

Vergaderjaar 2008–2009

**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)**

**I**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 1 december 2008

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op dinsdag 25 november 2008 gesproken over het onderhavige wetsvoorstel en bij brief de minister van Verkeer en Waterstaat een aantal nadere vragen ter voorbereiding op de plenaire behandeling voorgelegd.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft daarop bij brief van 28 november 2008 geantwoord.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,  
Hester Menninga

<sup>1</sup> Samenstelling:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), Dupuis (VVD), Slagter-Roukema (SP), Linthorst (PvdA), Schouw (D66), voorzitter, Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Klein Breteler (CDA), Hillen (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Janse de Jonge (CDA), Smaling (SP), Koffeman (PvdD), Rehwinkel (PvdA), Vliegert-hart (SP), vice-voorzitter en Yildirim (Fractie-Yildirim).

## BRIEF AAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Den Haag, 25 november 2008

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft in haar vergadering van dinsdag 25 november gesproken over nadere vragen ter voorbereiding op de behandeling van wetsvoorstel **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).

De leden van de fracties van PvdA, SP, VVD, GL, D66, CU, SGP en OSF wensen de regering nog enkele nadere vragen te stellen ter voorbereiding op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel 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). Hieronder treft u deze vragen aan. De leden van de genoemde fracties zien de antwoorden graag zo spoedig mogelijk tegemoet.

Uw brief (kenmerk: V&W/DGLM2008/1975) van 25 november<sup>1</sup> hebben wij slechts elektronisch aan het einde van de dag, na de vergadering van de vaste commissie voor verkeer en waterstaat, ontvangen. Deze brief zal dinsdag 2 december a.s. in de commissie besproken worden. De commissie heeft in haar vergadering – onwetend van de brief – besloten het wetsvoorstel, onder voorbehoud van een tijdige en adequate beantwoording van de vragen, plenair te behandelen op 22 en 23 december 2008.

### Algemeen

De Toekomstschets regionale luchthavens (EK 30 425, G) heeft betrekking op de ontwikkelingen van de luchthavensector tussen nu en 2020. Voor verschillende regionale luchthavens, waaronder Lelystad en Rotterdam, strekt de visie echter slechts tot 2015. Naar de leden van de eerder genoemde fracties hebben begrepen, is dit in luchtvaartkringen een vrij beperkte termijn, zeker gezien de tijd die met aanpassingen van luchthavens gemoeid gaat. Graag vernemen zij van u waarom niet is gekozen voor een visie voor een langere termijn dan 2015–2020.

Het onderhavig wetsvoorstel alsmede de Toekomstschets regionale luchthavens schetsen een beeld van (slechts) aansluiting bij en anticipatie op huidige ontwikkelingen. Een overkoepelende lange termijnvisie op de Nederlandse luchtvaartinfrastructuur, de wensen en behoeften ter zake, ontbreekt vooralsnog. De leden wensen te vernemen of deze keuzes wel opgenomen worden in de Luchtvaartnota.

De leden wensen te vernemen of het onderhavig wetsvoorstel voorziet in voldoende waarborging dat bij een verdere groei van het luchtverkeer in Nederland, zoals tevens voorzien door de commissie Alders, het optimaal gebruik van de luchthavens met inachtneming van de grenzen voor veiligheid en milieubescherming gerealiseerd kan worden.

Vorziet de regering aanpassingen van de luchthavenbesluiten op basis van de nog te presenteren Luchtvaartnota met inbegrip van het advies van de commissie Alders?

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2008–2009, 30 452, letter H.

Kan de regering aangeven wat een luchthaven van nationale betekenis is? Welke criteria gelden daarvoor en welke luchthavens zijn het?

De regering maakt op dit moment onderscheid naar verschillende typen luchthaven (nationaal-, regionaal belang, luchthavens met een luchthavenbesluit, met een luchthavenregeling, binnen of buiten het samenwerkingsverband met Schiphol, etc). De verschillende typering hebben onder andere gevolgen voor de rechtsbescherming (zie tevens vragen hieronder). De leden van de genoemde fracties vragen de regering aan te geven tot welke categorieën de luchthavens Eelde, Maastricht, Twente, Eindhoven en Lelystad behoren. Wat is de huidige status en wat is de verwachting voor de toekomst?

