Toelichting op blz. 2 en 3 voor de kennisgeving van het te voeren beleid o.a. is verwezen naar hetgeen ter toelichting laatstelijk bij het wetsontwerp W.A.G. en het wetsontwerp betreffende de binnenschepvaart is medegedeeld. Wanneer men van deze stukken kennis neemt, kan bezwaarlijk van een sobere uitsenzetting worden gesproken. Getracht is daarin zo volledig mogelijk te zijn, zodat er op het ogenblik, dat de Memorie van Toelichting werd opgesteld geen stof aanwezig was voor verdere algemene beschouwingen omtrent het te voeren beleid op vervoersgebied.

Nu in het Voorlopig Verslag omtrent onderdelen van dat beleid nadere vragen worden gesteld, is het uiteraard mogelijk aan die algemene beschouwingen nog het een en ander toe te voegen.

Ter zake van coördinatie is de grondgedachte van het te voeren beleid, dat maatregelen van coördinatie tussen de verschillende vervoerstakken zich niet laten afleiden uit algemene theoretische beginselen van hetgeen coördinatie behoeft te zijn, maar dat integendeel coördinatie een voortdurende praktische werkzaamheid is, die op de punten, waar zich tussen de verschillende vervoerstakken belangen tegenstellingen blijken voor te doen, voor die belangentegenstellingen zo juist mogelijke oplossingen op de grondslag van het algemene vervoersbelang moet trachten te vinden. Wat algemeen vervoersbelang in dit verband betekent, is o.a. neergelegd in artikel 1, onder k, van het ontwerp W.A.G., waar staat, dat dit is „het belang ener rechtvaardige en — ook uit een algemeen maatschappelijk oogpunt — evenwichtige behartiging der onderscheiden (bij het vervoer van goederen betrokken) belangen“. Wanneer thans in het Voorlopig Verslag gevraagd wordt naar een nadere omschrijving van het evenwicht tussen de verschillende vervoerstakken, dan kan daarvan geen betere omschrijving worden gegeven dan hetgeen zo juist als omschrijving van het algemeen vervoersbelang werd medegedeeld, aangezien deze beide in de grond identiek zijn.

Uiteraard geeft deze omschrijving niet anders dan een algemeen richtsnoer voor het te voeren beleid. Inhoud krijgt dit beleid, wanneer aan de hand van dit richtsnoer de zich voordoende belangentegenstellingen tussen de vervoerstakken worden opgelost. Die oplossing is het algemeen vervoersbeleid. Het is zonder twiifel juist, dat daarbij de hantering der tarieven en het regelen der capaciteit voor elke vervoerstak belangrijke instrumenten zijn.

A. Ten dienste van de bestudering van de tarieven in de drie vervoerstakken, railweg en water, is inderdaad een paar jaar geleden een commissie ingesteld, waarin vertegenwoordigers van de belanghebbenden zitting hadden. De werkzaamheden van deze commissie hebben niet tot bepaalde resultaten geleid, aangezien deze belanghebbenden om grotendeels begrijpelijke redenen er bezwaar tegen

V. 2. Herinnerd werd aan de toezegging van de Minister (*Handelingen Tweede Kamer 1949—1950, biz. 1011*), dat het coördinatievraagstuk te zijnen Departemente in studie zou worden genomen. Zij informeerden naar de resultaten van deze studie, die op zo kort mogelijke termijn uitgevoerd zou worden.

V. 3. Door dezelfde leden werd opgemerkt, dat de bewindsman slechts enkele inlichtingen geeft omtrent de interne verhoudingen bij de spoorwegen. Nu in de economische positie van ons land elke verspilling van kapitaalgoederen, hulpmiddelen e.d. ontoelaatbaar is, ware naar het oordeel van deze leden, een onderzoek in onderling verband naar de investeringen, arbeidskrachten e.d. in de verschillende vervoerstakken wel gewenst. Zij vroegen naar het oordeel van de Minister over dit denkbeeld.

4. Sommige leden meenden, dat een gedachtenwisseling tussen Regering en Volksvertegenwoordiging dient plaats te vinden over een capaciteitsregeling, als grondslag voor de ordening binnen elke vervoerstak en de vaststelling van de toelaatbare investeringen, opdat een geslaagde coördinatie mogelijk kan worden. Deze discussie dient huns inziens apart te staan naast de behandeling van de wetsontwerpen, die de investeringen van elk der vervoerstakken regarderen. Zij vroegen in dit verband of de bezuiniging op waterstaatswerken en de gevolgen daarvan voor de binnenvaart enerzijds en de kapitaalsuitbreiding van de spoorwegen anderzijds wel juist kan zijn.

Vele andere leden waren van mening, dat een algemeen vervoersdebat, met name over het coördinatievraagstuk, zeer goed kan plaats vinden bij de behandeling van één der komende vervoerswetten. Hoewel ook zij een algemene samenvattende visie op het totale vervoer en de onderlinge verhoudingen der vervoerstakken zeer op prijs zouden stellen, meenden zij anderzijds wel, dat het verkeerd zou zijn om met een dergelijke algemene visie de dynamische ontwikkeling der verschillende vervoerstakken zonder meer te bevriezen.

Andere leden waren van mening, dat algemene discussies over een bepaald gebied van Overheidsbemoening niet veel zin hebben. Dergelijke discussies monden gewoonlijk niet uit in duidelijke conclusies, wat met discussies naar aanleiding van een wetsontwerp of een Regeringsverklaring wel mogelijk is. Bovendien zou een algemene toepassing van een dergelijke methode nog meer tijd van de Kamer in beslag nemen.

hadden elkaar over en weer van vele bedrijfsgegevens, vooral van financiële aard, op de hoogte te stellen, die voor een vruchtbaar werk van de commissie noodzakelijk waren.

A. Het onderzoek betreffende het tarievenvraagstuk is thans een onderdeel geworden van de bestudering van het coördinatievraagstuk ten Departemente, waarbij wel financiële gegevens aan het bedrijfsleven worden gevraagd, maar geen wederzijdse bekendstelling aan de verschillende vervoerstakken van deze gegevens plaats vindt. Het laat zich aanzien, dat op deze wijze een vruchtdragende studie van het tarievenvraagstuk mogelijk zal zijn, daarbij moge er evenwel nogmaals op worden gewezen, dat deze studie een praktisch karakter heeft, omdat dit onderzoek van tariefvraagstukken zich richt op die punten, waar belangentegenstellingen tussen de verschillende vervoerstakken aanwezig blijken te zijn. Zo maakt dit onderzoek betreffende coördinatievraagstukken thans goede voortgang, al zal men zeker niet mogen verwachten, dat alleen op deze wijze een coördinatie-evenwicht over de gehele linie binnenkort een feit zal zijn. Integendeel, hoe meer men zich in dit vraagstuk verdiept, hoe meer men tot de conclusie komt, dat van een beëindiging van de coördinatie-werkzaamheden eigenlijk nooit sprake zal kunnen zijn, aangezien zich door de ontwikkeling van het vervoer — en van de verkeersmiddelen — telkens nieuwe vraagstukken zullen blijken voor te doen.

M.O. Naar aanleiding van de vragen 1 en 2 werd nog gevraagd of de Minister nu de via de tarievencommissie bewandelde weg ook verder onbegaanbaar acht en dus de arbeid van deze commissie als beëindigd wil beschouwen. De Minister beantwoordde deze vraag bevestigend, maar hoopte in een later stadium door het geleidelijk betrekken van de bedrijfstakken in de nu ten Departemente uitgevoerde studie het met de instelling van de tarievencommissie beoogde doel wel te benaderen. Het streven van de Minister is gericht op zoveel mogelijk openbaarheid en duidelijkheid, opdat de dikwerf bestaande misverstanden en onjuiste veronderstellingen kunnen worden vermeden.

De commissie achtte de in deze beide punten aangeroerde materie nu voldoende behandeld.

A. Ter zake van de spoorwegen wordt in de Algemene Beschouwingen de vraag aan de orde gesteld of, nu door de economische positie van ons land elk verspillen van kapitaalgoederen, hulpmiddelen e.d. ontoelaatbaar is, een onderzoek in onderling verband naar de investeringen, arbeidskrachten e.d. in de verschillende vervoerstakken niet gewenst zoude zijn. Er moge op worden gewezen, dat het hier gaat om een facet van het coördinatievraagstuk. Ook hier geldt, dat een investeringsplan, dat zich zou moeten oriënteren aan een tevoren vastgesteld schema van de verhouding tussen de onderscheiden vervoerstakken, een onmogelijkheid is. Sterker nog: niet alleen ontbreken de Overheid de nodige feitelijke middelen om zich een exact beeld te vormen van de toekomstige totale investeringen in het weg- en watervervoer, aangezien deze voor een groot gedeelte van de beslissingen der particuliere ondernemers afhangen, doch aan de Overheid ontbreken ook de wettelijke middelen om dit investeringsbeleid ten volle te leren kennen en te beheersen. Zonder twijfel is het de bedoeling, dat bij de vergunningverlening voor het weg- en watervervoer het behoefte-element zal worden gehanteerd, maar niemand zal verwachten, dat dit zodanig zal geschieden, dat de behoefte aan investering in bedrijfsmiddelen voor het weg- en watervervoer zal kunnen worden afgemeten aan een van te voren van Overheidswege vastgestelde omvang daarvan. Integendeel: ook hier geldt weer, wat in algemene zin voor elk coördinatiebeleid van toepassing is, nl. dat men zeer geleidelijk en voorzichtig te werk zal moeten gaan en zijn activiteit zal moeten richten op die punten, waar concrete belangentegenstellingen, in dit geval betreffende de capaciteit tussen de vervoerstakken, aan de dag treden of dreigen.

Literaard zal het investeringstempo tot op zekere hoogte kunnen worden beïnvloed door het deviezenbeleid, maar het is duidelijk, dat men hier met een zeer indirect werkend middel te maken heeft, dat allengs, naarmate de liberalisatie van het handelsverkeer voortschrijdt, zijn kracht verliest.

Dit het vorenstaande mag niet de conclusie worden getrokken, dat de Overheid, wanneer zij zelf tot investeringen in het vervoer overgaat, b.v. in de spoorwegen (zie wetsontwerp no. 1751) of in de vorm van aanleg van wegen of kanalen, zich niet zou moeten afvragen, of de door haar beschikbaar gestelde gelden wel op de meest nuttige wijze worden besteed. Daarbij zullen ongetwijfeld schattingen omtrent de toekomstige ontwikkeling in het vervoer en de onderscheiden takken daarvan een rol spelen, maar deze zullen, als alle schattingen, noodzakelijk een sterk speculatief karakter dragen. De meer voor de hand liggende vragen, die bij zulke een investering voor

de Overheid moeten gelden, zijn: Kunnen de Rijksfinanciën deze kapitaaluitgaven dragen in verband met andere te verzorgen belangen; zijn die investeringen uit een bedrijfseconomisch oogpunt ten aanzien van de betrokken vervoerstakken gewettigd; wordt een bepaalde vervoerstak daarmee niet op aanwijsbare en onaanvaardige wijze tegenover andere vervoerstakken bevoordeeld?

Dit alles geldt uiteraard ook met betrekking tot het wetsontwerp 1751. Onder het hoofd „Spoor- en Tramwegen” wordt daarop nog teruggekomen.

Uit het voorgaande volgt, dat een onderzoek in onderling verband naar de investeringen, arbeidskrachten e.d. in de verschillende vervoerstakken als grondslag voor toekomstig beleid niet uitvoerbaar is. Het is wel mogelijk zulk een opstelling voor een achterliggend tijdvak te doen en de bestudering daarvan kan leerzaam zijn. Haar waarde voor toekomstige verhoudingen moet men evenwel niet overschatten. Wil men uit een algemeen financieel-economisch oogpunt vergelijken hetgeen de Overheid aan de spoorwegen ten koste legt met de investeringen in andere vervoerstakken, dan zal men ten aanzien van deze laatste niet alleen de wegen en vaarwegen in beschouwing moeten nemen, maar ook het rollend en varend materieel.

De vraag, die sommige leden stelden, of een gedachtenwisseling tussen Regering en Volksvertegenwoordiging over een capaciteitsregeling als grondslag voor de ordening binnen elke vervoerstak en de vaststelling van de toelaatbare investeringen, opdat een gaslaagde coördinatie mogelijk kan worden, niet nuttig zoude zijn, welke gedachtenwisseling dan apart zou moeten staan naast de behandeling der wetsontwerpen, die de investeringen in elk der vervoerstakken reguleren, vindt in het zo juist opgemerkte grotendeels haar beantwoording. Een dergelijke gedachtenwisseling kan in hoofdzaak slechts een theoretisch karakter dragen en is zoals, ook door andere leden wordt opgemerkt, voor de bepaling in het onmiddellijke praktische beleid ontoereikend en zelfs niet zonder gevaar. Een bespreking van coördinatie-vraagstukken bij de behandeling van de onderscheiden ontwerpen der verschillende thans aanhangige vervoerswetten wordt dan ook het meest vruchtbaar geacht.

A. Concreete beantwoording van de vraag, hoever ter beperking van de uitgaven moet worden gegaan, zal steeds ruimte laten voor andere opvatting, in het bijzonder waar het betreft de uitvoering van werken. Zoals uit de Memorie van Toelichting kan blijken, is er bij deze begroting van uitgegaan, dat voorop moet staan, dat ook met inachtneming van de uiterste soberheid gezorgd moet worden, dat de bestaande waterstaatswerken op behoorlijk peil worden gehouden. De beperking is daarom in de eerste plaats gezocht op het gebied van de verbetering en nieuwe aanleg. Met de voorbereiding van werken, die urgent worden geacht, doch thans nog niet onmiddellijk tot uitvoering kunnen komen, wordt voortgegaan. Verschillende plannen hiervoor zijn zover uitgewerkt, dat zij zo nodig spoedig ter hand genomen kunnen worden.

Voor het verschaffen van tijdelijke werkverruiming in streken, waar werkloosheid onder ongeschoolden dreigt, leent zich voornamelijk het Rijkswegeplan, dat nog slechts voor een betrekkelijk klein gedeelte is voltooid. In dit verband zij echter op het volgende gewezen. Indien alleen wordt gezien naar de onmiddellijk bij de uitvoering van een waterstaatswerk te werk te stellen ongeschoolde arbeiders, zoals bij het plaatselijk opvangen van tijdelijke werkloosheid geschiedt, is het effect van de te besteden miljoenen naar evenredigheid niet groot, ook niet indien het gebruik van mechanische hulpmiddelen zoveel doenlijk wordt beperkt. Voor deze wijze van werkloosheidsbestrijding leent zich het beste de uitvoering van droge grondwerken, zoals de aanleg van aardbanen van wegen of verbreding van wegen, de aanleg van rijwielpaalen e.d. Indien van deze categorie werken over het gehele land een groot aantal plannen zover moet worden voorbereid, dat zij op korte termijn en in thans nog niet aangewezen streken tot uitvoering kunnen komen, zou de huidige personeelsbezetting van de Rijkswaterstaatsdienst moeten worden uitgebreid. Dan nog zal echter rekening moeten worden gehouden met een tijdsduur, nodig voor de voorbereiding van de plannen en voor het in bezit verkrijgen van de nodige gronden, wat op korte termijn mogelijk zou moeten worden. Hierbij zij met nadruk op het volgende gewezen. Op deze wijze zullen niet de in algemene zin meest urgente werken het eerst voor uitvoering aan de beurt komen, terwijl overigens de voor de werkverruiming uitgevoerde werken, willen zij aan hun uiteindelijke bestemming gaan beantwoorden, nog aangevuld moeten worden met minder voor uitvoering met plaatselijk aanwezige ongeschoolde krachten geschikte werken als wegverhardingen, duikers, bruggen, viaducten en dergelijke. Indien de uitvoering van waterstaatswerken zou moeten dienen om bij algemene inzinking van de conjunctuur het bedrijfsleven in het algemeen te stimuleren, kan veel

V. 5. Vele leden begrepen zeer wel, dat de bewindsman er bij het opstellen der begroting naar gestreefd heeft de uitgaven tot het strikt noodzakelijke te beperken en op die uitgaven te bezuinigen, voor zover dit, met behoud van een goede uitvoering van de dienst, verantwoord kan worden geacht. Niettemin rees in enkele gevallen de vraag of met sommige beperkingen niet te ver wordt gegaan. Ten aanzien van de beperkingen op de verbeterings- en aanlegwerken, welke nog moeten worden aangevangen en waarvan de uitvoering, hoezeer wenselijk, niet in de meest strikte zin dadelijk noodzakelijk moet worden geacht, werd de vraag gesteld of deze werken zodanig werden voorbereid, dat zij, indien de conjunctuur dit nodig maakt, aanstands ter hand kunnen worden genomen.

