

Kenmerk	W09.04.0186/V
Datum advies	5 juli 2004
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 12 oktober 2004, nr 196

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol en het besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb.343), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 17 mei 2004, no.04.001889, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol en het besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb.343), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in de implementatie van richtlijn nr. 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 maart 2002, betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (PbEG L 185) (hierna: de richtlijn). Daartoe worden het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (Lvb) en het besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 343) (hierna: Geluidhinder-KB) gewijzigd. De richtlijn heeft voor Nederland alleen betrekking op de luchthaven Schiphol. De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt naast een aantal opmerkingen van wetstechnische aard opmerkingen over de overschrijding van de implementatietermijn, de inwerkingtreding, de noodzaak van wijziging van het Geluidhinder-KB, de eventuele toepasselijkheid op bestuursrechtelijke handhaving en de gebruikte methode voor het aangeven van grenswaarden. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Implementatietermijn en inwerkingtreding

De Raad merkt op dat artikel 16 van de richtlijn bepaalt dat de richtlijn uiterlijk op 28 september 2003 moet zijn geïmplementeerd. De implementatietermijn is dus inmiddels ruimschoots overschreden. Dit noopt tot een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het ontwerpbesluit. In artikel III is evenwel bepaald dat het besluit in werking zal treden op de eerste dag van de derde kalendermaand na de dagtekening van het Staatsblad waarin het besluit wordt geplaatst. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 76, vierde lid, van de Luchtvaartwet voor de inwerkingtreding van het onderdeel van het ontwerpbesluit dat voorziet in wijziging van het Geluidhinder-KB. De wijziging van het Lvb, dat op de Wet

luchtvaart is gebaseerd, zou eerder in werking kunnen treden omdat deze wet geen vertraagde inwerkingtreding van uitvoeringsbesluiten voor de luchthaven Schiphol voorschrijft. Mede gelet op hetgeen hij opmerkt in punt 2 van zijn advies over de noodzaak van de wijziging van het Geluidhinder-KB, meent de Raad dat in artikel III voor de inwerkingtreding van de wijziging van het Lvb in de kortst mogelijke termijn zou moeten worden voorzien.

De Raad adviseert artikel III te heroverwegen en in de toelichting nader in te gaan op de praktische gevolgen van de overschrijding van de implementatietermijn van de richtlijn.

2. Noodzaak wijziging Geluidhinder-KB

In het algemeen deel van de toelichting wordt erop gewezen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van het Geluidhinder-KB exploitatiebeperkingen kan opleggen en dat met het oog daarop de randvoorwaarden die krachtens de richtlijn aan het vaststellen van exploitatiebeperkingen worden verbonden, ook in het Geluidhinder-KB moeten worden opgenomen. De Raad merkt naar aanleiding hiervan op dat niet duidelijk is welke betekenis het Geluidhinder-KB nog kan hebben voor de luchthaven Schiphol naast de bijzondere bepalingen voor deze luchthaven in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart. Het Geluidhinder-KB is gebaseerd op artikel 76, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Luchtvaartwet. In de toelichting op artikel II, onderdeel B, van de Schipholwet (*zie noot 1*) is uiteengezet dat de regeling van de onderwerpen van hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet wat betreft Schiphol is overgenomen door het nieuwe hoofdstuk 8 en de nieuwe titel 11.2 van de Wet luchtvaart (*zie noot 2*). De uitzonderingen die in artikel II, onderdeel B, van de Schipholwet worden genoemd, hebben betrekking op tarieven, beveiliging en militaire terreinen. In de kamerstukken kan geen aanknopingspunt worden gevonden voor de noodzaak van een resterende bevoegdheid van de minister om uit hoofde van geluidhinderbestrijding gebruiksbeperkingen voor Schiphol op te leggen.

De Raad adviseert in de toelichting de noodzaak tot wijziging van het Geluidhinder-KB nader te verklaren of, indien van een noodzaak daartoe bij nader inzien niet zou blijken, het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Toepasselijkheid op bestuursrechtelijke handhaving

In de toelichting op artikel 4A.1 wordt erop gewezen dat de luchthavenexploitant en de inspecteur-generaal Verkeer en Waterstaat in het vervolg bij het nemen van maatregelen die geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen inhouden, de bepalingen van de richtlijn en het ontwerpbesluit in acht zullen moeten nemen. In het vervolg daarop wordt opgemerkt: "Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de uitoefening van handhavingstaken door de inspecteur-generaal waar het gaat om het handhaven van de regels en de grenswaarden uit het Lvb, door het onderhavige besluit niet wordt doorkruist". Nu de Minister van Verkeer en Waterstaat krachtens titel 11.2 van de Wet luchtvaart met de bestuurlijke handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen is belast, rijst de vraag welke handhavingstaken van de inspecteur-generaal hier worden bedoeld. Voorts merkt de Raad op dat in voorkomende gevallen de uitoefening van bestuursdwang door de minister de facto tot exploitatiebeperking zou kunnen leiden, waarop de richtlijn en het ontwerpbesluit van toepassing zijn.