### **Decentralisatie: provinciale bevoegdheden**

Eén van de uitgangspunten van de RBML is de decentralisatie van de bevoegdheden over regionale luchthavens. De provincies zouden hun rol van gebiedsregisseur zo meer waar kunnen maken. Daarentegen blijven bepaalde zaken, waaronder regels met betrekking tot het luchtruim, de veiligheid en de beveiliging, op rijksniveau geregeld. De provincies zullen hun eigen beleid aan dienen te passen aan de nationaal gestelde kaders. Hoewel dit bij provinciale regelgeving vaker het geval is, vragen de fracties op welke onderdelen voor de provincies beleidsruimte resteert om de rol van gebiedsregisseur ook daadwerkelijk op te nemen. Graag ontvangen de leden een reactie van de minister.

Kan de regering aangeven in welke mate de provincie de bevoegdheid krijgt het luchtverkeer op de luchthaven van regionale betekenis te beperken en/of uit te breiden. Kan de regering aangeven aan welke bovenprovinciale belangen gesteld in artikel 8.41 moet worden gedacht? In hoeverre moet hierbij gedacht worden aan de uitplaatsing van luchtverkeer van Schiphol naar Lelystad, Eindhoven en mogelijk Rotterdam?

Kan de regering aangeven of de decentralisatie kostenefficiënt beleid bevordert, gelet op de hoofdzakelijk uitvoerende taken van de provincies en de daarvoor benodigde kennis en kunde.

Het Interprovinciaal Overleg heeft per brief aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat laten weten dat het voor het bepalen van de invoeringsdatum van de wet het van belang is dat de kennisoverdracht aan de provincies is voltooid en dat de lagere regelgeving bij het onderhavig wetsvoorstel is vastgesteld. Kan de regering aangeven wat de stand van zaken en planning is met betrekking tot deze twee punten?

### **Samenhang wetsvoorstellen/beleid**

Gelet op de samenhang bij beleid omtrent luchthavens tussen ruimtelijke ontwikkeling en milieuaspecten vragen de leden van de bovengenoemde fracties zich af welke verhouding de regering ziet tussen het onderhavig wetsvoorstel, structuurvisies en planologische kernbeslissingen. Kan de regering aangeven waarom niet gekozen is voor de (plannings) systematiek van de Wet ruimtelijke ordening en bijvoorbeeld de WABO?

Met de uitplaatsing van luchtverkeer van Schiphol naar andere luchthavens, zoals voorgesteld door de commissie Alders, dienen de regionale overeenkomsten met deze luchthavens open gebroken te worden. Kan de regering aangeven wat de verhouding is tussen en de toekomst van de verschillende luchthavenbesluiten, de regionale overeenkomsten en onderhavig wetsvoorstel? Is de regering voornemens in de Luchtvaartnota expliciet in te gaan op de gevolgen van het advies van de commissie

Alders en kan nu reeds worden aangegeven of daaruit mogelijke aanpassingen zullen voortvloeien in onderhavig wetsvoorstel?

### **Verdrag van Aarhus/rechtsbescherming**

Het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechte inzake milieuaangelegenheden plaatst aanleg van Vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2100 meter (Bijlage I, 8a) onder de werking van artikel 9, lid 2 van hetzelfde verdrag. Kan de regering aangeven of het onderhavig wetsvoorstel en specifiek het amendement Haverkamp (nr. 44) en het amendement Tang/Van der Staaij (nr. 43) in overeenstemming zijn met het Verdrag van Aarhus.

In het onderhavig wetsvoorstel zal toegang tot de bestuursrechter en de Raad van State vervallen bij vliegvelden waarbij voor het burgerluchthavenverkeer sprake is van een samenwerking van dit verkeer met de luchthaven Schiphol. Kan de regering aangeven voor welke luchthavens een samenwerking met de luchthaven wordt voorzien? Kan de regering een definitie geven van de hier bedoelde term «samenwerking»? Geldt dit tevens samenwerking met marktpartijen?

Het amendement Haverkamp, nr. 44 spreekt van «samenwerking bij de verdeling van...». Bedoelt de regering ter zake een luchthavensysteem volgens de Europese verordening 2408/92? Zo niet, hoe wordt dan het begrip samenwerking bij de verdeling van luchthavenverkeer uitgelegd en gedefinieerd? Welke criteria en/of normenstelsel ligt ten grondslag aan de bedoelde samenwerking? Wat valt er wel onder en wat niet?

De Raad van State heeft in haar advies aangegeven dat er ernstige bezwaren zijn tegen uitsluiting van het beroep op de bestuursrechter. Graag een reactie van de regering hierop mede in ogenschouw nemende de aangenomen amendementen in de Tweede Kamer.

Hoe is de regering voornemens de huidige rechtsbescherming van belanghebbenden te garanderen bij regionale luchthavens die niet samen met Schiphol in een luchthavensysteem zitten. Blijft deze rechtsbescherming gelijk of wordt deze minder?