6. Gevraagd werd tevens, welke grote projecten het Departement van Verkeer en Waterstaat in petto heeft, welke bij eventuele werkloosheid aanstands ter hand kunnen worden genomen.

Andere leden sloten zich bij deze beschouwingen in zoverre aan, dat zij, wat betreft coördinatie van het verkeer, primaire aandacht gewijd wensten te zien aan de onderlinge afstemming der verschillende vervoerstakken.

Zij waren van mening, dat de bedoeling van de coördinatie inderjaad moet zijn verspilling van kapitaalgoederen te voorkomen, maar betoogden, dat hieraan een grens gesteld dient te worden door de waarde, die men toekent aan de persoonlijkheid van de ondernemer, die door de ordening niet in het gedrang mag komen.

Vele andere leden merkten op, dat deze stelling zonder meer moeilijk te handhaven is. De geschiedenis van het wegvervoer heeft bewezen, dat men genoodzaakt kan zijn een bedrijfstak, die ernstig overbezet is, te saneren, en daarbij is het onvermijdelijk, dat de persoonlijke bewegingsvrijheid van de ondernemer in sommige gevallen in ernstige mate begrensd moet worden en soms zelfs de ondernemer in het belang van de hele vervoerstak zal moeten terugtreden.

Deze leden gingen akkoord met de eis van beperktheid in de uitgaven, maar stelden anderzijds de functie van dit Departement als een werken uitvoerende Overheidsinstantie voorop. Zij waren ook van meening, dat in algemene zin dit Departement tot taak heeft om een zo goed mogelijk werkend verkeerssysteem op te bouwen en in stand te houden. Zij achtten het niet uitgesloten, dat de dienende functie van het verkeer veronderstelt een opvangen van de te verwachten uitbreiding van de Nederlandse economische activiteit, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Ook andere leden wezen er op, dat een zuinig beleid op dit gebied wel een verantwoord beleid, ook voor de toekomst, dient te zijn. Deze leden hoopten, dat dit redelijke standpunt van de Minister niet tot

gevolg heeft gehad, dat zijn Departement in het geheel van het Regeeringsbeleid voor een belangrijk deel de bezuinigende slagen heeft moeten opvangen. Deze leden verwezen ter adstructie van hun vrees naar een vergelijking van de totaalcijfers over 1950 en 1951.

Anderzijds werd opgemerkt, dat men nog niet de indruk had, dat de grens bereikt was van het tot stand komen van de nodige bezuinigingen bij dit Departement.

meer met de urgentie van de werken in verband met hun uiteindelijke bestemming rekening worden gehouden. Ook dan zal de omvang der te ondernemen werken, willen zij enig effect sorteren, nopen tot uitbreiding van de personeelsbezetting van de Rijkswaterstaat. Voorhands zal echter nog wel, evenals in het verleden, het oog gericht moeten blijven op de plaatselijke en tijdelijke werkverruiming voor ongeschoolden, waarvoor zich dus verdere uitvoering van het Rijkswegenplan het best leent.

Na de beschouwingen onder 6 volgen nieuwe opmerkingen over het coördinatievraagstuk, waarmede in algemene zin gaarne wordt ingestemd.

Wanneer de leden, hier aan het woord, met onderlinge afstemming bedoelen het oplossen van concrete belangentegenstellingen tussen de verschillende vervoerstakken, dan kan deze mening worden gedeeld. Hetzelfde geldt voor hun oordeel, dat door coördinatie verspilling van kapitaalgoederen moet worden voorkomen. Ook hier geldt, dat dit inderdaad het geval is op die punten, waar verspilling concreet kan worden aangetoond.

Van veel belang is verder de opmerking van deze leden, dat bij al hetgeen op het gebied der coördinatie wordt ondernomen de persoonlijkheid van de ondernemer niet in gedrang mogen komen. Dit betekent uiteraard niet, zoals ook vele andere leden opmerken, dat deze beide onaantastbaar zouden moeten zijn. Inderdaad zal het nodig zijn hier en daar de persoonlijke ondernemersvrijheid en ondernemerszin in te perken. Maar het is toch wel zeer zeker zo, dat zowel in het weg- als in het watervervoer niet de Overheidswerkzaamheid, maar de werkzaamheid van de vervoerondernemer in het centrum staat. Uiteraard zullen wettelijke regelingen, welke hier en daar beperkingen inhouden van de ondernemerswerkzaamheid, nodig zijn. Daartoe dienen de z.g. grondwetten van het vervoer, maar in deze regelingen komt duidelijk tot uiting, dat de ondernemerswerkzaamheid en niet de Overheidsbemoeling primair wordt gesocht.

In dit verband zou de in het Voorlopig Verslag uitgesproken mening, dat het in algemene zin de taak van het Departement zou zijn om een goed werkend verkeersschema op te bouwen en in stand te houden kunnen worden aanvaard met deze nuance, dat beter gesproken kan worden van „helpen opbouwen en in stand houden”. De taak van het opvangen van de te verwachten uitbreiding van de Nederlandse economische activiteit, zowel kwalitatief, als kwantitatief, wordt niet alleen de der Overheid gesocht, maar integendeel allereerst van de ondernemers in het weg- en watervervoer en de ondernemer in het spoorwegvervoer: de Nederlandsche Spoorwegen. De taak van de Overheid is geen andere dan het scheppen van goede voorwaarden, waarbinnen de ondernemersactiviteit zich kan ontplooiën; voorwaarden, zowel van legislatieve als van feitelijke aard, opdat deze activiteit, gebruik makend van de middelen der techniek en zich georiënteerd aan de behoefte der verladers op een rendabele grondslag haar taak in de volkshuishouding kan zoeken, waarbij uiteraard de Overheid heeft te zorgen, dat deze werkzaamheid van de ondernemer niet tot onevenredige schade van anderen, binnen de vervoerstak of daarbuiten, leidt. Daarvoor heeft de Overheid wettelijke bevoegdheden nodig, die haar in de grondwetten van het verkeer zullen moeten worden verleend en die zij zal moeten gebruiken om, met behoud van het grondbeginsel der ondernemersactiviteit, het vervoerwezen gaandeweg zich tot een zo goed mogelijk sluitend geheel te doen organiseren.

Of de eis van soberheid ten opzichte van deze begroting naar verhouding te ver is doorgevoerd, zou betwijfeld mogen worden.

Uiteraard wäre het toe te juichen geweest, indien de beperking van de uitgaven, die noodzakelijk was in verband met de algemene budgettaire positie, voor dit Departement geringer had kunnen zijn. De beperking is echter niet verder gegaan dan toelaatbaar was, terwijl geen grotere offers zijn gebracht dan door de andere Departementen.

De hier aan het woord zijnde leden zijn blijkbaar tot hun conclusie gekomen door vergelijking van de cijfers van de oorspronkelijke begroting voor 1950 met de voor 1951 ingediende. Afgezien nog van de betrekkelijke waarde, die aan een vergelijking kan worden toegekend, wanneer niet alle factoren volledig kunnen worden afgewogen, moet in elk geval worden uitgegaan van de cijfers van de herziene begrotingen, opdat ook de suppletair aangevraagde of aan te vragen bedragen niet worden vergeten. Het beeld volgens de Miljoenennota is voor de herziene begrotingen voor het Departement van Verkeer en Waterstaat een procentuele vermindering van de Gewone Dienst en de Buitengewone Dienst I te zamen van 11 en voor het totale budget van alle Departementen van 16,3. Voor de Buitengewone Dienst II zijn de percentages onderscheidenlijk 32 en 48.

Voorts mag nog gewezen worden op het feit, dat voor de Rijkswaterstaatswerken op de Buitengewone Dienst II 7,2 miljoen meer is uitgetrokken dan in vorig jaar.

Met alle ernst is er naar gestreefd de uitgaven zo laag mogelijk te houden. Een indruk, dat de grens van de nodige bezuinigingen nog niet was bereikt, is naar het schijnt niet gerechtvaardigd. Voor zover deze indruk is verkregen door de vergelijking van de cijfers met die van vorige jaren, kan er op worden gewezen, dat de ontwikkeling van het luchtverkeer uitbreiding van de Rijksluchtvaartdienst en de daaronder ressorterende Rijksluchtvaartschool medebrengt en dat ook in dit verband aan uitbreiding van de personeelsbezetting van het K.N.M.I. niet kan worden ontkomen. Van de andere oorzaken, die ten gevolge hebben, dat de uitgaven niet konden worden verlaagd, kan worden genoemd de noodzaak om voort te gaan met het inhalen van achterstand in het onderhoud van Rijkswaterstaatswerken.

M.O. Bij de discussie over de beide voorgaande vragen merkte de Minister nog op, dat er op de supplettoire begroting van 1950 (Stuk 1984) reeds nu gelden zijn uitgetrokken, die mede bestemd zijn ter opvang van de toeneming van de werkloosheid in enige speciale gebieden, namelijk in de noordelijke provincies en Noordbrabant.

A. Was voor enige jaren een betrekkelijk groot aantal arbeidscontractanten speciaal bij de Rijkswaterstaatsdienst werkzaam, thans is dit aantal belangrijk teruggelopen, doordat velen in vaste dienst zijn aangesteld. Indien lager personeel van deze dienst langer dan 3 à 6 jaar op arbeidsovereenkomst werkzaam is, een blijvende taak vervult en daartoe voldoende bekwaam en geschikt is, wordt in de regel tot aanstelling in vaste dienst overgegaan. Betrokkenen kunnen dan de diensttijd, welke zij op arbeidsovereenkomst hebben doorgebracht, inkopen voor pensioen. Indien van hen, die na lange tijd op arbeidsovereenkomst werkzaam te zijn geweest vast worden aangesteld, het recht op pensioen tot een minimum is gereduceerd, kan zulks alleen het gevolg zijn van het feit, dat zij niet tot inkoop wenssen over te gaan.

M.O. Naar aanleiding van nader gestelde vragen deelde de Minister de commissie mede, dat de eventuele inkoop van pensioen voor een belangrijk deel gedragen wordt met behulp van de voor arbeidscontractanten verplichte spaargelden. Naar aanleiding van de gestelde termijn van 3 tot 6 jaar deelde de Minister nog mede, dat vroegere achterstand thans grotendeels is ingehaald en dat de termijn, die voor aanstelling in vaste dienst in acht wordt genomen, mede afhankelijk is van de aard van de functie.

AFDELING I. MINISTERIE

V. 8. Sommige leden wezen er op, dat in de begroting van 1950 de directeuren-generaal allen een even hoog salaris ontvingen (nl. f 12 840), met uitzondering van de directeur-generaal van Waterstaat, die f 15 000 salaris had. Gewraagd werd, waarom in deze begroting meer verschillen waren gemaakt. De directeuren-generaal van Verkeer en Rijksluchtvaartdienst f 14 400, de directeuren-generaal van Scheepvaart en Waterstaat f 16 200. Wat is de zin van deze differentiatie?

AFDELING I. MINISTERIE

A. Bij Koninklijk besluit van 19 September 1950 (*Staatsblad* no. K 408) tot nadere wijziging van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1948, is, te rekenen van 1 Januari 1950, zie rubriek VII, onder b en c, van bijlage B, het salaris van de directeur-generaal van Scheepvaart, van het Verkeer en van de Rijksluchtvaartdienst vastgesteld op f 1350 ten hoogste en van de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat op f 1350 per maand.

Ingevolge het bepaalde in artikel 39 van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1948, zoals dit is gewijzigd bij het bovenaangehaalde besluit, worden de salarissen van bovengenoemde functionarissen, voor zover gerangschikt in rubriek VII van bijlage B, onder b, vastgesteld door de Raad van Ministers. De salarisbedragen, die in de begroting zijn uitgetrokken, zijn afgestemd op het voorstel, dat thans bij genoemde Raad aanhangig is. Uitgangspunt was daarbij gelijke salarissen voor de bedoelde drie directeuren-generaal. Het verschil tussen het uitgetrokken bedrag voor het salaris van de directeur-generaal van Scheepvaart en de in de begroting opgenomen salarisbedragen voor de directeuren-generaal van het Verkeer en van de Rijksluchtvaartdienst is het gevolg van het feit, dat in het salaris van eerstgenoemde thans overeenkomstig de bij de wijziging van het Bezoldigingsbesluit ingevoerde praktijk, waarbij de toefunctionarissen uitdrukkelijk uitgesloten zijn van de toepassing van de artt. 18 en 19 van dat besluit, een toelage is geïncorporeerd, welke hij genoot, met name wegens zijn benoemingen met het buitenlands verkeersbeleid. Voor de functie van directeur-generaal van Scheepvaart is hetzelfde salaris voorgesteld als voor de beide andere directeuren-generaal.

Vergelijking van de cijfers van de begroting doet zien, dat met inachtneming van het vorenstaande de vroeger bestaande verhouding tussen de salarissen van de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat en de overige directeuren-generaal in wezen richtsnoer is gebleven voor de nieuwe salarissen.

M.O. De commissie meende, dat de voorgenomen salarisverschillen, wat betreft de gemaakte onderscheiding, haar nu voldoende duidelijk waren geworden.

M.G. De commissie was van mening door deze mededelingen voldoende te zijn ingelicht.

AFDELING IV. BURGERLIJKE LUCHTVAART

V. Zeer vele leden drongen er bij de Minister op aan alles in het werk te stellen ten gunste van een zo algemeen mogelijke aanvaarding van de volledige vrijheid van de lucht.

115. In dit verband informeerden zij naar de reden van de Belgische weigering om de K.L.M. in Leopoldville te laten landen.

V. **116.** Van verschillende zijden werd geïnformeerd naar de perspectieven voor het binnenlandse luchtverkeer.

Vele leden vroegen wat de Minister nu denkt te doen ten aanzien van de binnenlandse vliegvelden, waarvoor reeds uitgaven zijn gedaan.

Bestaat er een regeling ten aanzien van de aanlegkosten? Biedt het binnenlandse verkeer nog grotere mogelijkheden binnen Benelux-verband?

AFDELING IV. BURGERLIJKE LUCHTVAART

A. De Regering is van het belang van de vrijheid van het luchtverkeer ten volle doordrongen. Deze gedachte is reeds van het eerste begin van de burgerluchtvaart van Nederlandse zijde uitgedragen.

