



Beleidsregels handhaving experiment nieuw normen- en handhavingstelsel Schiphol

1 september 2010
Nr. VENW/IVW-2010/11906

De Inspecteur-Generaal Verkeer en Waterstaat,

Gelet op artikel 8.22 Wet luchtvaart;

Besluit:

Artikel 1

Voor de toepassing van artikel 8.22 Wet luchtvaart tijdens het experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol gelden de beleidsregels, opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 november 2010.

Artikel 3

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregels handhaving experiment nieuw normen- en handhavingstelsel Schiphol.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Inspecteur-Generaal Verkeer en Waterstaat,
J. Thunnissen.*



BIJLAGE

1. Inleiding en doelstelling

De onderhavige beleidsregels zien op de periode van 2 jaar startend in 2010 waarin in het licht van het Aldersadvies van oktober 2008 de mogelijkheid zal worden verkend om te komen tot een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol. Hierbij wordt opgemerkt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben aangegeven dat deze mogelijkheid wordt verkend in de vorm van een experiment dat binnen de grenzen van de Wet luchtvaart zal worden uitgevoerd.

Gelet op artikel 8.22 van de Wet luchtvaart in relatie tot het experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol acht de Inspecteur-generaal Verkeer en Waterstaat (hierna: inspecteur-generaal) het dienstig dat een uiteenzetting wordt gegeven van de wijze waarop zij in de praktijk invulling geeft aan deze bepaling.

In het Aldersadvies van oktober 2008 zijn de contouren geschetst voor het nieuwe normen- en handhavingstelsel, dat beoogt minder complex en meer inzichtelijk te zijn, dat mogelijk operationeel beter uitvoerbaar is voor de sector en de milieuruimte beter benutbaar zou kunnen maken en dat afdoende bescherming biedt aan bewoners in binnen- en buitengebied. Het nieuwe stelsel gaat onder meer uit van regels voor strikt geluidpreferentieel baangebruik en aantalsnormen die de milieuruimte, zoals die beschikbaar is op basis van de gelijkwaardigheidscriteria bedoeld in artikel 8.17, zevende lid, Wet luchtvaart, begrenzen. De handhavingpunten voor geluid zouden in dit nieuwe normen- en handhavingstelsel komen te vervallen.

Afgesproken is dat er gedurende een periode van 2 jaar geëxperimenteerd wordt met de regels om te bezien of het voorgestelde stelsel voldoet aan de in het Aldersadvies gestelde eisen. De start van het experiment is voorzien in 2010. Het experiment biedt de mogelijkheid om, als onverwachte en ongewenste effecten optreden, aanpassingen te doen. Na afloop van het experiment wordt besloten of het nieuwe stelsel wordt ingevoerd en of er aanpassingen nodig dan wel gewenst zijn.

Het experiment is beschreven in de brief van 19 augustus 2010 van de heer Alders aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de brief van 20 augustus 2010 van deze ministers aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 2009–2010, 29665, nr. 152). Het experiment wordt uitgevoerd binnen de huidige wettelijke kaders. Dit betekent dat de grenswaarden en regels van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB) van toepassing zijn, dan wel eventuele vervangende grenswaarden indien voor het experiment op basis van artikel 8.23a Wet luchtvaart (hierna: Wlv) vervangende grenswaarden worden vastgesteld.

Tijdens het experiment met het nieuwe stelsel zal de inspecteur-generaal de onderstaande beleidsregels toepassen en de handhaving op grond van artikel 8.22 Wlv daarop inrichten.

2. Wettelijk kader met betrekking tot de handhaving

Op grond van artikel 8.18 Wlv heeft de luchtvaartsector een zorgplicht om te voorkomen dat de grenswaarden voor de geluidbelasting, bedoeld in artikel 8.17, vierde lid, Wlv worden overschreden.

Ingevolge artikel 8.22 Wlv is de inspecteur-generaal verplicht om maatregelen voor te schrijven zodra zij constateert dat de in artikel 8.17, vierde lid, Wlv bedoelde grenswaarden zijn overschreden, waarbij deze maatregelen naar haar oordeel moeten bijdragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.

Hieruit blijkt dat artikel 8.22 Wlv dwingend is geformuleerd en dat aldus sprake is van een beginsel-plicht tot handhaving van de bij of krachtens wet gestelde grenswaarden voor geluid.