De Raad adviseert in de toelichting op deze beide punten in te gaan.

4. ICAO Bijlage 16

In artikel 1.1, onderdeel j, van het Lvb wordt "ICAO Bijlage 16" omschreven als "de ingevolge een mededeling van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat gepubliceerd in de

Staatscourant van kracht zijnde versie van de op grond van het op 7 december 1944 te Chicago gesloten Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109) door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie vastgestelde Bijlage 16". De Raad wijst erop dat een nieuwe versie van Bijlage 16 niet van kracht wordt door een mededeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat, maar door het daartoe strekkende besluit van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie. Bovendien dient de bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen te geschieden in het Tractatenblad.

De Raad adviseert de tekst van artikel 1.1, onderdeel j, aan te passen.

5. Geluidscontouren en meetpunten

In artikel 4A.3 is bepaald dat bij de besluitvorming over het opleggen van exploitatiebeperkingen rekening wordt gehouden met de in de Bijlage II van de richtlijn gespecificeerde informatie voor zover dat voor de betrokken exploitatiebeperkingen en de kenmerken van de luchthaven passend en mogelijk is. In de punten 1.3 en 2.4 van deze bijlage wordt gerefereerd aan geluidscontouren. Voor bepaling van de geluidhinder vanwege Schiphol wordt echter niet meer gewerkt met een systeem van geluidscontouren maar met een methode waarbij grenswaarden zijn vastgesteld in bepaalde handhavingspunten (artikel 4.2.1, derde lid, Lvb). Niet duidelijk is of onder het nieuwe systeem voor de luchthaven Schiphol voldaan kan worden aan de richtlijn.

De Raad adviseert in de toelichting een verduidelijking te geven.

6. Vliegtuigen ingeschreven in ontwikkelingslanden

Artikel 8 van de richtlijn behelst een vrijstelling voor marginaal conforme vliegtuigen die zijn ingeschreven in ontwikkelingslanden. Deze bepaling is overgenomen in artikel 4A.6 van het ontwerpbesluit. Noch in de considerans van de richtlijn noch in de toelichting op artikel 4A.6 wordt aangegeven aan de hand van welke criteria zal worden vastgesteld of het land waarin het vliegtuig is ingeschreven, als ontwikkelingsland moet worden aangemerkt. De Raad adviseert in de nota van toelichting op deze vraag nader in te gaan.

7. Implementatie van de artikelen 4 en 9 van de richtlijn

Het verdient met het oog op een volledig beeld van de implementatie van de richtlijn aanbeveling dat wordt aangegeven hoe in Nederland zal worden voldaan aan de in artikel 4, eerste lid, juncto artikel 2, onderdeel g, van de richtlijn voorgeschreven evenwichtige aanpak. Hetzelfde geldt voor de toetsingscriteria in artikel 4, tweede lid, van de richtlijn. Ten slotte zal moeten worden aangegeven of en zo ja, hoe uitvoering zal worden gegeven aan artikel 9 van de richtlijn (afzonderlijke vrijstellingen voor uitzonderlijke operaties). De Raad adviseert in de nota van toelichting nader op deze punten in te gaan.

8. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W09.04.0186/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Ontwerpbesluit

- Artikel 1.1 van het Luchthavenverkeerbesluit, onderdeel m, “referentie” en “geluidsmeetpunten” aan elkaar schrijven.
- Het ontwerpbesluit behelst, zoals ook in de toelichting wordt aangegeven, een regeling van de wijze waarop de exploitant van de luchthaven en de inspecteur-generaal exploitatiebeperkingen opleggen. In verband daarmee zou de grondslag in de aanhef moeten worden gepreciseerd door daarin ook te verwijzen naar artikel 8.17, zesde lid, van de Wet luchtvaart.
- Nu blijkt de toelichting op artikel 4A.2 in verband met de geluidsniveaus van vliegtuigen onder “milieudoelstelling” wordt verstaan het voldoen aan de geluidsgrenzen zoals die in het Lvb worden opgelegd, rijst de vraag of het niet beter is de term “geluidsgrenzen” ook te gebruiken bij de implementatie van de richtlijn, ook al wordt de term “milieudoelstelling” gebezigd in artikel 4, derde lid, van de richtlijn (zie ook aanwijzing 58, eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel 4A.4, eerste lid, sub a, de tekst laten beginnen met: Gedurende.

Nota van toelichting

- Op blz. 2, van de nota van toelichting, vierde en derde regel van onder, de zinsnede “in acht te nemen” schrappen.
- In de toelichting op artikel 4A.1, voorlaatste zin van het tweede tekstblok, “worden doorkruist” vervangen door: wordt doorkruist.
- De transponeringstabel als volgt aanvullen:
 - o Bij artikel 2, onderdeel e, van de richtlijn ook onderdeel i van artikel 1.1 Lvb vermelden.
 - o De omzetting van artikel 4, derde en vierde lid, van de richtlijn in het ontwerpbesluit (artikel 4A.2) alsnog opnemen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 14 juli 2004

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Implementatietermijn en inwerkingtreding.