De overtuiging, dat het luchtverkeer zich slechts in vrijheid ten volle kan ontplooiën en dat dus zowel de luchtvaart als het publiek daarmee het meest zijn gediend, wordt nog slechts door weinig andere landen ten volle gedeeld. Zij botst dan ook nog vrijwel overal elders ter wereld op de mening, dat de belangen van de eigen luchtvaart door het stellen van beperkingen ten aanzien van vreemde luchtvaartmaatschappijen moeten worden beschermd. Daartoe worden veelal de belangen van het publiek voorbijgezien.

Echter gaan er de laatste tijd in toenemende mate stemmen op, die zich over deze restricties beklagen.

In het licht van het bovenstaande moet tevens de beantwoording van de vraag over de landingen in Leopoldville worden gezien. Voor meer concrete beantwoording leent zich deze vraag niet.

A. Het binnenlandse luchtverkeer kan bijdragen tot de verbetering van de vervoersmogelijkheden tussen verschillende delen des lands, vooral wanneer natuurlijke hindernissen het landverkeer bemoeilijken.

Er is voor dit doel evenwel nog steeds geen economisch exploitabel vliegtuig beschikbaar. Bovendien zou de tegenwoordige toestand en de uitrusting van de secundaire luchtvaartterreinen een regelmatige exploitatie gedurende het gehele jaar met een aanvaardbare dienstregeling niet mogelijk maken.

In tijden van versobering moeten voorzieningen, als hier bedoeld, allereerst achterwege blijven.

De huidige mogelijkheden van de exploitatie van een binnenlands luchtnet zijn derhalve van dien aard, dat, mede in verband met de moeilijkheden, waarvoor de nationale luchtvaartmaatschappij is gesteld, bij het nastreven van een sluitende exploitatie-rekening, de vooruitzichten voor een spoedige hervatting van het onderhavige verkeer nog niet gunstig zijn.

De binnenlandse vliegvelden, waarvoor reeds uitgaven zijn gedaan, zijn Zuid-Limburg (Beek), Texel en Eelde.

Zuid-Limburg zal, behoudens enkele egaliseringswerkzaamheden van het terrein rondom de hoofdstaribaan en de bouw van enkele nog ontbrekende dienststruimten, in dit jaar zijn voltooid.

De werkzaamheden op het luchtvaartterrein Eelde zijn voorlopig opgeschort in afwachting van de definitieve bestemming, welke aan dit terrein zal worden gegeven. Evenwel kan dit terrein voorshands gedurende het gunstige seizoen worden gebruikt door vliegtuigen van ten hoogste het type Dakota.

Het luchtvaartterrein Texel is, op enige nabehandeling na, thans voltooid en zal, naar mag worden verwacht, in 1951 in gebruik kunnen worden genomen, zij het, dat nog geen voorzieningen zijn getroffen voor eventueel nodige accommodatie voor personeel en passagiers.

Ten aanzien van de verdeling van de kosten van aanleg is de volgende regeling getroffen:

Geheel voor rekening van het Rijk komen de kosten van egalisatie, drainage en verharde banen en platforms, voor zover een en ander nodig is.

De kosten van aankoop van de grond, afbakenen van het terrein, de bouw van dienstgebouwen en van de verder benodigde uitrusting worden voor 40 % door het Rijk en voor 60 % door de streek (provincie(s), gemeente(n) en Kamet(s) van Koophandel) gedragen.

Er wordt bestudeerd, hoe, met het groeien van de economische relaties tussen de Benelux-partners, ook de mogelijkheden van het luchtverkeer op korte afstand kunnen toenemen.

Zo zullen binnenkort informele besprekingen plaats vinden tussen de luchtvaartadministraties van de Benelux-partners, waarbij ook de inschakeling van secundaire luchtvaartterreinen nader zal worden bezien.

Onmiddellijk effect is daarvan nog niet te verwachten. In het algemeen is echter iedere verruiming van grenzen en vergemakkelijking van verkeer binnen een gebied, waar luchtvaart aanmerkelijke tijdswinst op auto en spoorweg kan bieden, een vergroting van de mogelijkheden van het luchtverkeer.

Vooral ook in dit licht bezien, is het zaak, dat er althans enige burgerlijke vliegvelden beschikbaar blijven, ook al geven deze onder de huidige omstandigheden niet het rendement, dat daarvan oorspronkelijk wel te verwachten was.

V. 117. Deze leden vroegen, of de organisatie voor de veiligheid van het luchtverkeer voldoende is.

A. Voor wat de organisatie van de veiligheid van het luchtverkeer betreft, staat Nederland niet achter bij andere landen met een hoog ontwikkeld luchtverkeer.

Binnen de grenzen, waarin de luchtvaartterreinen zijn opengesteld voor het burgerlijk luchtverkeer, voldoen deze aan internationaal geldende normen. Hoewel verschillende tijdens en na de oorlog ontwikkelde technische hulpmiddelen, welke eerst nu leverbaar worden, nog aangetrokken moeten worden, waarmee in de naaste toekomst nog vrij aanzienlijke bedragen gemoed zullen zijn, beschikt de Rijksluchtvaartdienst thans reeds over moderne hulpmiddelen voor de bebakening van landingsbanen en luchtroutes en voor de plaatsbepaling van luchtvaartuigen ten behoeve van de regeling van het luchtverkeer; ook wat de onderlinge berichtenwisseling tussen de luchthavens en de meteorologische berichtgeving betreft, wordt voldaan aan de eisen, welke gesteld mogen worden.

Gestreefd wordt naar een nauwe samenwerking met de militaire vliegdiens ten.

De Rijksluchtvaartdienst beschikt voorts over een deugdelijke organisatie voor het toezicht op de luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en de bevoegdheid van luchtvaartpersoneel.

Nog mag worden opgemerkt, dat buitenlandse deskundigen herhaalde malen hun waardering hebben uitgesproken over hetgeen in Nederland tot stand is gebracht. Deze waardering komt ook tot uiting in verzoeken tot opleiding van buitenlands personeel bij de Nederlandse diensten.

V. 118. Verschillende andere leden zouden gaarne van de Minister vernemen in hoeverre de opheffing van het binnenlandse luchtverkeer in het afgelopen jaar in duidelijke mate bezwaren met zich heeft gebracht (minder gelegenheid tot opleiding e.d.) en welke waarde hecht de Minister nu aan reeds van vroeger bekende bezwaren tegen die opheffing? Welk standpunt heeft de Minister ten aanzien van dit vervoer voor 1951?

A. De voordelen, verbonden aan het binnenlandse luchtverkeer, zijn voor het grootste deel niet van zo concrete aard, dat een uitblijven van dit verkeer in 1950 onmiddellijk tot tastbare nadelen heeft kunnen leiden.

Toch zijn die nadelen, nog afgezien van uiteraard minder verkeer op de vliegvelden, aanwezig. Een sluttende oplossing voor de opleidingskwestie in dit verband is nog niet gevonden; aan gevoels van achterstelling wordt uiting gegeven, de band met de nationale luchtvaartonderneming wordt minder hecht.

V. 119. Waarom, zo vroegen deze leden, is er voor 1951 niets uitgetrokken voor het onderzoek van luchtvaartterreinen?

A. Voor 1951 is onder artikel 101, onderdeel 4, f 6000 uitgetrokken voor onderzoek van luchtvaartterreinen. Hoewel het onderzoek voor de daarvoor in aanmerking komende terreinen reeds is voltooid, zullen nog enige nakomende rekeningen moeten worden voldaan. Nieuwe onderzoeken behoeven in de naaste toekomst niet te worden verwacht.

V. 120. Deze leden vroegen ook naar de taakverdeling tussen K.L.M. en Rijksluchtvaartdienst. Kan de Minister inlichtingen verstrekken over de verhoudingen tussen luchtvaartmaatschappij en Overheid in het buitenland, speciaal wat de niet financiële functies betreft?

A. De taakverdeling tussen K.L.M. en Rijksluchtvaartdienst kan aldus worden geschetst, dat de K.L.M. het luchtvervoersbedrijf uitoefent, welke gestie, in verband met het grote belang van de luchtvaart voor de Nederlandse gemeenschap en gezien de financiële band tussen Rijk en K.L.M., door concessie en statuten aan een zekere controle van het Rijk onderworpen is. Deze controle wordt uitgeoefend door de Rijksluchtvaartdienst onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast schrijft de Wet ter bevordering van de veiligheid van de luchtvaart verschuldende technische en administratieve maatregelen en controles, waaronder de luchtverkeersbeveiliging, voor, welke eveneens door de Rijksluchtvaartdienst worden verzorgd.

Tenslotte bestaat tussen K.L.M. en Rijksluchtvaartdienst op velerlei gebied een nauwe samenwerking en uitwisseling van wederzijdse ervaring en deskundigheid.

In het buitenland is over het algemeen de verdeling van taken tussen de Overheid en luchtvaartondernemingen als voor Nederland geschetst.

V. 121. Welke instanties, en in welke verhouding, bekostigen de „urgentiewerken" voor de luchthaven Schiphol, zo vroegen zij. Wordt het te stichten Luchtvaart-Geneskundig Centrum een Overheids- of een particuliere instelling?

A. Ten aanzien van de vraag, voor rekening van welke instanties de z.g. urgentiewerken voor Schiphol komen, zij opgemerkt, dat, evenals bij de secundaire luchtvaartterreinen, de navolgende kosten geheel voor rekening van het Rijk komen:

egalitatie, drainage, riolering en behandeling van de terreinstroken naast de banen, alsmede de aanleg van de verharde banen zelf en van de platforms met bijbehorende rioleringen.

Van de kosten voor aankoop van gronden, alsmede die voor alle weg- en waterbouwkundige werken buiten de landingsstroken, de gebouwen, nodig voor het luchthavenbedrijf, en alle uitrustingswerken (electriciteit, gas, waterleiding en verwarming) komt voor Schiphol 60 % voor rekening van het Rijk en 40 % voor rekening van de gemeente Amsterdam.

Deze bijdrage van het Rijk, welke in verhouding hoger is dan voor de secundaire luchtvaartterreinen, moet worden gezien in het licht van het grote belang, hetwelk Schiphol als primaire luchthaven voor Nederland heeft.

V. 122. Is de Minister bereid om ten aanzien van een tweede groot vliegveld in het westen des lands geen nadere beslissing te nemen voordat er overleg tussen Minister en Kamer over dit vraagstuk heeft plaats gevonden?

V. 123. Een lid vroeg, of het economisch verantwoord is, dat wij voor Nederlandse verhoudingen grote bedragen besteden aan de ontwikkeling van vliegtuigen. Hij meent te weten, dat, met name in Amerika, enorme bedragen daaraan worden besteed, in een orde van grootte, waarbij de door ons bestede bedragen in het niet verzinken. Is dit niet een onderdeel van de techniek, waarin kleine landen door hun uiteraard beperkte middelen, niet kunnen concurreren met de grote, en is het niet verstandiger onze industrie te oriënteren op het in licentie bouwen van door de grote landen ontwikkelde vliegtuigen?

V. 124. Vele leden vroegen zich af, of aan de in ons land bestaande luchtvaart-research voldoende gelegenheid tot deelname wordt gegeven in het kader van de Westelijke en Atlantische samenwerking.

V. 125. Is het juist, zo vroegen zij, dat de bouw van een windtunnel in het Nationaal Luchtvaartlaboratorium niet wordt beëindigd, terwijl nu in Delft wel een dergelijke tunnel gebouwd gaat worden? Zo ja, acht de Minister dat dan de juiste weg?

V. 126. Is de Minister bereid verandering te brengen in de naar de mening van deze leden onjuiste toestand, dat er aan de Rijksluchtvaart-school slechts een gering deel van het personeel in vaste dienst is en de anderen (ten dele reeds ca. 5 jaar) op arbeidscontract?

Waar wordt nu deze Rijksluchtvaartschool tenslotte definitief gevestigd?

Kost het lange uitstel niet aanzienlijke geldbedragen? Is het mogelijk om de school definitief in Gilze-Rijen te vestigen? Is het moeilijk, dat de opleiding voor de luchtvaart beter gecoördineerd wordt?

Het ligt in de bedoeling, dat het Nationaal Luchtvaart-Geneskundig Centrum een stichting zal worden, waarin naast de hierbij betrokken Ministeries (t.w. die van Oorlog, Marine, Verkeer en Waterstaat, Sociale Zaken en Financien) eveneens wordt deelgenomen door de K.L.M., terwijl voorts door het Nationaal Luchtvaartlaboratorium en de Gezondheidsorganisatie T.N.O. adviserende bestuursleden zullen worden benoemd.

De rechtsvorm wordt dus die van een particuliere instelling met zeer overwegende Overheidsinmenging.

A. Het probleem van een tweede groot vliegveld in het westen des lands, waartomtrent de Commissie-Ringers onlangs haar advies heeft uitgebracht, is van dien aard, dat de beslissing daarover, hoezeer dit onderwerp onder zijn Ministerie ressorteert, niet bij de Minister van Verkeer en Waterstaat alleen, doch bij de Regering moet berusten. Het ter zake met zijn ambtgenoten te voeren overleg brengt reeds mede, dat niet te verwachten is, dat, voordat de onderhavige begroting zal zijn afgehandeld, de Regering zich ter zake een oordeel zal kunnen hebben gevormd. Wanneer dit ogenblik zal zijn aangebroken, zal ongetwijfeld gelegenheid worden gevonden ter zake met de Kamer van gedachten te wisselen.

A. De economische perspectieven van de zelfontwikkende vliegtuigindustrie hier te lande, in het bijzonder op het gebied van de ontwikkeling van kleinere vliegtuigen en van vliegtuigen voor bijzondere doeleinden, waarover een lid wenste te worden ingelicht, wetigen een steun van Overheidswege aan deze industrie in een omvang als thans wordt gegeven. De reeds bereikte resultaten bij de bouw van lesvliegtuigen volgens eigen ontwerp geven steun aan deze opvatting. Zo werd reeds een buitenlandse order voor de levering van lesvliegtuigen van het type S11 verkregen, terwijl een licentie voor de bouw van een groot aantal vliegtuigen van dit type aan het buitenland werd verkocht.

Het ligt zeker niet in het voornemen te trachten met de grote landen te concurreren op die gebieden, waar deze landen, mede door de veel ruimere beschikbare middelen, veel sterker staan.

Daar evenwel het uitsluitend op licentiebouw oriënteren van onze luchtvaartindustrie naar wordt gemeend op de duur tot het afsterven van deze tak van industrie zou leiden en voor licentiebouw toch reeds een bepaalde organisatie voor de constructie nodig is, ligt het voor de hand deze zelfde organisatie mede voor het ontwikkelen van bepaalde nieuwe kleinere vliegtuigtypen in te schakelen.

A. Op de door vele leden gestelde vraag met betrekking tot de luchtvaart-research kan worden geantwoord, dat de deelneming van het Nationaal Luchtvaartlaboratorium in het speurwerk op luchtvaartgebied in het kader van de Westelijke en Atlantische samenwerking nog zeer gering is. Deze deelneming heeft zich tot nu toe beperkt tot het verrichten van werkzaamheden op bescheiden schaal voor de eigen defensie-organen.

Omtrent de mogelijkheid van inschakeling op groter schaal in dit kader is thans nog niets bekend.