Uit de systematiek van de Wet luchtvaart volgt verder dat een maatregel pas kan worden voorgeschreven na afloop van het gebruiksjaar waarin zich de desbetreffende overschrijding heeft voorgedaan. De vraag of daadwerkelijk sprake is van een overschrijding in de zin van de Wet luchtvaart is immers afhankelijk van de uitkomst van de op grond van artikel 4.2.1, vierde lid, van het LVB uit te voeren herberekening. Uit de tekst van deze bepaling blijkt dat deze berekening pas na afloop van het gebruiksjaar kan worden uitgevoerd.

Dat een maatregel pas betrekking kan hebben op het gebruiksjaar volgend op het gebruiksjaar waarin de overschrijding heeft plaats gehad, blijkt ook uit artikel 8.22 Wlv zelf, alwaar is bepaald dat de maatregel tot doel moet hebben om de geluidbelasting terug te dringen tot binnen de grenswaarden.



Een éénmaal opgetreden overschrijding gedurende het gebruiksjaar kan binnen dat gebruiksjaar immers niet ongedaan worden gemaakt.

Onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8.22 Wlv wordt hierbij opgemerkt dat een overschrijding van een grenswaarde voor geluid met minder dan 0,05 dB(A) niet als een overschrijding in de zin van de Wet luchtvaart wordt aangemerkt en er in dat geval geen sprake kan zijn van handhaving.

Het juridische kader wordt verder bepaald door de kabinetsnota Grenzen aan gedogen (kamerstukken II 1996–1997, 25 085, nrs.1–2) en de jurisprudentie die zich daaropvolgend heeft gevormd.

3. Procedure

Indien tijdens het experiment met het nieuwe stelsel voor Schiphol blijkt dat de grenswaarde voor de geluidbelasting in een of meerdere handhavingpunten is of zal worden overschreden, dan worden de inspecteur-generaal en alle partijen aan de Alderstafel hiervan op de hoogte gesteld via de periodieke monitoringsrapportages.

Indien in een gebruiksjaar de geluidbelasting in een punt meer bedraagt dan de in artikel 4.2.1, derde lid, van het LVB bedoelde waarde, wordt een nieuwe waarde berekend op basis van de meteorologische omstandigheden zoals die zich in het gebruiksjaar hebben voorgedaan. Met inachtneming van artikel 4.2.1, vierde lid, LVB wordt een nieuwe grenswaarde bepaald die in de plaats treedt van de op grond van artikel 4.2.1, derde lid, LVB bedoelde grenswaarde.

Voor zover ten aanzien van de op basis van artikel 4.2.1, vierde lid, LVB bepaalde grenswaarde sprake is van een overschrijding in de zin van de Wet luchtvaart wordt door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (hierna: IVW) met betrekking tot deze geconstateerde overschrijding een oorzaakanalyse uitgevoerd.

In het kader van deze oorzaakanalyse worden de sectorpartijen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op de geconstateerde overschrijding te geven, waarna door de IVW van dit onderzoek een rapport wordt opgemaakt.

4. Overschrijding vanwege unieke oorzaak

Voor zover in het kader van het laatstgenoemd onderzoek ten genoegen van de inspecteur-generaal door de sector wordt aangetoond dat de geconstateerde overschrijding valt terug te voeren op een onvoorzienbare unieke gebeurtenis die buiten de macht van de sectorpartijen ligt of heeft gelegen (bijv. buitengewone weersomstandigheden of ongevallen en andere calamiteiten) of een combinatie van zodanige gebeurtenissen, zal de inspecteur-generaal geen maatregel voorschrijven.

In dat geval is het immers niet aannemelijk dat zich in het volgend gebruiksjaar wederom een overschrijding op dit punt zal voordoen en zou een eventuele maatregel van de inspecteur-generaal niet bijdragen tot het terugdringen van de geluidbelasting daar aannemelijk is dat dit effect ook zonder de betrokken maatregel zou optreden. Zou de inspecteur-generaal in dat geval niettemin een maatregel voorschrijven zou zij daarmee buiten de grenzen van haar bevoegdheid op grond van artikel 8.22 van de Wet luchtvaart treden.