Hoe is het bezwaar en beroep geregeld bij gemeenten en burgers bij een aanwijzing tot militaire luchthaven?

Zien de leden van de eerder genoemde fracties het goed dat de invoering van onderhavig wetsvoorstel het mogelijk maakt dat een MER – zoals bij vliegbasis Volkel – kan worden vastgesteld zonder verplichte bezwaar en beroepsmogelijkheden? Welke garanties hebben omliggende gemeenten en burgers – bijvoorbeeld rondom Volkel – dat een besluit over de luchthaven zorgvuldig tot stand komt? Ten aanzien van specifiek de vliegbasis Volkel wensen de leden te vernemen of het onder de nieuwe regelgeving (artikel 10.39) mogelijk is dat Volkel geen luchthavenbesluit nodig heeft maar in aanmerking komt voor een luchthavenregeling.

### **Beperkingengebied**

Welke waarborgen geeft de regering dat ook naar maatregelen aan de bron en in de overdracht wordt gekeken voordat een beperkingengebied wordt gedefinieerd? Kan de regering aangeven hoe een beperkingengebied wordt gedefinieerd? Welk proces en welke criteria zijn daarop van toepassing?

## **Geluidsnormen**

De regering heeft ervoor gekozen bij de geluidsbelastingmaat voor militaire luchthavens niet de Europese dosismaten in te voeren. Voor de burgerluchthavens worden deze maten wel ingevoerd. De Europese maten zijn ook opgenomen in de Wet geluidhinder. De niet consequente toepassing van de Europese dosismaten in de Nederlandse wetgeving lijkt onwenselijk. Kan de regering aangeven op welke termijn een berekeningsvoorschrift gerealiseerd kan worden en zij de Europese dosismaten voor de militaire luchthavens wenst in te voeren.

Daarbij wordt de regering ook verzocht in te gaan op de mogelijkheid dat de komende jaren militaire luchthavens met verschillende dosismaten zullen werken als gevolg van de berekeningen met en zonder de 65 dB (A)afkap. Bij die delen van vliegbewegingen die minder dan 65 dB(A) produceren, worden deze niet meegeteld in de geluidsberekeningen.

Zijn de gegevens met betrekking tot geluidsbelasting, externe veiligheidsrisico's en lokale luchtverontreiniging openbaar? Zo niet, waarom niet?

Worden bij elke luchthaven op last van de inrichtinghouder verplichte onafhankelijke metingen voorgeschreven en ziet bijvoorbeeld de VROM-inspectie hierop toe?

## **Concurrentiepositie**

Nederlandse luchthavens hebben niet alleen te maken met concurrentie in eigen land, maar zeker ook met luchthavens aan de andere kant van de landsgrenzen. In de Toekomstschets wordt dit onderwerp kort aangestipt. Graag ontvangen de leden een nadere uitwerking van de concurrentieverhouding met de buitenlandse luchthavens in de grensgebieden.

Een tweede punt aangaande de concurrentiepositie van de Nederlandse luchthavens ziet op de interne situatie. Verschillende regionale luchthavens maken deel uit van de Schiphol Group. Deze situatie doet denken aan de positie van luchthavenbeheerder BAA in het Verenigd Koninkrijk, die onlangs is aangespoord door de Britse Competition Commission om haar belang in een aantal luchthavens af te stoten om haar dominante marktpositie te verkleinen. Bestaat de kans dat de Nederlandse dan wel de Europese mededingingsautoriteit voor de Schiphol Group tot een vergelijkbaar oordeel zou komen? Graag ontvangen de fracties een onderbouwing van de minister.

## **Alternatieven**

Kan de regering aangeven of de (tijdelijke) oplossing van mogelijke verlenging van de structuurvisies en/of noodwetgeving, zoals destijds ook toegepast bij de Schipholwet, overwogen kan worden en zo niet, welke doorslaggevende argumenten gelden daarvoor.

## **Aanvullende vragen van de fractie van de VVD:**

De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van een betere ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland. En dan niet alleen Schiphol, danwel verschuiving van Schiphol naar andere luchthavens, maar ook van de regionale luchtvaart. Dit om ook bewoners van andere regio's dan de Randstad goede vluchtmogelijkheden te bieden en om regionaal economische ontwikkelingen te stimuleren. Juist de regionale luchtvaart ontwikkelt zich de laatste jaren moeizaam in Nederland of zelfs helemaal niet. Deelt de Regering dit algemene uitgangspunt?

De voorliggende wet is een kaderwet. Dat wil zeggen dat er nog veel op lager niveau moet worden geregeld. Kan de regering een overzicht vertrekken van deze lagere regelgeving en de programmering daarbij?