A. De windtunnel voor de Technische Hogeschool te Delft is bestemd voor onderwijsdoeleinden. De nog niet voltooide windtunnels van het Nationaal Luchtvaartlaboratorium zijn echter bedoeld om mogelijkheden voor onderzoek te verkrijgen op gebieden, welke niet met de reeds bestaande apparatuur van dit laboratorium en niet met de voor onderwijs bestemde windtunnel in Delft bestreken kunnen worden. Zelfs als zouden de windtunnel, welke in Delft wordt gebouwd, en de nog niet voltooide tunnels van het Nationaal Luchtvaartlaboratorium kunnen worden benut voor onderzoekingen op hetzelfde gebied, dan nog zouden de tunnels van het Nationaal Luchtvaartlaboratorium niet voor onderwijsdoeleinden beschikbaar kunnen worden gesteld. De wijze van gebruik toch voor onderzoekingen en voor onderwijs is daarvoor te verschillend.

M.O. De commissie achtte zich door de verstrekte inlichtingen voldoende ingelicht.

A. Gehoopt wordt, dat spoedig een vastere rechtspositie kan worden geschonken aan het personeel van de Rijksluchtvaartschool. Deze hangt samen met het volgende.

In studie is de vraag, of een andere vorm van opleiding tot burgerlijke vlieger tot een grotere mate van efficiency kan leiden en omtrent de daarmee samenhangende vraag of daardoor een andere beheersvorm wenselijk, c.o. noodzakelijk is. Door het regelen van de rechtspositie van het daarbij betrokken personeel zou op de resultaten van bedoelde studie worden vooruitgelopen.

De tijdelijke vestiging van het schoolbedrijf „Gilze-Rijen” op het

Werkt het voortduren van deze onzekere situatie niet in ernstige mate belemmerend op de zo urgente opleiding van vele en goede vliegers?

Zijn er maatregelen genomen om de nadelige gevolgen van de huidige situatie te voorkomen?

V. 127. Deze leden vroegen eveneens of de vaste aanstellingen en bevorderingen bij de Rijksluchtvaartdienst tijdig haar beslag krijgen volgens de hiervoor vastgestelde plannen en richtlijnen, voor zover deze elk jaar in de begroting voorzien en goedgekeurd worden.

Wanneer hier een achterstand is, hoe groot is deze dan? Is de Minister bereid om deze achterstand dan op zodanige wijze in te halen, dat bevorderingen en aanstellingen geschieden in het jaar, waarvoor zij zijn goedgekeurd? Wordt bij een eventuele vertraging alsnog terugwerkende kracht toegepast?

V. 128. Gevraagd werd verder wat er waar is van een persbericht van 22 September 1950, waarin medegedeeld wordt, dat een deel van de gebruiksvorwerpen, gebruikt in de vliegtuigen van de K.L.M., op de vulnisbelt terechtgekomen zijn.

V. 129. Sommige leden vroegen, of de gelden, welke beschikbaar zijn voor het doel functioneren van het K.N.M.I. te De Bilt, wel voldoende zijn.

De weerkunde is een in volle opkomst zijnde wetenschap, waarvoor enerzijds ook op populair niveau grote belangstelling bestaat en waarvan anderzijds voor de economische stabiliteit van de wereld grote dingen kunnen worden verwacht. Weerkunde is niet een soort liefhebberij van mensen, die het midden houden tussen dienaren van wetenschap en beoefenaren van waarzeggerij, maar het is één van de meest onmisbare eisen voor een gezonde ontwikkeling van de moderne wereld.

In de eerste plaats blijkt er grote belangstelling te zijn voor het telefonisch opvragen van weerberichten; gevraagd wordt, of de daarvoor benodigde toestellen, waardoor dit opvragen over het gehele land mogelijk wordt, kunnen worden geplaatst.

militaire luchtvaartterrein van die naam werd indertijd noodzakelijk geacht, aangezien uit een samenbrengen op één terrein van de burgerlijke en militaire opleidingen voordelen werden verwacht.

Niet kan worden voorzien, dat de opleidingen zo omvangrijk zouden worden, dat de capaciteit van het terrein, de verscheidenheid der gebruikte vliegtuigtypen en de veiligheid het samenhouden onmogelijk zouden maken. De coördinatie, waaromrent de leden, hier aan het woord, wensen te worden ingelicht, is niet mogelijk gebieden.

De eisen der militaire vliegeropleiding hebben het dan ook noodzakelijk gemaakt, dat, hoewel het schoolbedrijf „Gilze-Rijen“ van de Rijksluchtvaartschool met de daaraan verbonden werkplaatsen nog op Gilze-Rijen is gevestigd, met de burgerlijke vliegtuigen niet op en boven dat terrein mag en kan worden geoefend. Dit brengt vrij grote kosten met zich mede en werkt belemmerend op de efficiency van de opleiding.

Het bepalen van de definitieve vestigingsplaats van bovenbedoeld onderdeel van de Rijksluchtvaartschool hangt echter samen met de ter beschikking komende burgerlijke luchtvaartterreinen, terwijl dit laatste samenhangt met de vraag, welke militaire luchtvaartterreinen nodig zullen zijn.

Verwacht wordt, dat de Regering spoedig een beslissing ter zake zal kunnen nemen.

A. Een voorzichtig begrotingsbeleid eist, dat op een begroting gelden worden aangevraagd ter uitvoering van plannen, ook als deze niet in een zodanig stadium verkeren, dat ten volle zekerheid bestaat, dat deze zullen kunnen worden gerealiseerd. Ten aanzien van het personeelsbeleid zal daarom in vele gevallen rekening worden gehouden met een bevorderingsprogramma, zoals men zich dit voorstelt. Of dit programma zal worden verwezenlijkt, hangt af van vele factoren, waarvan er een is of de medewerking wordt verkregen van de instanties, die volgens de daarvoor gegeven algemene voorschriften ingeschakeld moeten worden.

De ontwikkeling van de Rijksluchtvaartdienst bracht enerzijds mede, dat rekening moest worden gehouden met een uitbreiding van de personeelsbezetting en anderzijds met een herwaardering van bepaalde functies. De organisatievorm van deze dienst moest daarvoor worden vastgesteld. Het is duidelijk, dat met deze vaststelling en herwaardering enige tijd is gemoeid. Het hierbedoelde verschijnsel doet zich overigens altijd voor bij diensten, die in ontwikkeling zijn, zolang de omvang van de dienst en zijn organisatievorm nog niet voldoende zijn geconsolideerd. Eerst wanneer deze vaststaan, kan de waarde van ieders taak binnen die organisatievorm met juistheid worden bepaald. Tegenover de daarvoor in aanmerking komende functionarissen zal zoveel mogelijk billijkheid worden betracht, maar hieraan zij onmiddellijk toegevoegd, dat ten opzichte van de vraag in hoeverre aan bevorderingen en aanstellingen in vaste dienst terugwerkende kracht zal worden gegeven, nog geen uitspraak kan worden gedaan.

A. Inderdaad zijn er gebruiksvorwerpen, afkomstig zowel uit de pantries van K.L.M.-vliegtuigen als van vliegtuigen van buitenlandse maatschappijen, terechtgekomen op de vulnisbelt te Schiphol.

Opgemerkt zij, dat de persberichten een overdreven voorstelling van de hoeveelheden hebben gegeven.

De opgespoorde goederen bleken alle gebruikt, doch nog in bruikbare staat te verkeren. De totale nieuwwaarde van de K.L.M.-goederen bedroeg ca. f 400.

De K.L.M. heeft terstond na de publicatie maatregelen genomen om aan deze ontoelaatbare slordigheid van het daarbij betrokken personeel een einde te maken.

M.O. De commissie achtte de door de Minister verstrekte inlichtingen bevredigend.

A. Bij een wetenschappelijke arbeid als in het K.N.M.I. te De Bilt wordt verricht, is het maximum van die arbeid moeilijk te bepalen.

Wel kan men datgene vaststellen, wat noodzakelijk moet worden gedaan om het instituut naar behoren te doen functioneren, zo met inschikking van de overal in den lande noodzakelijke soberheid kan worden gezegd, dat het K.N.M.I. aan hoge eisen voldoet, af zullen, zoals op welhaast elk gebied, verbeteringen mogelijk zijn.

Met het aanbrengen van deze verbeteringen wordt de nodige geleidelijkheid betracht, niet alleen met het oog op de hoge bedragen, welke hierrande vaak zijn gemiddeld, doch ook om voor deze nog in opkomst zijnde wetenschap der meteorologie het nieuwste materiaal te kunnen verkrijgen.

Ten aanzien van het telefonisch opvragen van weerberichten zij medegedeeld, dat inderdaad het aantal der daarvoor benodigde toestellen nog onvoldoende is, doch het ligt in het voornemen, geleidelijk op ruimere schaal toestellen te plaatsen.

In de tweede plaats is ontwikkeling van de weervoorspellingen op langere termijn van grote betekenis; deze tak der meteorologie bevindt zich nog in een stadium van voorbereiding, maar de praktijk van landbouw, schep- en luchtvaart wacht op haar resultaten met groot ongeduld.

Niet alleen voor de uitvoering van met name het landbouwbedrijf in Nederland is weervoorspelling op langere termijn van betekenis; zo gauw de weerkunde met enige zekerheid het weersverloop over enkele jaren kan voorspellen, zal zij veel kunnen bijdragen tot een juiste manipulatie van de wereldvoorraden van graan en andere belangrijke stapelproducten.

V. 130. Gevraagd wordt nu het Instituut in staat te stellen de studie van de weervoorspelling op langere termijn behoorlijk te kunnen volvoeren en met name de leidende figuren de benodigde administratieve hulp ter beschikking te stellen.

Ook op dit terrein moet het mogelijk zijn tot een intensieve internationale samenwerking te komen, aangezien deze tak van wetenschap ook wel bij uitstek internationaal is. Gevraagd wordt ook daartoe de mogelijkheden te willen openen.

AFDELING V. WATERSTAAT

V. 131. Zeer vele leden uitten hun bezorgheid over het tempo, waarin de verbetering en het onderhoud van land- en waterwegen worden ter hand genomen. Zij vroegen zich af of de door de Regering betrachtte soberheid niet een te ernstige belemmering vormt voor de ontwikkeling van het Nederlandse vervoerwezen.

Tenslotte is immers mede hiervan afhankelijk de voor ons land zo noodzakelijke economische en industriële expansie.

Vele leden constateerden dankbaar, dat enige werken, die tijdens de vorige begrotingsbehandeling door de Minister als zeer urgent waren aangewezen, nu in uitvoering komen, maar ook zij vroegen of de betrachtte soberheid zelfs niet een achterstand in het onderhoud van het bestaande ten gevolge zal hebben.

132. Zij zouden als gevolg van deze achterstand naar evenredigheid veel hogere uitgaven verwachten, wanneer de toestand van eventueel slecht onderhouden werken incidenteel urgente en kostbare werkzaamheden zou eisen.

V. 133. Deze leden vroegen of de door de Minister noodzakelijk geachte en bij de Begroting toegestane gelden ook werkelijk worden besteed, behoudens omstandigheden, die verband houden met het werk zelf en die oorzaak kunnen zijn van mindere uitgaven dan noodzakelijk werd gezocht.

Komt het welens voor, zo vroegen deze leden, dat bij de opname van de bij de begroting toegestane kredieten belemmeringen optreden, die tot beperkingen leiden? Zo ja, is het ten gevolge daarvan wel voorgekomen, dat men later voor onevenredig veel hogere uitgaven is komen te staan, doordat onvoldoende voorzieningen extra schade hebben berokkend?

De weervoorspellingen op langere termijn, waarbij gedacht moet worden aan twee soorten voorspellingen, nl. maandelijks en drie- of vijfdaagse voorspellingen, vereist een langdurige voorbereiding, aangezien het instituut daarbij moet beschikken over gerangschikte gegevens van verscheidene jaren van binnen- en buitenland, waarbij de nog zo jonge studie van de luchtbeweging in de hogere luchtlagen een belangrijke rol speelt.

Enigszins betrouwbare resultaten van een zodanige studie zijn derhalve niet op korte termijn te verwachten.

A. Van de maandelijks en drie- of vijfdaagse weervoorspellingen wordt op bescheiden schaal door enkele personen thans reeds een studie gemaakt. In de verhouding van de beperkingen, welke met het oog op 's lands financiën ook bij andere onderdelen van het K.N.M.I. moesten worden opgelegd, is het bezwaarlijk, aan dit onderdeel thans uitbreiding te geven.

Voor het op dit en ander gebied onderhouden van intensieve internationale contacten worden het Instituut in ruime mate mogelijkheden geboden.

AFDELING V. WATERSTAAT

A. De bezorgdheid, die geuit wordt over het tempo, dat de noodwendig betrachtte soberheid in deze en vorige begrotingen toelaat voor het verwezenlijken van verbeteringen van het net van land- en waterwegen, is begrijpelijk. Bij de beperkte middelen blijft het streven in de eerste plaats gericht op voldoende onderhoud van het bestaande. Dat de middelen, die beschikbaar kunnen worden gesteld voor de aanleg van nieuwe werken en verbeteringen, nochtans ertoe kunnen leiden, dat op sommige plaatsen achterstand zal ontstaan ten opzichte van de ontwikkeling, bepaaldelijk op het gebied van het vervoer en het vervoer, kan stellig niet worden ontkend. Daartegenover staat, dat, als geheel gezien en vooral vergeleken met het buitenland, ons verkeersapparaat een hoge mate van volledigheid vertoont, die niet nalaat de bewondering op te wekken. Een te ver doorgevoerde soberheid bij het onderhoud van bestaande werken kan tot veel hogere uitgaven leiden; getracht wordt daarom de grens in dit opzicht niet te overschrijden.

M.O. Opgemerkt werd, dat er door de sterke toename van het vervoer te land en te water toch wel bijzondere eisen gesteld worden ten aanzien van de verbetering van wegen en kanalen. Gevraagd werd of b.v. voor de verbetering van de telefoonverbindingen niet op ruimer wijze door het Rijk de middelen kunnen worden verstrekt. De Minister ontkende dit en adstrueerde dit aan de hand van enkele voorbeelden. Ook bij de P.T.T. is een groot gebrek aan materiaal en geld. Men doet wat men kan om ook daar de onrustbarende tekorten in de voorzieningen aan te vullen. Bij de waterstaatswerken dient de nadruk op het ogenblik te vallen op de onderhoudswerkzaamheden, die de voornaamste bemoeiing van de huidige werkzaamheden uitmaken. Bovendien wordt er echter nog het een en ander aan nieuwe werken gedaan. Men vindt die bemoeiingen terug in de kapitaaldienst, waarop voor het komende begrotingsjaar nog zeven miljoen meer is uitgetrokken dan op de begroting van het aflopende jaar.

A. Uitputting van op bepaalde artikelen van de begroting toegestane gelden vindt inderdaad niet steeds volledig plaats ook zonder dat de oorzaak daarvan in het werk zelf ligt. Verschillende redenen kunnen dit verklaren o.a.:

a. op één of meer artikelen kan een te laag bedrag blijken te zijn uitgetrokken. Teneinde te voorkomen dat het totale bedrag van de begroting wordt verhoogd, worden daartegenover andere artikelen verlaagd;

b. technische voorbereiding van het werk kan meer tijd vergen dan oorspronkelijk was verwacht;

c. in enkele gevallen leidt voorafgaand interdepartementaal overleg tot het achterwege laten van een voorgenomen werk, zulks met het oog op conjunctuur-politieke overwegingen.

Bij stijgende lonen en prijzen is het niet te vermijden, dat uitstel van de uitvoering van een werk om welke reden dan ook uiteindelijk tot hogere kosten aanleiding geeft.

Tot bovenbedoeld interdepartementaal overleg behoort uiteraard ook de begrotingsbewaking op grond van de Comptabiliteitswet, naar aanleiding waarvan de uitvoering van een werk wel eens vertraagd kan worden.