Met betrekking tot de periode waarbinnen met het nieuwe normen- en handhavingstelsel wordt geëxperimenteerd, wordt opgemerkt dat evenzeer van een overschrijding vanwege een unieke oorzaak sprake zou kunnen zijn.

Dat kan zich voordoen in het geval dat naar genoegen van de inspecteur-generaal wordt aangetoond dat een overschrijding valt terug te voeren op de voorheen onbekende, doch in ieder geval vooraf onbedoelde en onvoorzienbare gevolgen van een bepaalde concrete opzet of keuze binnen het experiment (bijv. de uitvoering van tijdens het experiment te hanteren regels). Indien in die situatie genoegzaam wordt aangetoond dat deze concrete opzet of keuze binnen het experiment in het daarop volgende gebruiksjaar uitdrukkelijk wordt verlaten doordat bijvoorbeeld de regels op advies van de Alderstafel worden aangepast, is aannemelijk dat herhaling van de daarmee samenhangende overschrijding zal uitblijven en zal een maatregel achterwege blijven.

5. Overschrijding vanwege een niet unieke oorzaak

Het is mogelijk dat uit het onderzoek naar de oorzaak van de overschrijding naar het oordeel van de inspecteur-generaal niet blijkt dat betreffende overschrijding valt terug te voeren op een onvoorzienbare unieke gebeurtenis buiten de macht van de sectorpartijen en herhaling van de overschrijding niet



valt uit te sluiten. Het kan zijn dat er is gevlogen conform de regels van het experiment maar dat dit andere effecten heeft op de grenswaarden dan verwacht en dat deze effecten vanuit het perspectief van het experiment gewenst zijn. Indien naar aanleiding van een door de IVW uitgevoerd onderzoek mocht blijken dat sprake is of kan zijn van een (dreigende) overschrijding stelt zij de betrokken ministers daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte.

De inspecteur-generaal is op basis van de Wet luchtvaart in het geval van een overschrijding in beginsel verplicht om tot handhaving over te gaan en een maatregel op te leggen. Het niet handhavend optreden na constatering van een niet incidentele overschrijding zou het gedogen van de desbetreffende overschrijding betreffen.

Indien handhaving als onwenselijk wordt beschouwd omdat deze afbreuk zou kunnen doen aan het doel en het verloop van het experiment, ligt het primair op de weg van de Minister van Verkeer en Waterstaat om (in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) deze overschrijding terstond op te vangen met een regeling ex artikel 8.23a Wet luchtvaart dan wel een zodanige reeds bestaande regeling in overeenkomstige zin terstond te wijzigen en de Tweede Kamer daarover te informeren. In dat geval zal een maatregel achterwege blijven omdat herhaling van de overschrijding zal uitblijven.

6. Artikel 8.23a Wet luchtvaart

Op grond van artikel 8.23a Wlv kan de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ten behoeve van een experiment gericht op de vermindering van de hinderbeleving bij ministeriële regeling vervangende grenswaarden vaststellen. Deze grenswaarden treden in de plaats van de oorspronkelijke grenswaarden en worden maatgevend voor de handhaving.

De inspecteur-generaal concludeert dat het experiment in de voorgenomen periode van 2 jaar startend in 2010 is gericht op vermindering van de hinderbeleving en dat de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de bevoegdheid hebben om ten behoeve van dit experiment een regeling ex artikel 8.23a vast te stellen.

De inspecteur-generaal stelt voorts vast dat gegeven deze bevoegdheid en gelet op de nota Grenzen aan gedogen een expliciete voorziening als artikel 8.23a Wlv de mogelijkheden om te mogen gedogen in sterke mate verder beperkt. De nota Grenzen aan gedogen stelt immers bij herhaling uitdrukkelijk dat bij de constatering van de overtreding van een wettelijk voorschrift allereerst alle wettelijke mogelijkheden moeten worden uitgeput om de geconstateerde overtreding te legaliseren, alvorens het rechtmatig zou kunnen zijn om te gedogen.

Hierbij is van belang dat de inspecteur-generaal vooralsnog niet kan anticiperen op het nieuw te ontwikkelen normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol zelf. Het is immers vooralsnog niet geheel zeker of dit nieuwe stelsel daadwerkelijk kan worden gerealiseerd, waarbij de inhoud van dat nieuwe normen- en handhavingstelsel thans in ieder geval nog onvoldoende concreet is.