De leden van de VVD-fractie achten de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en Provincies/Regio's binnen dit wetsvoorstel een kernpunt. Betekent de primaire rijksverantwoordelijkheid voor de luchthavens Maastricht, Eindhoven, Rotterdam, Lelystad, Groningen en Twente ook dat al deze velden per omgaande over een minimale baanlengte (zullen) beschikken noodzakelijk voor veilig gebruik door Boeing 737 en Airbus 320, ook bij maximale belading en ongunstige weersomstandigheden. En dat de verkeersleiding en exploitatie ook primair bij het Rijk liggen? Hoe bereikt het Rijk dat de vluchtcapaciteit ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd, ook wanneer Provincies of Regio's een lagere capaciteit wenselijk achten.

De leden van de VVD-fractie steunen de bepaling dat de regelgeving niet discriminerend mag uitwerken naar individuele luchthavengebruikers. Maar hoe verhoudt deze bepaling zich tot de claim op Rotterdam voor regeringsvluchten? Uitzonderingen voor regeringsvluchten betekenen dan toch ook dat andere groepen recht op uitzonderlijke mogelijkheden hebben?

### **Aanvullende vragen van de leden van de fractie van de SP**

De leden van de fractie van de SP hebben nog een tweetal vragen over de toekomstschets regionale luchthavens.

In de toekomstschets geeft de regering aan dat luchthavens van nationale betekenis bijdragen aan de bereikbaarheid van stedelijke netwerken. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de vliegvelden van nationale betekenis zo aangewezen zijn dat zij bijdragen tot regionale ontsluiting. Klopt dit? En zo ja, betekent dit dan ook dat deze vliegvelden wat betreft het passagiersvervoer zich allereerst op deze stedelijke netwerken richten? En mocht ook dit het geval zijn, uit welke gegevens blijkt dit dan?

Daarnaast vermeldt de toekomstschets in de passage over het vliegveld Eelde (blz. 17) dat beide betrokken provincies, Groningen en Drenthe, de voorkeur zouden geven «aan Groningen Airport Eelde als luchthaven van nationale betekenis en geen voorstander te zijn van decentralisatie van bevoegdheden van Groningen Airport Eelde naar de provincies». Kan de regering aangeven in welke bestuurlijke besluiten is vastgelegd dat de provincies Groningen en Drenthe er de voorkeur aan geven om Groningen Airport Eelde als luchthaven van nationale betekenis aan te wijzen en geen voorstander te zijn van decentralisatie van bevoegdheden van Groningen Airport Eelde naar de provincies?

Voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Eerste Kamer,  
A. G. Schouw

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2008

Hiermee doe ik u mede namens de minister van VROM de antwoorden toekomen op de nadere vragen van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat ter voorbereiding op de behandeling van wetsvoorstel 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 (hierna: RBML).

Deze vragen heb ik met spoed beantwoord om u zo in de gelegenheid te stellen de beantwoording in uw vergadering van 2 december te kunnen behandelen samen met mijn verzoek van 25 november jongstleden. Het belang van een spoedige plenaire behandeling heb ik in die brief van 25 november nogmaals aangegeven.

De leden van de fracties van PvdA, SP, VVD, GL, D66, CU, SGP en OSF hebben nog enkele nadere vragen gesteld ter voorbereiding op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. Bij de beantwoording volg ik in grote lijnen de indeling en volgorde van de vragen zoals u die mij hebt doen toekomen. Daarop is één uitzondering. In het algemene deel dat direct hieronder volgt, betrek ik ook de vragen die onder het kopje «samenhang wetsvoorstellen/beleid» zijn gesteld, voor zover deze relatie hebben met het onderwerp van de luchtvaartnota en het Aldersadvies.

### **Algemeen: samenhang met luchtvaartnota en Aldersadvies en scope**

*De Toekomstschets regionale luchthavens (EK 30 425, G) heeft betrekking op de ontwikkelingen van de luchthavensector tussen nu en 2020. Voor verschillende regionale luchthavens, waaronder Lelystad en Rotterdam, strekt de visie echter slechts tot 2015. Naar de leden van de eerder genoemde fracties hebben begrepen, is dit in luchtvaartkringen een vrij beperkte termijn, zeker gezien de tijd die met aanpassingen van luchthavens gemoeid gaat. Graag vernemen zij van u waarom niet is gekozen voor een visie voor een langere termijn dan 2015–2020.*

Tegen de achtergrond van het hieronderstaande met betrekking tot het Aldersadvies en de luchtvaartnota is in de Toekomstschets gekozen voor een horizon 2015–2020 omdat thans nog niet kan worden aangegeven op welke wijze de aanbeveling uit het Aldersadvies om ruimte te vinden voor in totaal 70 000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis, per regionale luchthaven exact uitwerkt. Wel heb ik beoogd om u zo goed als mogelijk te informeren in de gevraagde tussentijdse Toekomstschets door een bandbreedte te schetsen van mogelijke ontwikkelingsperspectieven per regionale luchthaven, waarbij ik in de Toekomstschets een tijdshorizon tot circa 2020 hanteer.