M.O. De Minister wees er nog op, dat in gevallen van twijfel over de doelmatigheid van een uitgave, de betrokken technische dienst van het uitgevende Departement bekend wordt gesteld met de be-

Wijziging van hoofdstuk XII
(Departement van Verkeer en Waterstaat)
van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1971

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Inleiding

Met zijn nota van 16 februari 1972 (zitting 1971-1972, nr. 11 718) zond de Minister van Financiën aan de Kamer een overzicht van de uitvoering van de rijksbegroting, zoals deze op dat tijdstip werd voorzien. In die nota werden de wijzigingen aangegeven, welke zich in het begrotingsbeeld hadden voorgedaan ten opzichte van de gespecificeerde opstelling in bijlage 10 van de Miljoenennota 1972. Die opstelling gaf weer de wijzigingen aan ten opzichte van de gegevens, welke in de z.g. voorjaarsnota 1971 (zitting 1970-1971, nr. 11 275) waren opgenomen.

De stand van zaken op basis van de nota van 16 februari 1972

Op basis van de gegevens in de bovengenoemde stukken kan het totaal van de overschrijvingen van de uitgaven als volgt worden gecalculeerd:

Voorjaarsnota 1971

Overschrijdingen	+ 133,1
Verminderingen	- 68,-
Relevante overschrijdingen	+ 65,1
Miljoenennota 1972	+ 102,-
Nota van 16 februari 1972	+ 34,1
	+ 201,2

Op dezelfde wijze berekend was de situatie met betrekking tot de middelen:

Voorjaarsnota	+ 9,-
Miljoenennota 1972	- 69,4
Nota van 16 februari 1972	- 165,7
	- 226,1

De intering op de overloop ex artikel 24 Comptabiliteitswet werd als volgt geraamd:

Miljoenennota 1972	+ 86,3
Nota van 16 februari 1972	- 13,8
	+ 72,5

De begrotingswijzigingen volgens het huidige wetsontwerp

De in het thans aan de Kamer ter goedkeuring voorgelegde wetsontwerp opgenomen wijzigingen van de begrotingsbedragen voor 1971 zijn weergegeven in onderstaand overzicht.

In wetsontwerp opgenomen:

aan verhogingen	+ 223,9
aan verminderingen	- 69,7
	+ 154,2

Salarismaatregelen (het bedrag van de totale kosten genoemd in de toelichting op artikel 22 B)	- 66,5
	+ 87,7
Niet relevante verminderingen	+ 33,-
Relevante overschrijdingen	+ 120,7

De veranderingen in de stand van zaken sinds de nota van 16 februari 1972

Bij een vergelijking tussen het huidige begrotingsbeeld en dat op basis van de eerder genoemde stukken, moet worden opgemerkt, dat in de laatstbedoelde becijfering f 100 mln. is begrepen voor uitbreiding van de deelneming van de Staat in het aandelenkapitaal van de K.L.M. De gelden daarvoor werden tezamen met het als niet relevant beschouwde bedrag van f 100 mln. bij afzonderlijke wet (Wet van 30 oktober 1971, Stb. 644) reeds van de Kamer verkregen.

Bij eliminatie van deze bedragen en van de niet relevante verlagingen uit de vergelijking blijkt, dat het totaal van de overschrijdingen f 19,6 mln. groter is geworden. Daarbij moet echter in aanmerking worden genomen, dat in de cijferopstelling, die op basis van de in de inleiding genoemde stukken is gemaakt, niet zijn opgenomen de conjunctuurremmende maatregelen (ad f 44 mln.), waartoe eerder was besloten.

Tegenover dit slechter geworden beeld met betrekking tot de uitgaven (in hoofdzaak het gevolg van het tegenvallende bedrijfsresultaat van de PTT) en een eveneens daaruit volgende lagere middelenraming van f 4 mln., staat een verbetering met f 39,5 mln. van het beeld met betrekking tot de verwachte intering op de overlopende gelden. Deze intering, destijds geschat op f 72,5 mln., wordt thans geraamd op f 33 mln.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 5. Zoals in de memorie van toelichting op het onderhavige begrotingshoofdstuk bij dit artikel werd medege-deeld, dienen, in verband met de omstandigheid dat ervaringscijfers inzake de huisvesting, exploitatie en overige algemene kosten van het medio 1970 betrokken gebouw aan de Plesmanweg ontbreken, de bij de betreffende onderdelen opgenomen bedragen als globale ramingen te worden beschouwd.

Gebleken is, dat de bedragen voor „huisvestingskosten” en „bureaunkosten” te laag zijn geraamd, waarbij zij opgemerkt dat onder meer de plaatsing van een nieuwe telefoonautomaat in het gebouw bij die raming niet was voorzien.

Voorts is voor het onderdeel „reis-, verblijf- en verplaatsingskosten” een hoger bedrag nodig dan was geraamd, zulks voornamelijk als gevolg van een groter aantal buitenlandse dienst-reizen dan was voorzien. Ten slotte zijn voor de door het Rijks Computercentrum verrichte werkzaamheden alsmede voor ad-

viezen en processen enigszins hogere bedragen nodig geweest.

Als gevolg van een en ander is op het onderhavige artikel een extra som nodig van f 700 000, met welk bedrag het artikel ware te verhogen.

Artikel 9. De overschrijding van dit artikel is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat voor gratificaties wegens ambtsjubilea en wegens tegemoetkoming in studiekosten hogere bedragen nodig zijn geweest dan voor dit doel op het onderhavige artikel werden geraamd.

Als gevolg hiervan dient dit artikel met f 300 000 te worden verhoogd.

Artikelen 11 en 12. Het aandeel van Verkeer en Waterstaat in het subsidie aan de Nederlandse Centrale Organisatie voor T.N.O. is in verband met de kosten van salarismaatregelen over 1971 nader vastgesteld op f 4 982 000 of wel f 469 000 meer dan op artikel 11 voor dit doel beschikbaar is.

Daarentegen is het aandeel van dit ministerie in het subsidie in de kosten van nieuwbouw van T.N.O. f 540 000 lager vastgesteld dan het daarvoor op artikel 12 geraamde bedrag van f 1 700 000.

Voorgesteld wordt de onderhavige artikelen dienovereenkomstig te wijzigen.

Artikel 13. In hoofdzaak als gevolg van de tot stand gekomen salarisherzeningen voor het overheidspersoneel is ook voor sociale lasten direct verband houdende met de personeelsuitgaven in 1971 een hoger bedrag nodig geweest, dan bij dit artikel binnenslijns was geraamd.

In verband hiermede dienen de binnenslijns opgevoerde bedragen te worden verhoogd.

Artikel 16. Met de uitkeringen op grond van de Premie-spaarregeling Rijksambtenaren over 1971 is als gevolg van een toegenomen aantal deelnemers een bedrag van f 394 000 gemoeid geweest, of f 44 000 meer dan het daarvoor op dit artikel uitgetrokken bedrag. Daaraan ware derhalve genoemde som van f 44 000 toe te voegen.

Artikel 17. Hoofdzakelijk als gevolg van de gestegen posttarieven is het op dit artikel voor de kosten wegens verzending van dienststukken (voor alle departementen) geraamde bedrag van f 31 600 000 overschreden, in verband waarmede het artikel met f 4 012 000 ware te verhogen.

Artikelen 22 en 201. Van een aantal in voorgaande jaren voltooide werken en leveringen heeft de administratieve afwikkeling vertraging ondervonden, ten gevolge waarvan niet alle op die werken en leveringen betrekking hebbende uitgaven ten laste van de begrotingen voor die jaren konden worden verantwoord.

Voor de uit deze afwikkeling voortvloeiende uitgaven zijn over 1971 op de desbetreffende artikelen bedragen van rond f 410 500 en f 533 000 nodig.

In verband hiermede wordt voorgesteld de als stelpost bij deze artikelen opgenomen bedragen van resp. f 175 000 en f 350 000 met onderscheidenlijk f 235 500 en f 183 000 te verhogen.

Artikelen 22 A en 201 A. Verwezen moge worden naar de toelichting op de artikelen 22 en 201 van deze memorie.

Voor bedoelde afrekeningen waren op enige artikelen van de begroting van het dienstjaar, ten laste waarvan de uitgaven verantwoord hadden moeten worden, niet voldoende fondsen meer beschikbaar.

In verband hiermede wordt voorgesteld de onderwerpelijke artikelen in te voegen tot de daarbij vermelde bedragen van f 1 703 500 en f 3 497 000.

Artikel 22 B. Voorgesteld wordt evenals in vorige jaren een artikel in te voegen, waarop het totale bedrag, dat voor dit begrotingshoofdstuk ten behoeve van de in de loop van het jaar getroffen loon- en salarismaatregelen en daarmee verband houdende voorzieningen is benodigd, wordt aangevraagd.

De kosten van de loon- en salarismaatregelen c.a. over 1971 hebben voor dit begrotingshoofdstuk rond f 66,5 mln. bedragen. Hoofdzakelijk als gevolg van het niet kunnen vervullen van vacatures kan dit bedrag worden beperkt tot de bij dit artikel aangevraagde som van f 62,5 mln.

Voorts wordt bij artikel 3 van het wetsontwerp voorgesteld Artikel VI in te voegen, dat voorziet in de mogelijkheid tot overschrijving van bedragen van het onderhavige artikel naar de desbetreffende begrotingsartikelen.

Artikel 31 A. Zoals in de toelichting op artikel 32 van de begroting van hoofdstuk XII voor 1972 (gedrukte stukken zitting 1971-1972 - 11 500) werd gesteld, wordt het billijk geacht aan de gemeente Rotterdam een jaarlijkse uitkering van f 8,6 mln. te verlenen in de kosten van rente en afschrijving van het door deze gemeente bekostigde metrolijn gedeelte Centraal Station-Zuidplein, op basis van een 50-jarige annuïteit.

Deze bijdrage is voor de eerste maal uitgekeerd over het jaar 1971. Op grond hiervan wordt voorgesteld artikel 31 A tot dit bedrag in te voegen.

Artikelen 32, 34, 111, 115, 118, 128, 132, 133, 134, 135, 142, 145, 146, 148, 151, 154, 155, 156, 165, 173, 181, 190, 215, 216 en 223. Tegenover de elders in het onderhavige wetsontwerp opgenomen verhogingen staan verlagingen op andere artikelen.

De lagere uitgaven op de onderwerpelijke artikelen zijn enerzijds mogelijk geworden doordat sommige - zowel rijks- als gesubsidieerde - activiteiten in verband met langer benodigde tijd van voorbereiding later op gang zijn gekomen c.q. in een trager tempo werden uitgevoerd dan waarop aanvankelijk was gerekend en anderzijds veroorzaakt doordat enige activiteiten werden uitgesteld teneinde te voldoen aan de in het Kabinet aanvaarde regel dat onvermijdelijke overschrijdingen zoveel mogelijk door verlagingen binnen het betreffende begrotingshoofdstuk dienen te worden gecompenseerd.

Enkele verlagingen worden in deze memorie nog afzonderlijk toegelicht.

Artikel 33. Op dit artikel is voor bijdragen in de tekorten van autobusdienstondernemingen een bedrag beschikbaar van f 25 mln.

Bij zijn tot de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gerichte brief van 8 april 1971 (zitting 1970-1971 - 11 251) deelde de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat mede, dat de ernstige financiële situatie in het streekvervoer met autobussen, voornamelijk als gevolg van ontwikkelingen in de loonsfeer, aanvullende maatregelen noodzakelijk maakten om een wezenlijke aantasting van het voorzieningsniveau te voorkomen en dat op grond daarvan door de Regering was besloten een extra bedrag van f 15 mln. voor dit doel beschikbaar te stellen. Daarbij werd voorts medegedeeld, dat ten gevolge van eventuele nadere loonmaatregelen aanvulling van dit bedrag nodig zou kunnen zijn.

Op basis van de in september 1971 door de bedrijven ingezonden gegevens werd het af te dekken verlies geraamd op rond f 46,5 mln., ofwel f 6,5 mln. meer dan de in april voorzienige aanvulling, die derhalve op 21,5 mln. moet worden vastgesteld. Voor de vaststelling van dit bedrag werd, zoals op 5 mei 1971 door de toenmalige Staatssecretaris op de schriftelijke vragen van de heer Van Thijn (*Aanhangsel* tot het verslag van de *Handelingen* van de Tweede Kamer, blad 2197) is medegedeeld, uitgegaan van een verliesafdekking van 100 pct. voor de particuliere ondernemingen en de ondernemingen, waarin de overheid participeert en van 75 pct. voor de dochterondernemingen van de N.V. Nederlandse Spoorwegen.

In deze antwoorden werd tevens medegedeeld, dat voor het jaar 1970 werd uitgegaan van een afdekking van de verliezen tot 100 pct. voor de particuliere bedrijven, tot 60 pct. voor de bedrijven waarin de overheid participeert en tot 53 pct. voor de dochterondernemingen van de N.V. Nederlandse Spoorwegen. Uit hoofde van de thans bekende definitieve bedrijfsuitkomsten van de betrokken ondernemingen over het

jaar 1970, zal hiervoor een totaalbedrag nodig zijn van rond f 17,5 mln. Aangezien over het jaar 1970 het op de desbetreffende post van de begroting voor dat jaar beschikbare bedrag van f 15 mln. is uitgekeerd, moest nog een aanvullende uitkering worden verstrekt van f 2,5 mln., welke ten laste van de dienst 1971 is gebracht. Ook voor dit bedrag is derhalve, naast de eerdervermelde som van f 21,5 mln., aanvulling van het artikel nodig.

Op grond hiervan wordt voorgesteld het onderhavige artikel met f 24 mln. te verhogen.

Artikel 37. In de memorie van toelichting op dit begrotingshoofdstuk (gedrukte stukken, zitting 1970-1971 - 10 900) is bij het onderhavige artikel medegedeeld, dat bij de raming hiervan rekening is gehouden met een personeelsvermindering van 65 man, welke bij doorvoering van de aanhangig gemaakte wijziging van de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart zou kunnen plaatsvinden, omdat in dat geval geen behoefte meer zou bestaan aan de bijkantoren van de Rijksverkeersinspectie. Aangezien bedoelde wetswijziging niet in 1971 tot stand is gekomen, heeft de daarmede verband houdende personeelsvermindering in dat jaar geen doorgang gevonden. Ten gevolge hiervan dient dit artikel met een bedrag van f 550 000 te worden verhoogd.

Hierbij zij opgemerkt, dat hiertegenover hogere ontvangsten staan, aangezien bij de raming van de desbetreffende middelenpost (artikel 14 „Ontvangsten voortvloeiende uit de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart”) eveneens rekening was gehouden met voormelde wetswijziging, welke tot lagere inkomsten zou leiden.

Artikel 39. Wegens een verhoging van de bijdrage van Nederland aan het Office Central te Bern in de kosten van het Internationaal Bureel voor Spoorwegvervoer dient het onderhavige artikel met f 2500 te worden aangevuld.

Artikel 50. In verband met het later gereed komen van de bouw van het keuringsstation in Amsterdam ten behoeve van de Rijksdienst voor het Wegverkeer dient het voor de inrichting hiervan bij dit artikel geraamde bedrag te worden overgeboekt naar 1972. Het bij dit artikel voor toepassing van artikel 24 van de Comptabiliteitswet (Stb. 1927, 259) vermelde maximum bedrag ad f 84 000 dient in verband hiermede te worden gewijzigd in f 178 000.

Artikel 59. In 1971 is door de Regering naar aanleiding van de ongunstige positie van de Nederlandse kleine handelsvaart besloten tot invoering van een sloopregeling voor kleine handelsvaartschepen ouder dan 19 jaar, analoog aan de reeds eerder in het leven geroepen sanerings- en sloopregeling voor de binnenvaart.