De inspecteur-generaal kan en zal met inachtneming van de nota Grenzen aan gedogen echter wel anticiperen op de aankondiging van een regeling op grond van artikel 8.23a Wlv of de wijziging van een zodanige regeling. Daartoe is vereist dat de betreffende regeling of wijziging de geconstateerde overschrijding ondervangt (met andere woorden legaliseert) en er voldoende concreet zicht bestaat op zowel de inhoud als de voorgenomen datum van inwerkingtreding van de betreffende regeling of wijziging.

De inspecteur-generaal acht het daarbij ter democratische borging van dit beleid wel noodzakelijk dat de betrokken ministers de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk in kennis stellen van deze voorgenomen regeling of wijziging daarvan. Ten behoeve van de vereiste transparantie acht de inspecteur-generaal voorts noodzakelijk dat deze voorgenomen regeling of wijziging daarvan zo spoedig mogelijk op enigerlei wijze kenbaar wordt gemaakt aan betrokken, waaronder in ieder geval het luchtvaartbedrijfsleven, de (belangenorganisaties van) omwonenden en de betrokken overheidsinstanties.

Onder voornoemde omstandigheden is er een goede basis waarop de inspecteur-generaal (in die tussenliggende periode) in het kader van anticiperend handhaven alsnog zal afzien van handhavend optreden op grond van artikel 8.22 Wlv. Immers, voor het jaar daarop wordt een nieuwe overschrijding voorkomen door middel van de vervangende grenswaarde.

7. Maatregelen ex artikel 8.22 Wet luchtvaart

Indien de hiervoor beschreven situaties niet aan de orde zijn en de inspecteur-generaal genoodzaakt is



een maatregel op te leggen, kunnen deze maatregelen betrekking hebben op de in artikel 8.17, tweede en derde lid, bedoelde onderwerpen en vallen binnen de in artikel 8.17, zesde lid, bedoelde grenzen.

De inspecteur-generaal streeft er omwille van de vereiste proportionaliteit en een zo praktisch mogelijke toepassing naar om in het kader van een eventuele maatregel sectorpartijen zo veel mogelijk vrij te laten in de middelen waarmee aan de maatregel moet worden voldaan.

Wat betreft de periode waarbinnen met het nieuwe normen- en handhavingstelsel wordt geëxperimenteerd zal de inspecteur-generaal, indien een maatregel onontkoombaar is, waar mogelijk de maatregel zo trachten in te richten dat zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan het doel en ongestoord verloop van het experiment.

De inspecteur-generaal trekt de maatregelen in of matigt deze voor zover die naar haar oordeel niet langer nodig zijn voor het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.

Voordat de inspecteur-generaal een maatregel voorschrijft stelt zij degene tot wie de maatregel is gericht in de gelegenheid zijn zienswijze kenbaar te maken.



TOELICHTING

In het Aldersadvies van oktober 2008 zijn de contouren geschetst voor een nieuw normen- en handhavingstelsel, dat minder complex en meer inzichtelijk is, dat operationeel beter uitvoerbaar is voor de sector en de milieuruimte beter benutbaar maakt en dat afdoende bescherming biedt aan bewoners in binnen- en buitengebied. Het nieuwe stelsel bevat onder meer regels voor strikt geluidpreferentieel baangebruik en aantalnormen die de milieuruimte, zoals die beschikbaar is op basis van de gelijkwaardigheidscriteria, begrenzen. Dit stelsel bevat geen handhavingpunten voor geluid.

Er zal gedurende een periode van 2 jaar geëxperimenteerd worden met de regels om te bezien of het voorgestelde stelsel voldoet aan de in het Aldersadvies voor de middellange termijn van oktober 2008 gestelde eisen en de regels waar nodig bij te stellen. De start van het experiment is op 1 november 2010 voorzien. Het experiment moet de mogelijkheid bieden om, als onverwachte en ongewenste effecten optreden, aanpassingen te doen. Na afloop van het experiment wordt besloten of het nieuwe stelsel wordt ingevoerd en of er aanpassingen nodig dan wel gewenst zijn.