Overeenkomstig het advies van de Raad is de datum voor inwerkingtreding van de wijziging van het Lvb vervroegd naar de eerste dag na dagtekening van het Staatsblad waarin dit besluit geplaatst wordt. Een dergelijke vervroeging is voor de wijziging van het Geluidhinder-KB niet mogelijk, aangezien de Luchtvaartwet voor dergelijke besluiten een ruime inwerkingtredingstermijn voorschrijft.

Op advies van de Raad van State wordt in de nota van toelichting bij het besluit ingegaan op de praktische gevolgen van de overschrijding van de implementatietermijn.

2. Noodzaak wijziging Geluidhinder-KB

De Raad stelt in zijn advies vraagtekens bij de noodzaak tot aanpassing van het Geluidhinder-

KB. De noodzaak van deze aanpassing is in de nota van toelichting verduidelijkt.

3. Toepasselijkheid op bestuursrechtelijke handhaving.

Naar aanleiding van de vraag van de Raad van State naar het onderscheid tussen de handhavingsbevoegdheden van enerzijds de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond hoofdstuk 11 Wet luchtvaart en anderzijds de inspecteur-generaal krachtens artikel 8.20 Wet luchtvaart is de nota van toelichting verhelderd.

De stelling van de Raad dat ook de uitoefening van bestuursdwang door de Minister van Verkeer en Waterstaat de facto het opleggen van een exploitatiebeperking kan inhouden is juist. Het ontwerpbesluit is daarom aangepast.

4. ICAO Bijlage 16.

De Raad van State merkt in zijn advies terecht op dat de Bijlage 16 bij het Internationale Verdrag voor de Burgerluchtvaart (ICAO Verdrag) niet door een mededeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat van kracht wordt. Onjuist is echter de veronderstelling van de Raad dat de desbetreffende bijlage in het Traktatenblad wordt gepubliceerd. Mede gelet op de technische inhoud van deze bijlagen wordt hier namelijk van afgezien. Rekening houdend met de opmerkingen van de Raad en gelet op het feit dat in de richtlijn gebruik wordt gemaakt van een statische verwijzing naar de desbetreffende bijlage is het ontwerpbesluit gewijzigd.

5. Geluidscontouren en meetpunten.

Teneinde de door de Raad ervaren onduidelijkheden rond geluidscontouren en meetpunten weg te nemen is de nota van toelichting aangepast. In het kader van de Schipholwetgeving wordt inderdaad gewerkt met grenswaarden die zijn vastgesteld in bepaalde handhavingspunten. Geluidscontouren zoals bedoeld in bijlage II bij de richtlijn worden daarvan afgeleid.

6. Vliegtuigen ingeschreven in ontwikkelingslanden

Overeenkomstig het advies van de Raad van State wordt in de nota van toelichting nader ingegaan op de vraag welke landen als ontwikkelingsland kunnen worden aangemerkt.

7. Implementatie van de artikelen 4 en 9

De Raad van State adviseert nader aan te geven hoe in Nederland zal worden voldaan aan artikel 4, eerste en tweede lid, en artikel 9 van de richtlijn.

Artikel 4, eerste lid, schrijft in samenhang met artikel 2, onderdeel g, het toepassen van een evenwichtige benadering voor bij de aanpak van geluidsproblematiek op luchthavens. Het gaat hierbij om een strategie waarmee bij het oplossen van deze problematiek alle beschikbare maatregelen (maatregelen van ruimtelijke ordening, bronmaatregelen, operationele maatregelen) moeten worden overwogen. Een dergelijke brede facetbenadering is vervat in het huidige hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart en de daaronder liggende regelgeving. In dit afgewogen systeem van regels dat het optimaal gebruik van de luchthaven Schiphol als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer moet bevorderen beperkt bijvoorbeeld de beheersing van geluidsbelasting zich niet tot de mogelijke toepassing van geluidgerelateerde maatregelen, of het ontwikkelen van bronmaatregelen door de sector, maar is, onder andere in het kader van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol, tevens voorzien in een complex van ruimtelijke inrichtingsmaatregelen rondom de luchthaven.

Artikel 4, tweede lid, bepaalt dat bij het overwegen van exploitatiebeperkingen rekening

gehouden moet worden met verwachte kosten en baten van de ter beschikking staande maatregelen en met de specifieke kenmerken van de luchthaven. Hoewel het streven naar een evenwichtige verdeling van lasten en baten reeds wordt voorgeschreven door artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin het evenredigheidsbeginsel is opgenomen, zal artikel 4, tweede lid, volledigheidshalve in het ontwerpbesluit worden opgenomen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is er voor gekozen de mogelijkheid tot vrijstellingverlening bij bijzondere omstandigheden zoals vervat in artikel 9 van de richtlijn in het ontwerpbesluit op te nemen.

8. Met de redactionele opmerkingen van de Raad is rekening gehouden.

Ik moge U hierbij, mede namens de Staatssecretaris Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

(1) Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de Luchthaven Schiphol (Stb. 374).

(2) Kamerstukken II 2000/01, 27603, nr. 3, blz. 72.