Het op dit artikel aangevraagde bedrag heeft betrekking op de ten laste van 1971 ingevolge voornoemde regeling verrichte betalingen.

Artikel 72. De aan het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie over 1971 verschuldigde vergoeding wegens kosten van het veiligheidsverkeer ten behoeve van de scheepvaart, respectievelijk voor toezicht op scheepsradiostations en scheepsradiotelegrafisten, hebben het voor dit doel op het onderhavige artikel uitgetrokken bedrag met f 181 500 overschreden. De hogere uitgaven zijn een gevolg van de salarisherzieningen en een stijging van de materiële kosten o.a. door verhoging van het toerekeningspercentage van de indirecte kosten van de PTT.

Voorgesteld wordt het artikel met genoemd bedrag te verhogen.

Artikel 79. Wegens verhoging van de vacatie- en zitting-gelden en van de gestegen kosten van huisvesting is op dit artikel een extra bedrag nodig van f 115 000.

Voorgesteld wordt het artikel met dit bedrag aan te vullen.

Artikel 82. Hoofdzakelijk als gevolg van een toegenomen bezoek van buitenlandse luchtvaartdelegaties is het op dit

artikel beschikbare bedrag enigszins overschreden, in verband waarmee een verhoging daarvan met f 1600 wordt voorgesteld.

Artikel 84. De met het Ministerie van Defensie te verrekenden kosten van onderhoud van een vliegtuig ten behoeve van de leden van het Koninklijk Huis hebben over 1971 een bedrag van f 450 000 belopen.

Aangezien op het artikel f 500 000 beschikbaar is, is een vermindering met f 50 000 mogelijk.

Artikel 86. Teneinde „Fokker-VFW” N.V. tegemoet te komen in de moeilijkheden, die het bedrijf in 1971 bij zijn afzet van F28-vliegtuigen ondervond, heeft het vorige Kabinet besloten Fokker een tijdelijke verlichting van zijn terugbetalingsverplichtingen aan het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (N.I.V.R.) toe te staan. Deze faciliteiten zullen worden verwerkt in de definitieve versoepling van de terugbetalingsregeling, waartoe, zoals in de toelichting op de nota van wijzigingen inzake de ontwerp-begroting voor 1973 (zitting 1972 - 12 000, stuk nr. 7) bij artikel 90 is medegedeeld, inmiddels is besloten.

Aangezien door het betrachten van enige terughoudendheid op andere activiteiten een bedrag van f 0,5 mln. kan worden bespaard, wordt voorgesteld het artikel met f 3 mln. te verhogen.

Artikel 87. De per 1 oktober 1956 opengestelde luchthaven Rotterdam, heeft zich ontwikkeld tot een secundaire luchthaven voor Europees verkeer. Het niveau van verkeer en vervoer ligt ongeveer op 10 pct. van dat van Schiphol. De financiering van de investeringen en de dekking van de jaarlijkse exploitatietekorten is tot nu toe een zuiver gemeentelijke aangelegenheid geweest.

De investeringen hebben t/m 1970 f 62,5 mln. bedragen, waarvan ca. f 16 mln. voor een in mei 1970 geopend nieuw stationsgebouw; het exploitatietekort is in 1970 opgelopen tot f 3 974 029,50. De offers die de gemeente Rotterdam zich voor de luchthaven heeft getroost zijn derhalve groot.

Nadat vooral de jaren 1968 en 1969 enige stagnatie te zien hadden gegeven, is het passagiersvervoer in 1970 weer flink toegenomen (+ 18,9 pct.).

De luchthaven heeft in de loop der jaren een veel ruimere betekenis gekregen dan voor de gemeente Rotterdam alleen.

Mede met het oog hierop acht de Regering het verantwoord thans over te gaan tot het verlenen van financiële steun aan genoemde luchthaven, zulks op eenzelfde wijze als met betrekking tot regionale luchthavens als Eelde en Zuid-Limburg geschiedt. Het ligt daarbij in de bedoeling eerst gedurende drie jaar 40 pct. van de verliezen op de luchthaven Rotterdam voor rekening van het Rijk te nemen en daarna de positie van de luchthaven opnieuw te bezien.

Het vorige Kabinet heeft beslist, dat de vergoeding vanaf 1971 zal worden toegekend, hetgeen voor dit jaar zal neerkomen op een bedrag van rond f 1 665 000. Aangezien voor de op dit artikel geraamde bijdragen in de exploitatietekorten van enkele andere vliegvelden per saldo met een lager bedrag kon worden volstaan, wordt voorgesteld het artikel met f 1 550 000 te verhogen.

Opgemerkt zij dat in het uitgetrokken bedrag op het overeenkomstige artikel 104 van de begroting voor 1972 een bijdrage aan de luchthaven Rotterdam is begrepen.

Artikel 90. Voor de bijdrage aan IJsland in de exploitatiekosten van een „Long-range”-navigatiestation is hoofdzakelijk als gevolg van loon- en prijsstijgingen een hoger bedrag nodig geweest dan was geraamd. Als gevolg hiervan is, rekening houdend met het feit dat voor de bijdragen aan Denemarken en aan de International Civil Aviation Organization met enigszins lagere bedragen kon worden volstaan, een tekort ontstaat van per saldo f 68 400, met welk bedrag het artikel ware te verhogen.

Artikelen 91 A en 120 A. Medio 1970 is door het vorige Kabinet besloten dat Nederland zal deelnemen aan het European Research Organization (E.S.R.O.)-programma voor de ontwikkeling van een luchtverkeersleidingssatelliet (definitiefase) en aan door de E.S.R.O. uit te voeren studies op het gebied van een meteorologische satelliet.

Hiervoor zijn over 1971 bedragen verschuldigd van respectievelijk f 832 000 en f 400 000, welke bedragen op deze artikelen worden aangevraagd.

Artikel 103. Teneinde een door een aantal vacatures bij de vlieg instructeurs ontstane achterstand in de opleiding van de leerlingen van de Rijksluchtvaartschool in te lopen, is gedurende een aantal maanden gebruik gemaakt van de door de K.L.M. geboden gelegenheid een aantal vlieg instructeurs ten behoeve van de R.L.S. beschikbaar te stellen.

Voor de daaraan verbonden kosten dient dit artikel met het voorgestelde bedrag te worden verhoogd.

Artikel 104. In verband met het feit dat enige noodzakelijke voorzieningen moesten worden getroffen voor de bij de Rijksluchtvaartschool in gebruik zijnde lesvliegtuigen is voor exploitatie-uitgaven een belangrijk bedrag meer nodig dan was geraamd.

De stijging van deze uitgaven is voorts een gevolg van de reparatiekosten van een tijdens de opleiding beschadigd lesvliegtuig.

Voor de financiering van deze niet voorziene uitgaven ware het onderwerpelijk artikel met f 950 000 te verhogen.

Artikel 117. In de jaren 1970 en 1971 heeft een onderzoek plaats gevonden naar het niveau van de functies bij het K.N.M.I. Dit heeft ertoe geleid dat van een betrekkelijk groot aantal ambtenaren de bezoldiging met terugwerkende kracht diende te worden verhoogd, hetgeen in 1971 is gerealiseerd. Als gevolg hiervan is op dit artikel een extra bedrag van f 1 034 000 nodig, waarmee het ware te verhogen.

Artikel 123. Het tekort op dit artikel wordt geraamd op f 650 000. Voor een belangrijk deel (f 300 000) is dit ontstaan op het onderdeel „Auto's en andere vervoermiddelen”. Op dat onderdeel is in de begroting geraamd:

voor uitbreiding	f 700 000
voor vervanging	600 000
Totaal	f 1 300 000

Het bedrag voor uitbreiding zal juist voldoende zijn. Het geraamde bedrag voor vervanging was gebaseerd op planningsgegevens van december 1969, waarbij nog was uitgegaan van vroeger gehanteerde afschrijvingsnorm van 5 jaren. Geleidelijk aan worden de auto's (voornamelijk vrachtauto's en Pick-Ups) echter intensiever gebruikt en moet na vier jaren al vervanging plaats hebben. Dit is één der oorzaken van de overschrijding van de voor dit doel beschikbare gelden; daarnaast hebben de hogere eisen, die aan de uitrusting van vervangende grote vrachtwagens worden gesteld, een rol gespeeld.

In 1971 moesten de nodige aanschaffingen worden gedaan voor de bedrijfszelfbescherming t.b.v. het nieuwe waterstaatsgebouw aan de Koningskade te 's-Gravenhage, waarvoor geen gelden waren geraamd; hiermede en met de opleiding van BZB-ploegen is rond f 150 000 gemoeid geweest.

Met behulp van een extern organisatiebureau wordt sinds begin 1970 de huidige organisatie van de Rijkswaterstaat op een breed front getoetst aan alle aspecten van doelmatigheid. De voorbereiding en begeleiding van de uit het onderzoek naar voren gekomen noodzakelijke aanpassing van de organisatie van de dienst heeft een ruimere arbeidstijd van de medewerkers van het organisatiebureau gevergd dan was voorzien; daardoor is het op het desbetreffende onderdeel uitgetrokken bedrag voor vergoedingen aan adviseurs met rond f 100 000 overschreden.

Ten slotte moest voor de aankoop van meubilair t.b.v. het opgerichte Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren en voor de vervaardiging van drukwerken voor dat bureau een som van rond f 100 000 worden besteed, voor welke doeleinden geen gelden in het begrotingsbedrag waren voorzien.

Voorgesteld wordt derhalve dit artikel met f 650 000 te verhogen.

Artikel 125. De overschrijding van de op dit artikel voor personeelsuitgaven geraamde som houdt voor f 2,7 mln. verband met de omstandigheid, dat – naar achteraf is gebleken – bij de opstelling van de onderhavige begroting voor de salarisberekening van enigermate te lage gemiddelden is uitgegaan.

Voorts wordt de overschrijding voor een gedeelte ter grootte van f 1,2 mln. veroorzaakt door het in 1971 gevoerde beleid om binnen het kader van het totale aantal krachten, waarover op dit artikel en op artikel 176 tezamen mag worden beschikt, in de buitendiensten van de Rijkswaterstaat die plaatsen te doen innemen, aan de bezetting waarvan de grootste behoefte bestaat.

Overigens is de overschrijving toe te schrijven aan het feit, dat in 1971 meer werkkrachten van uitzendbureaus zijn tewerkgesteld dan waarop was gerekend. Deze tewerkstelling heeft plaats zolang het niet mogelijk blijkt functies door personeel in rijksverband te doen vervullen. Hierbij zij aangekend, dat de kosten van deze werkkrachten hoger zijn dan de beloningen c.a. van personeel in rijksdienstverband.

Voorgesteld wordt het artikel met f 4,9 mln. te verhogen.

Artikel 126. Het op dit artikel ontstane tekort houdt voornamelijk verband met de – in de begroting niet voorziene – doorwerking in 1971 van de per 1 april 1970 ingevoerde diensttijdverkorting en met de per 1 januari 1971 ingevoerde herziening van de normen voor dienst- en rusttijden, beide voor personeel bij sluizen, bruggen, pontveren en wegen.

Een en ander had tot gevolg dat vrij veel nieuw personeel moest worden aangetrokken. Dit personeel zou in feite dienen te worden gehonoreerd ten laste van het artikel „Personeelsuitgaven buitendiensten” (artikel 125). Het is echter gebruik ten laste van dat artikel alleen personeel te salariëren, waarvoor formeel formatieplaatsen beschikbaar zijn. Aangezien de daartoe nodige regelingen ten tijde van de invoering van bedoelde maatregelen nog niet waren getroffen, werd besloten de salariëring van het nieuw in dienst genomen personeel voorlopig ten laste van dit artikel te doen plaats vinden. Op grond van het vorenstaande wordt voorgesteld het artikel met f 1,1 mln. te verhogen.

Artikel 129. Hoewel de algemene en specifieke uitgaven in voorgaande jaren een gemiddelde jaarlijkse stijging van ongeveer 15 pct. te zien hebben gegeven, werd bij de medio 1970 opgestelde raming van de benodigde bedragen voor dit doel voor 1971 er niet bij voorbaat van uitgegaan, dat deze uitgaven over 1971 in gelijke mate zouden moeten stijgen. Hierbij werd aangenomen, dat de prijsstijgingen enigszins lager zouden liggen dan het gemiddelde van de afgelopen jaren.

Doordat echter de prijzen in 1970 en 1971 zich minder gunstig hebben ontwikkeld dan aanvankelijk werd gedacht, zullen de algemene en specifieke uitgaven naar de huidige inzichten een som rond f 24 mln. gaan belopen, hetgeen rond f 2,5 mln. meer is dan in de begroting was opgenomen. Ten opzichte van de uitgaven over 1970 betekent dit een stijging met rond 16 pct.

Het begrotingsbedrag voor aanschaffingen ad f 6 mln. zal met f 1,1 mln. worden overschreden. Behalve het feit, dat f 0,2 mln. meer benodigd bleek te zijn voor kantormeubilair enz., heeft deze overschrijding de volgende oorzaken.

Als gevolg van de hogere eisen, die gesteld worden aan wegbebakeningsmaterieel voor het aangeven van tijdelijke rijbaanversmallingen e.d. waarvoor in 1971 nieuwe richtlijnen aan de buitendiensten zijn verstrekt, is rond f 430 000 meer voor dit doel nodig geweest dan was geraamd.

Het eerder in gebruik nemen van enkele wegvakken dan was voorzien, noopte tot het aanschaffen van extra gladheidsbestrijdingsmaterieel, als gevolg waarvan een som van rond f 400 000 meer nodig was, dan voor dit doel in de begroting was uitgetrokken.

Door de brand op 19 oktober 1971 in het Rijkswegenbouwlaboratorium was het noodzakelijk verloren gegane apparatuur en inrichting te vervangen. De daarmee gemoeide kosten komen tot een bedrag van f 70 000 ten laste van de begroting 1971.

Een en ander leidt tot een tekort van f 3,6 mln., met welk bedrag dit artikel ware te verhogen.

Artikel 136. Door het instellen van enkele nieuwe commissies en door toeneming van de uitgaven van enige bestaande commissies, lopen de uitgaven op dit artikel op tot rond f 205 000 (1970: f 140 000).

Op het artikel is f 125 000 beschikbaar, zodat een verhoging met f 80 000 wordt voorgesteld.

Artikel 137. In de begroting is een bedrag van f 120 000 opgenomen voor uitgaven ten behoeve van het afnemen van rijexamens in beroep als bedoeld in artikel 109 van het Wegenverkeersreglement.

Het aantal nadere onderzoeken is de laatste jaren sterk toegenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de uitgaven geregeld het beschikbare begrotingsbedrag overschreden. Verwacht moet worden dat dit ook in 1972 het geval zal zijn. Het voor de ontwerp-begroting 1973 aangevraagde bedrag is aanzienlijk opgetrokken, teneinde de tekorten op dit artikel voor de toekomst te vermijden. De uitgaven zullen in 1971 een bedrag van f 180 000 gaan belopen; voorgesteld wordt dit artikel met f 60 000 te verhogen.

De tarieven voor het afleggen van examens in beroep zijn zodanig dat de uitgaven volledig door ontvangsten worden gedekt.

Artikel 139. Van het bij dit artikel uitgetrokken bedrag was een gedeelte groot f 18 mln. bestemd voor bijdragen aan waterschappen ter tegemoetkoming in hun financiële moeilijkheden. Van dit bedrag werd ten gevolge van de hierna te noemen omstandigheden slechts rond f 10,7 mln. ten laste van dit artikel verantwoord.