Het experiment is beschreven in de brief van 19 augustus 2010 van de heer Alders aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de brief van 20 augustus 2010 (kamerstukken II 2009–2010, 29665, nr. 152) van deze ministers aan de Tweede Kamer. Het experiment wordt uitgevoerd binnen de huidige wettelijke kaders. Dit betekent dat de grenswaarden en regels van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol van toepassing zijn, dan wel de (vervangende) grenswaarden en regels op basis van een regeling ex artikel 8.23a van de Wet luchtvaart.

De sector heeft op basis van de Wet luchtvaart een zorgplicht om te voorkomen dat deze grenswaarden worden overschreden. De inspecteur-generaal heeft in beginsel de plicht om in het geval van een overschrijding maatregelen op te leggen die naar haar oordeel bijdragen aan het terugdringen van de belasting binnen de grenswaarden in het daarop volgende gebruiksjaar. De inspecteur-generaal kan daar niet zonder meer van afzien.

Omdat het sturen op grenswaarden in conflict kan zijn met het naleven van de regels voor het strikt geluidpreferentieel baangebruik wordt tijdens het experiment van de sector, ten behoeve van het welslagen van het experiment, niet zonder meer verwacht dat de sector stuurt op het voorkomen van een overschrijding van de grenswaarden voor de geluidbelasting.

Hoewel dit niet wordt verwacht, kan niet helemaal worden uitgesloten dat er tijdens het experiment toch een of meer grenswaarden voor geluidbelasting worden overschreden. De inspecteur-generaal hecht er aan om middels beleidsregels vooraf zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen omtrent het in dat geval te voeren handhavingbeleid, waarbij tijdens het experiment – alhoewel van een wezenlijke beleidswijziging geen sprake is – deze beleidsregels prevaleren boven in het verleden reeds bekend gemaakte beleidsregels indien en voor zover de aard van het experiment dit rechtvaardigt.

De inspecteur-generaal merkt daarbij op dat zij belang hecht aan een goed verloop van het voorgenomen experiment, waarbij het goed uitvoeren daarvan mede afhankelijk is van een zo ongestoord mogelijk verloop daarvan. Zulks vergt naar het oordeel van de inspecteur-generaal een weloverwogen op de wet gebaseerd handhavingbeleid dat zoveel mogelijk rekening houdt met belangen die met uitvoering van het experiment zijn gediend, waaronder begrepen hindervermindering, enerzijds en de uit de vigerende regelgeving reeds voorvloeiende bescherming voor omwonenden anderzijds. Genoemd beleid moet aan alle betrokkenen rechtszekerheid bieden en moet kenbaar en democratisch controleerbaar zijn.

Hoe bij een overschrijding de handhaving door de inspecteur-generaal tijdens het experiment in concreto zal worden vormgegeven, is afhankelijk van de oorzaak van de overschrijding. Deze oorzaak bepaalt normaal gesproken in hoeverre de overschrijding de sector kan worden aangerekend en hoe waarschijnlijk het is dat een soortgelijke overschrijding zich het volgende gebruiksjaar weer voordoet.

Tijdens het experiment kan blijken dat een opgetreden overschrijding het onbedoeld en onvoorzienbaar doch echter wel onlosmakelijk gevolg is van het experiment. Aangezien in dat geval handhavend optreden in de regel niet opportuun is en de uitvoering van het experiment zou bemoeilijken, moet het handhavingbeleid daar in een oplossing voorzien. De inspecteur-generaal meent evenwel dat de toepasselijke regelgeving in dat geval voldoende flexibiliteit in zich bergt, waardoor handhaving slechts nog geboden is in noodzakelijke en uitzonderlijke gevallen.

De handelwijze van de inspecteur-generaal met betrekking de handhaving op grond van artikel 8.22 Wet luchtvaart tijdens het experiment met het nieuwe stelsel is vastgelegd in de vorm van beleidsre-



gels. Deze zijn vastgesteld in de bijlage bij het onderhavige besluit.

Ten slotte wordt overwogen dat er gedurende het experiment niettemin sprake kan zijn van bijzondere feiten en/of omstandigheden die de inspecteur-generaal op grond van haar inherente afwijkingsbevoegdheid kunnen nopen tot afwijking van middels dit besluit vastgestelde beleidsregels indien zulks noodzakelijk zou zijn ter bescherming van één van bovengenoemde belangen.