Voor het verlenen van bijdragen in de directe kosten van beheer en onderhoud van Noordzeewaterkeringen bleek op grond van nader bekend geworden gegevens met een lagere som te kunnen worden volstaan dan waarop aanvankelijk was gerekend, terwijl voor overdrachten van zgn. oneigenlijke taken van de waterschappen (beheer en onderhoud van wegen) in 1971 nog geen regelingen tot stand konden worden gebracht.

Bovendien werden de bijdragen in het tekort van de uitgaven voor zeevering en oeververdediging van calamiteuze polders in Zeeland, waarvoor f 3 mln. in bovengenoemd bedrag van f 18 mln. was begrepen, in 1971 verantwoord op artikel 150, waarvoor naar de toelichting op dat artikel moge worden verwezen. Van het overblijvende bedrag ad rond f 7,3 mln. zal een som van f 2 mln. naar 1972 worden overgeschreven, waarop in de ontwerp-begroting voor dat jaar is gerekend. Het onderwerpelijke artikel kan op grond van het vorenstaande met f 5 350 000 worden verminderd.

Artikel 141. In het bij dit artikel geraamde bedrag van f 3 mln. was rekening gehouden met een som van f 2,5 mln. voor de voltooiing van de herbouw van de vaste brug over de IJssel te Westervoort. Aangezien het vervaardigen van de stalen bovenbouw langere tijd heeft gevorderd dan aanvankelijk was verwacht, werd een bedrag van f 1,5 mln. van de begroting 1970 niet gebruikt en overgeschreven naar 1971, waardoor een som van f 4 mln. voor dit doel beschikbaar kwam. De werkelijke uitgaven over 1971 hebben voor deze brug f 4,3 mln. bedragen. De overschrijding der geraamde totale kosten over 1971 en 1972 met f 0,3 mln. is veroorzaakt doordat in de raming van het aangevraagde begrotingsbedrag geen rekening was gehouden met de kosten van een i.v.m. de brugbouw noodzakelijke tijdelijke veerverbinding.

Voor het opruimen van verdedigingswerken in de Noordhollandse duinen is f 0,9 mln. in plaats van de uitgetrokken f 0,4 mln. nodig. Voor het slopen van de vaste noodbrug over de sluis in de Zuid-Willemsvaart te Veghel alsmede voor het herstellen van het kruispunt ter plaatse in verband met de bouw van een nieuwe provinciale brug is een hoger bedrag van f 0,1 mln. vereist dan geraamd.

Ten gevolge van een en ander zullen de uitgaven t.l.v. dit artikel oplopen tot f 5,4 mln., in verband waarmee een verhoging met f 0,9 mln. noodzakelijk zal zijn.

Artikel 143. Doordat in de jaren 1968 en 1969 in geringe mate overdrachten van Rijkswerken aan derden hebben plaats gehad en de daardoor ontstane overschotten naar de begroting van 1970 werden overgeschreven, kwam op de begroting van laatstgenoemd jaar een som van f 11,2 mln. beschikbaar. Bij de opstelling van de ontwerp-begroting 1971 werd ervan uitgegaan dat de overdrachten in 1971 gefinancierd zouden kunnen worden met een te verwachten overschot op laatstgenoemd bedrag, zodat het artikel voor 1971 voor „Nihil” werd uitgetrokken. Een som van f 6 mln. is door overschrijving van 1970 op het onderhavige artikel beschikbaar gekomen.

Een aanslag ter somma van f 5,6 mln. werd op dit bedrag gedaan doordat – i.v.m. het in werking treden in 1971 van de wettelijke regelingen tot instelling van de havenschappen Vlissingen en Terneuzen – uitkeringen moesten worden gedaan als vergoeding voor het toekomstige onderhoud van aan de genoemde havenschappen overgedragen voorheen door het Rijk onderhouden objecten.

Met de overdracht van andere werken is een bedrag van f 3,7 mln. gemoeid geweest, zodat de totale uitgaven rond f 9,3 mln. hebben belopen.

Een verhoging van het artikel met f 3,3 mln. wordt voorgesteld.

Artikel 144. Ofschoon de uitgaven op dit artikel de laatste jaren enerzijds door prijsstijgingen en anderzijds door toeneming van het pakket te verzorgen objecten met ruim 15 pct. stegen, werd – in het kader van de noodzaak tot beperking van het begrotingstotaal – bij de opstelling der ontwerp-begroting besloten te trachten uit te komen met een som, gebaseerd op een stijging van pl.m. 10 pct. t.o.v. het beschikbare bedrag voor 1970.

Verskillende omstandigheden, waarvan de belangrijkste hierna worden beschreven, waren echter oorzaak, dat zelfs indien bij de bepaling van het bij dit artikel opgenomen bedrag zou zijn uitgegaan van een stijging met pl.m. 15 pct., een verhoging niet had kunnen worden ontgaan.

Hoewel bekend was dat de sluisen te Roermond in slechte staat verkeerden, werd aanvankelijk (medio 1970) besloten te trachten de restauratiewerkzaamheden, waarmee aanzienlijke bedragen gemoeid zouden zijn, nog op te schorten. Tijdens later uitgevoerde controles bleek echter dat uitstel van het herstelwerk niet langer verantwoord was. Als gevolg hiervan werden uitgaven ten laste van de begroting 1971 noodzakelijk tot een bedrag van rond f 4,5 mln.

Vervolgens bleek dat de uitgetrokken fondsen voor het jaarlijkse onderhoudszuigwerk in de Rotterdamse Waterweg en in de vaargeul op de Noordzee naar Europoort niet geheel toereikend waren en dat voor deze doeleinden voor rond f 2 mln. meer moest worden verwerkt dan was voorzien.

In 1970 is begonnen met het treffen van voorzieningen om de jaarlijks terugkerende schade aan de asfaltbekleding van de havenmonden te IJmuiden in de toekomst zo veel mogelijk te beperken. Daartoe moesten betonblokken worden vervaardigd en aangebracht. De aanvankelijke kostenraming daarvan beliep f 6,5 mln.; gedacht werd aan verwerking in 1970 van pl.m. f 3 mln. en in 1971 van f 3,5 mln. Enige opschuiving van het tijdstip van aanvang had tot gevolg dat slechts voor f 1 mln. in 1970 werd verwerkt, terwijl voorts tijdens de uitvoering bleek dat zwaardere betonblokken nodig waren ten

gevolge waarvan de totale kosten opliepen tot pl.m. f 9,5 mln. en t.l.v. 1971 derhalve rond f 5 mln. meer nodig was dan aanvankelijk was aangenomen.

Op de talrijke overige onderdelen van dit artikel zullen de werkelijke uitgaven uiteraard ook niet exact gelijk zijn aan de ramingen; hier en daar zullen enige tekorten of overschotten ontstaan; per saldo wordt op deze onderdelen een tekort van pl.m. f 1 mln. verwacht.

Op grond van het voorgaande wordt voorgesteld dit artikel met f 12,5 mln. te verhogen.

Artikel 149. De enkele jaren geleden door het Bestuur van de „Gemeenschappelijke Regeling Dijkverbetering Gelderland” en de provincie Overijssel opgestelde meerjarenprogramma's voor het verhogen en versterken van de bandijken der grote rivieren, zijn gericht op uitvoering der werken in een periode van 20 à 25 jaar. In verband hiermede was het noodzakelijk het bedrag voor de jaarlijks te verstrekken bijdragen op te voeren.

Door verschillende omstandigheden bleek het niet mogelijk het aantal in uitvoering te nemen werken zodanig uit te breiden, dat het in de begroting van 1971 beschikbare bedrag van f 5,5 mln. ten volle werd verwerkt; een som van rond f 1 mln. zal overblijven.

Ook bij het ter hand nemen van de voorgenomen kustverdedigingswerken op Walcheren in aansluiting op de in voorgaande jaren uitgevoerde werken is vertraging ontstaan, waardoor de voor 1971 voorgenomen werkzaamheden eerst in 1972 werden uitgevoerd, als gevolg waarvan een som van f 2 mln. onbesteed is gebleven.

In verband hiermede kan het artikel met f 3 mln. worden verlaagd.

Artikel 150. Zoals in de memorie van toelichting op het begrotingshoofdstuk bij artikel 139 (onderdeel 7) werd medegedeeld, is bij de raming van dat artikel rekening gehouden met de te verlenen bedragen in het tekort van de uitgaven voor zeekering en oeververdediging van de calamiteuze polders in Zeeland. Aangezien de verwachte maatregelen met betrekking tot de intrekking van de Wet op de calamiteuze polders van 1870 in 1971 niet werden verwezenlijkt, dienen de over 1971 werkelijk gedane uitgaven nog ten laste van het, voor memorie uitgetrokken, artikel 150 te worden verantwoord, waartoe wordt voorgesteld daarop een bedrag van f 2 350 000 beschikbaar te stellen, welk bedrag op genoemd artikel 139 onbesteed is gebleven.

Artikel 158A. Teneinde de mogelijkheid te onderzoeken om de hoeveelheid en het verontreinigend vermogen van het afvalwater van de aardappelmeelindustrie in het noordoosten van het land te beperken, werd in december 1970 besloten van rijkswege een bijdrage te verlenen in de ombouwkosten van een aardappelmeelfabriek. Door dit ombouwen wordt de mogelijkheid geschapen op fabrieksschaal een procédé te beproeven, waarbij de afvalstoffen tot veevoeder worden verwerkt. Vanwege het spoedeisend karakter werd reeds in februari 1971 met de werkzaamheden begonnen.

In afwijking van de verwachtingen, zoals die bij het opstellen van de ontwerp-begroting 1972 leefden (verwezen wordt naar de memorie van toelichting op de begroting van hoofdstuk XII/1972, blz. 39, eerste kolom) zal het totale project f 16 mln. gaan kosten, waarvan 5 pct. ten laste van de begroting van Verkeer en Waterstaat zal worden gebracht. Een gedeelte ter grootte van f 2 221 000 komt ten laste van de begroting 1971 en het overige bedrag ad f 5 779 000 ten laste van die voor 1972.

Voorgesteld wordt bovengenoemd bedrag van f 2 221 000 op het artikel beschikbaar te stellen.

In de begroting van 1972 is dit artikel opgenomen onder nummer 168.

Artikel 159. Door verschillende omstandigheden, waarvan de belangrijkste hierna worden genoemd, bleek het niet mo-

gelijk de uitgaven voor het onderhoud en de verbetering van rijkswegen geheel binnen het op dit artikel beschikbare bedrag te houden.

Het lag aanvankelijk in de bedoeling een groot deel van de reconstructie van de hoofdverharding van het in de provincie Gelderland gelegen gedeelte van rijksweg 12 ('s-Gravenhage-Utrecht-Zevenaar-grens) in 1970 uit te voeren, terwijl voor de voltooiing in 1971 een som van f 2,5 mln. in de onderhavige begroting was opgenomen. Doordat pas tegen het eind van 1970 aan dit werk werd begonnen is een veel groter deel van de kosten ten laste van de begroting 1971 gekomen, ten gevolge waarvan – anders dan ten tijde van het opstellen van de begroting werd aangenomen – een bedrag van ruim f 6,5 mln. ten laste van dit artikel werd uitgegeven.

Enkele jaren geleden werd besloten dat de aanleg van een praatpalennet langs de auto(snel)wegen door de zorgen van PTT met spoed ter hand zou worden genomen. Tijdens de opstelling van de ontwerp-begroting 1971 was nog niet duidelijk te overzien hoe dit project zich zou ontwikkelen. Deze ontwikkeling was zodanig dat de voor dit doel op het onderwerpelijke begrotingsartikel geraamde som met ruim f 2,5 mln. werd overschreden.

Ook de uitgaven voor de talrijke overige werken, welke ten laste van dit artikel werden uitgevoerd, vielen niet alle geheel overeenkomstig de ramingen uit. Per saldo is voor deze werken f 1 mln. minder uitgegeven dan was geraamd. Als gevolg van een en ander moet derhalve op een overschrijding met rond f 5,5 mln. worden gerekend.

Voorgesteld wordt het artikel met dat bedrag te verhogen.

Artikel 161. In de bij dit artikel geraamde som is een bedrag van f 13 mln. begrepen voor het – geheel voor rijksrekening komende exploitatietekort van de veerdiensten op de Westerschelde. Enerzijds als gevolg van de sterkere stijging van de salarissen in 1971 dan in vorige jaren en anderzijds doordat de vervoersopbrengsten een geringere stijging te zien hebben gegeven dan aanvankelijk was gedacht is het exploitatietekort in dat jaar hoger geworden dan bij de opstelling van de begroting (medio 1970) was aangenomen. Dit tekort is ten gevolge daarvan opgelopen tot rond f 16,5 mln., zodat op dit artikel zou moeten worden voorzien in een tekort van f 3,5 mln.

Daar evenwel voor bijdragen aan derden in de kosten van onderhoud, verbetering en aanleg van wegen niet in beheer en onderhoud bij het Rijk (onderdeel 1) met een bedrag van rond f 2,6 mln. minder kan worden volstaan dan in de begroting werd geraamd, kan de verhoging van het onderhavige artikel beperkt blijven tot f 0,9 mln.

Artikel 161 A. Door de openstelling in april 1965 voor het openbaar verkeer van de rijksweg over de nieuw aangelegde Grevelingendam werd de firma „Veerdiensten Gebr. Maas en Westbroek” te St. Philipsland genoodzaakt een tweetal door haar geëxploiteerde veerdiensten, nl. het voetveer Zijpe-Anna Jacobapolder en het voetveer Bruinisse-Oude Tonge – wegens het vervallen van vervoersaanbod te beëindigen.

De genoemde firma heeft, teneinde het dreigende verlies dat hieruit zou voortvloeien te compenseren, reeds in 1960 een aanvraag ingediend tot het verkrijgen van een vergunning voor de uitoefening van een autobusdienst tussen Bruinisse en Oude Tonge.

Deze vergunning werd door de Commissie Vervoervergunningen te Utrecht in 1962 geweigerd op grond van de overweging „dat de doelstellingen van de Wet Autovervoer Personen zich niet laat verenigen met de bedoeling van aanvragers, die compensatie zoeken voor te derven inkomsten” en voorts dat „in de Deltawet is bepaald dat regelen zullen worden gesteld omtrent de tegemoetkoming in de schade, welke door de totstandkoming van de Deltawerken voor bepaalde personen ontstaan”.

De inmiddels tot stand gekomen Deltaschadewet, die stoelt op artikel 8 van de Deltawet, voorziet evenwel niet in een tegemoetkoming in de schade, die veerdiensten lijden als gevolg

van vervangende wegverbindingen, zodat de overweging van de Commissie Vervoervergunningen achteraf onjuist blijkt te zijn geweest. In het onderhavige geval, waarin door de aangehaalde overwegingen van de Commissie Vervoervergunningen bij de gedupeerde firma bepaalde verwachtingen zijn gewekt, wordt gemeend dat een schadevergoeding tot een bedrag van f 62 500 moet worden verleend.

Door het bereiken van de 70-jarige leeftijd en wegens het ontbreken van opvolgers besloot de heer J. de Visser te Moerdijk in 1962 zijn visserijbedrijf te beëindigen, waarbij hij een gegadigde had gevonden die bereid was zijn bedrijfsmiddelen tegen een op de bedrijfswaarde gebaseerde prijs over te nemen mits de door hem gehuurde visserijpercelen op naam van de gegadigde zouden worden overgeschreven.

De overneming kwam echter niet tot stand, omdat de overschrijving werd geweigerd ter voorkoming van nieuwe schade-aanspraken met het oog op de toekomstige afsluiting van het Haringvliet.

Uiteindelijk verkocht de heer De Visser zijn bedrijfsmiddelen voor een belangrijk lager bedrag (f 6400) dan hij had kunnen ontvangen indien de visserijpercelen wel waren overgeschreven (f 11 100).

Na het in 1971 van kracht worden van de Deltaschadewet heeft zijn weduwe, mevr. De Visser-Freen, verzocht om een tegemoetkoming in de geleden schade op basis van die wet. Ingevolge de bepalingen van de wet komt mevr. De Visser-Freen voor een dergelijke tegemoetkoming echter niet in aanmerking, aangezien niet gesteld kan worden dat belanghebbende in 1962 als rechtstreeks gevolg van de aanwezigheid van afsluitingswerken in zijn inkomsten uit bedrijf is getroffen.

Aangezien indertijd de vergunningaanvraag van de heer De Visser is geweigerd met het oog op de toekomstige afsluitingswerken wordt echter gemeend dat mevr. De Visser-Freen in aanmerking moet komen voor vergoeding in geleden vermogensnadeel tot een bedrag van f 4700.

In verband met het vorenstaande wordt voorgesteld voor deze schadevergoedingen het onderwerpelijk artikel in de begroting in te voegen tot een bedrag van f 67 200.

Artikel 162. Het bij dit artikel uitgetrokken bedrag van f 344 mln. voor uitkeringen aan de provincies ingevolge de Wet Uitkeringen Wegen is gebaseerd op het voor 1970 in de begroting opgenomen bedrag van f 306 mln., vermeerderd met de aangenomen stijging van het aantal motorrijtuigen in de periode 1 augustus 1969-1 augustus 1970 van 11 pct.

De som van de uitkeringen over 1970 werd evenwel nader bepaald op rond f 310,4 mln., terwijl de stijging van het aantal motorrijtuigen tussen 1/8-1969 en 1/8-1970 rond 11,1 pct. heeft bedragen. Op grond daarvan is de som van de uitkeringen over 1971 vastgesteld op f 344 852 000, in verband waarmee wordt voorgesteld het artikel met f 852 000 te verhogen.

Artikel 163. Bij dit artikel is in de begroting een bedrag van f 35 mln. uitgetrokken t.b.v. bijdragen voor het treffen van verkeersvoorzieningen in en nabij steden. Omdat een som van f 13,5 mln. is overgeschreven van 1970 kon voor 1971 worden beschikt over een totaal bedrag van f 48,5 mln.

Naar verwachting zullen de uitgaven, voornamelijk door het later aanvangen van werken doch ten dele ook door het langzamer vorderen van in uitvoering zijnde werken dan aanvankelijk werd aangenomen, tot rond f 25 mln. oplopen, zodat rond f 23 mln. onbested zal blijven. Hiervan is f 11,8 mln. bestemd voor gedeeltelijke dekking van tekorten op de rijksbegroting 1971. Met dit bedrag ware het artikel te verlagen.

De dan nog overblijvende som zal met toepassing van artikel 24 van de Comptabiliteitswet 1927 naar 1972 worden overgeschreven.

Artikel 167. Het op dit artikel aangevraagde bedrag heeft betrekking op een verhoging van het subsidie aan de Nederlandse Vereniging Bescherming Voetgangers tot f 204 400 ter tegemoetkoming in de hogere uitgaven over dat jaar.

Artikel 183. Zowel voor het onderhoud van wegen in het oostelijk gedeelte van Oostelijk Flevoland als voor het maaien van de begroeiing in tochten en het onderhoud van de meerdijk bleven enigszins hogere bedragen nodig dan voor deze doeleinden was geraamd.

In verband hiermede wordt voorgesteld dit artikel met f 0,4 mln. te verhogen.

Artikel 184. Voor het herstel van winter- en stormschade behoeften in 1971 geen uitgaven te worden gedaan, zodat het artikel met het daarop als stelpost opgenomen bedrag van f 100 000 kan worden verminderd tot nihil.

Artikel 188. Bij de raming van dit artikel was rekening gehouden met de gedeeltelijke verplaatsing van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders naar Lelystad. Hoofdzakelijk als gevolg van het feit dat deze verplaatsing eerst in 1972 is gerealiseerd, zullen op verschillende onderdelen van dit artikel overschotten ontstaan, zodat een vermindering met f 888 000 mogelijk is.

Artikel 193. Naar is gebleken, zal voor de realisering van de ten laste van dit artikel aangegane verplichtingen met een bedrag van f 535 000 kunnen worden volstaan. Aangezien met inbegrip van de van de begroting voor 1970 naar dit artikel overgeschreven som van f 635 000, daarop f 1 465 000 beschikbaar is, kan het artikel met f 930 000 worden vermindert.

Artikelen 194 en 222. Zoals moge blijken uit het gestelde in par. 6 van hoofdstuk VI op bl. 25 van de memorie van toelichting, is er bij de samenstelling van de begroting van uitgegaan dat de gemeente Dronten per 1 januari 1971 zou worden ingesteld. Als gevolg van het feit dat deze instelling eerst per 1 januari 1972 heeft plaatsgehad, moesten ten laste van de artikelen 194 (Bijdrage aan het Openbaar Lichaam „Zuidelijke IJsselmeerpolders” in het nadelig saldo van de begroting voor het jaar 1971) en 222 (Bouwkundige werken) uitgaven worden verricht, waarmee bij de samenstelling van de begroting niet was gerekend. Zo zijn de kosten van de opbouw van het gemeentelijk apparaat ook in 1972 nog ten laste van het Openbaar Lichaam gekomen, als gevolg waarvan het ten laste van het Rijk komende nadelige saldo is toegenomen.

Wat de bouwkundige werken betreft was voor de dorpen Biddinghuizen, Dronten en Swifterbant slechts gerekend op de afbouw van onderhanden zijnde woningbouwprojecten. Teneinde de verdere ontwikkeling van die dorpen veilig te stellen moesten enige nieuwe projecten worden aangevat, waarmee voor 1971 een som van rond f 2 000 000 gemoeid was.

In verband met het vorenstaande waren de onderwerpelijk artikelen met respectievelijk f 650 000 en f 2 000 000 te verhogen.

Artikel 197. Blijkens de jaarstukken van het Staatsvisserijhavenbedrijf te IJmuiden bedraagt het nadelig saldo over 1971 rond f 1 035 000, welk bedrag ten laste van dit artikel dient te worden uitgekeerd, waarop evenwel slechts f 635 000 is uitgetrokken. Het meer benodigde bedrag ad f 400 000 ware aan dit artikel toe te voegen.

Artikel 202 B. Boven de aanwezige reserves beschikt de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium ter financiering van de vlottende activa over een van rijkswege beschikbaar gesteld bedrijfskapitaal, hetwelk in 1969 werd gesteld op f 2 000 000.

Inmiddels is het bedrijfskapitaal van de Stichting onvoldoende gebleken, met name de toeneming van research-opdrachten, waaronder vele voor buitenlandse rekening, maken verhoging daarvan noodzakelijk.

In verband hiermede wordt voorgesteld voor de verstrekking van een aanvullende lening ad f 1 000 000 een nieuw artikel tot dat bedrag in te voegen.

Artikel 203. Met de Rijksgebouwendienst werd overeengekomen dat voor de dienstkring Terneuzen door de Rijks-waterstaat een nieuw kantoor zou worden gebouwd en gebouwd en gefinancierd. Voorts werd op grond van een advies van de Rijksgebouwendienst voor de dienstkring Zaltbommel een semi-permanent kantoor gebouwd.

Aangezien met de kosten van deze gebouwen bij de opstelling van de ontwerp-begroting nog geen rekening was gehouden, wordt voorgesteld dit artikel met een bedrag van f 175 000 te verhogen.

Artikel 209. Voor verhoging van het bedrijfskapitaal van de Stichting Waterbouwkundig Laboratorium, bestemd voor de financiering van orders is op dit artikel een som van f 1 000 000 uitgetrokken, waardoor de grootte van dit kapitaal kon worden gebracht op f 12 140 000. Daarbij is uitgegaan van een geraamde omzet van de Stichting van f 25 mln.

In werkelijkheid is de omzet over 1971 boven f 30 mln. uitgegaan en zal deze voor 1972 naar verwachting boven f 35 mln. liggen. Het bedrijfskapitaal is in verband met deze hogere omzetten te gering om de tot de Stichting behorende laboratoria voor liquiditeitsmoeilijkheden te vrijwaren.

Voorgesteld wordt daarom dit artikel met f 1 mln. te verhogen.

Artikelen 211, 213 en 214. De op deze artikelen beschikbare bedragen waren bestemd voor het bij wijze van voorschot financieren van werken c.a. ten behoeve van:

- a. de toekomstige beheerder van de pijpleidingstraat Pernis-Klundert-België/Zeeland;
- b. de beheerder van de Sloehaven en
- c. het toekomstige havenschap Terneuzen.

Aangezien de werkelijk verrichte voorschotbetalingen aanzienlijk beneden de begrotingsbedragen zijn gebleven, is vermindering van deze artikelen met de in het wetsontwerp opgenomen bedragen mogelijk.

Artikel 212. De werken voor de aanleg van de Schelde-Rijnverbinding zijn aanzienlijk sneller verlopen dan bij de raming van het uitgetrokken bedrag van f 60 mln. op de begroting was aangenomen. De werkelijke uitgaven zullen pl.m. f 90 mln. belopen, d.i. f 30 mln. meer; van deze overschrijding komt pl.m. f 27 mln. voor rekening van België.

Ook de bij onderdelen van dit artikel uitgetrokken bedragen zullen enigszins worden overschreden, zoals o.a. die

voor de Europoort en voor het Kanaal Gent-Terneuzen. Daartegenover staan enige overschotten op andere onderdelen, zoals o.a. de Rijnkanalisatie, de achterwaartse verbinding van de Europoorthavens en de werken ter verbetering van de vaar-route Maas/Julianakanaal.

Per saldo komen de totale resultaten op dit artikel neer op een overschrijding met f 30,5 mln. en een verhoging van de middelen met een bedrag van ongeveer gelijke grootte.

Artikel 220. De bouw van twee schutsluizen en een stroomsluis in de noordelijke afsluiting van het Oostvaardersdiep te Lelystad (Houtribsluizen), waarvoor in de begroting een bedrag van f 11,5 mln. was opgenomen, vorderde aanzienlijk sneller dan verwacht was. De uitgaven zullen rond f 18 mln. belopen. Ook de aanleg van het tweede deel van de meerdijk op het Enkhuizerzand, evenals de sluiting van het Krabbersgat, geschiedde – mede door de gunstige weersomstandigheden – in een hoger tempo, tengevolge waarvan een som van rond f 3 mln. meer nodig zal zijn.

Voorts hebben de exploitatie van rijksgronden in de Markerwaard, het graven van tochten, het baggeren en opspuiten van zanddepots in Zuidelijk Flevoland een bedrag van f 1,5 mln. gevegd boven hetgeen voor deze doeleinden in de begroting was uitgetrokken.

Voorgesteld wordt het artikel met f 11 mln. te verhogen.

Artikel 225. Blijkens de jaarrekening van het Staatsvisser-havenbedrijf te IJmuiden is voor uitkering aan dat bedrijf over het jaar 1971 wegens verstrekking van kapitaal een bedrag van f 473 000 nodig geweest, terwijl wegens waardevermeerdering van de voorraden f 4000 is uitgekeerd.

Aangezien op het begrotingsartikel voor deze doeleinden een totaalbedrag van f 400 000 beschikbaar is, is een verhoging daarvan met f 77 000 noodzakelijk.

Artikel 226. De uitkering aan het Staatsbedrijf der Posten, Telegrafie en Telefonie heeft over 1971 rond f 746 133 300 bedragen.

Aangezien f 723 665 000 beschikbaar is, wordt een verhoging met f 22 468 300 voorgesteld. In dit bedrag is f 13 555 300 begrepen voor dekking van het nadelige saldo van de PTT over 1971, zulks conform de daarvoor in de Aanwijzingswet PTT 1954 (*Stb.* 593) gestelde regelen. Artikel 198 wordt derhalve daarvoor niet gebruikt.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
WESTERTERP.

Bijlage 8.

<u>Aandeelhouder</u>	<u>bijdrage tot en met 2000, in euro's</u>										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Staat der Nederlanden (Rijk)	471.813	628.706	546.752	479.689	443.896	591.771	554.718	443.170	422.179	417.207	450.343
Provincie Groningen	308.452	279.801	247.452	217.100	200.901	267.828	251.058	200.573	191.073	188.822	203.819
Provincie Drenthe	172.733	279.801	247.452	217.100	200.901	267.828	251.058	200.573	191.073	188.822	203.819
Gemeente Groningen	148.057	239.830	212.102	186.086	172.201	229.567	215.193	171.920	163.776	161.848	174.702
Gemeente Assen	37.014	95.932	84.841	74.434	68.880	91.827	86.077	68.768	65.510	64.739	69.881
Gemeente Eelde	24.676	31.977	28.280	24.812	22.960	30.609	28.693	-	-	-	-
Gemeente Roden	11.795	15.718	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kamers van Koophandel & Fabrieken	4.992	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gemeente Zuidlaren/Tynaarlo	-	-	-	-	-	-	-	22.923	21.837	21.580	23.293
bedragen in euro's !	1.179.533	1.571.764	1.366.880	1.199.222	1.109.739	1.479.428	1.386.796	1.107.925	1.055.448	1.043.017	1.125.857
in guldens	2.599.349	3.463.712	3.012.207	2.642.737	2.445.543	3.260.231	3.056.096	2.441.546	2.325.901	2.298.508	
Aandeel Rijk	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%
Aandeel regio	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%

<u>Aandeelhouder</u>	<u>bijdrage vanaf 2001, in euro's</u>							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Staat der Nederlanden	0	0	0	0	0	0	0	0
Provincie Groningen	255.704	291.317	308.062	308.062	308.062	308.062	308.062	308.062
Provincie Drenthe	255.704	291.317	308.062	308.062	308.062	308.062	308.062	308.062
Gemeente Groningen	219.174	249.700	264.053	264.053	264.053	264.053	264.053	264.053
Gemeente Assen	87.670	99.880	105.621	105.621	105.621	105.621	105.621	105.621
Gemeente Eelde	-	-	-	-	-	-	-	-
Gemeente Roden	-	-	-	-	-	-	-	-
Kamers van Koophandel & Fabrieken	-	-	-	-	-	-	-	-
Gemeente Zuidlaren/Tynaarlo	29.223	33.293	35.207	35.207	35.207	35.207	35.207	35.207
bedragen in euro's !	847.475	965.507	1.021.005	1.021.005	1.021.005	1.021.005	1.021.005	1.021.005

Opmerkingen:

- 1 De Gemeente Tynaarlo is in 1997 gevormd door samenvoeging van de gemeenten Eelde, Vries en Zuidlaren. Aanvankelijk was gekozen voor 'Zuidlaren' als naam voor de nieuwe gemeente, maar na protest is gekozen voor 'Tynaarlo'.
- 2 Gemeente Roden is tot en met 30 juni 2003 aandeelhouder geweest, maar heeft sinds 1991 niet meer bijgedragen in het regio-aandeel.
- 3 De Kamers van Koophandel & Fabrieken zijn tot en met 31 augustus 2002 aandeelhouder geweest, maar hebben sinds 1990 niet meer bijgedragen in het regio-aandeel.