De luchtvaartnota zal eveneens een onderscheid maken tussen de periode tot en met 2020 en de periode daarna. Voor de periode tot en met 2020 maakt het kabinet concrete richtinggevende keuzes. Voor de periode daarna is de nota meer agendazettend. Ik besef terdege dat de ontwikkelingen niet eindigen in 2020, zeker gezien de tijd die met aanpassingen van luchthavens gemoeid gaat. Dat is ook de reden waarom het kabinet eerder dit jaar proactief een besluit over lange termijn ontwikkeling na 2020 heeft uitgebracht dat via een zorgvuldig proces tot besluitvorming



op basis van een structuurvisie moet leiden. In de Toekomstschets refereer ik daar ook expliciet aan, bijvoorbeeld bij de toekomstschets voor Lelystad airport. De uitgangspunten die gelden bij de lange termijn-afweging zullen worden geschetst in de Luchtvaartnota.

*Het onderhavig wetsvoorstel alsmede de Toekomstschets regionale luchthavens schetsen een beeld van (slechts) aansluiting bij en anticipatie op huidige ontwikkelingen. Een overkoepelende lange termijnvisie op de Nederlandse luchtvaartinfrastructuur, de wensen en behoeften ter zake, ontbreekt vooralsnog. De leden wensen te vernemen of deze keuzes wel opgenomen worden in de Luchtvaartnota.*

Bij de beantwoording van de vragen van de leden over de samenhang van de besluitvorming over de regionale luchthavens met de luchtvaartnota en het Aldersadvies wil ik voorop stellen dat ik streef naar integrale visievorming voor de nationale luchthavens. Het gaat bij een integrale visie uiteraard ook om de individuele luchthavens ten aanzien van hun ontwikkelingsmogelijkheden en de daarbij behorende (economische en milieu) effecten. Daarbij acht ik het overleg met de regio's van groot belang.

In het Coalitieakkoord zijn de hoofdlijnen voor het beleid van het kabinet ten aanzien van de luchtvaart in Nederland reeds geschetst. In vervolg hierop is in de Kamerbrief Beleidsagenda Schiphol (25 mei 2007, Kamer-nummer 29 665, nr. 47) toegezegd, dat de hoofdlijnen uit het Coalitieakkoord nadere uitwerking krijgen in een strategische beleidsvisie, de luchtvaartnota.

De Luchtvaartnota gaat in op het vraagstuk hoe Nederland haar concurrentiepositie kan versterken via het hebben en houden van een hoogwaardig netwerk van internationale verbindingen. Belangrijk onderdeel hiervan betreft de vraag hoe de duurzame en selectieve groei van Schiphol het meest effectief kan worden vormgegeven in het licht van de te verwachten ontwikkelingen. Bij de invulling hiervan wordt zorg gedragen voor de inpassing in de leefomgeving en de ruimtelijk-economische structuur. Het beschikbaar maken van capaciteit op de regionale velden hangt daarmee samen en is daar onderdeel van.

In dat kader zal in de luchtvaartnota de samenhang tussen de luchthavens beschreven worden en de visie van het rijk op de ontwikkeling van het luchthavennetwerk. Vooruitlopend daarop heeft u verzocht om de tussentijdse toekomstschets, die ik op 14 november u heb gegeven. Voor de elementen waarop ik thans nog niet definitief uitsluitsel kan geven, heb ik aangegeven welk proces loopt om tot keuzes te komen. Dit proces om tot de door u gevraagde keuzes in de luchtvaartnota te komen zal ik hieronder bij de vervolgvragen nader toelichten.

*De leden wensen te vernemen of het onderhavig wetsvoorstel voorziet in voldoende waarborging dat bij een verdere groei van het luchtverkeer in Nederland, zoals tevens voorzien door de commissie Alders, het optimaal gebruik van de luchthavens met inachtneming van de grenzen voor veiligheid en milieubescherming gerealiseerd kan worden. Voorziet de regering aanpassingen van de luchthavenbesluiten op basis van de nog te presenteren Luchtvaartnota met inbegrip van het advies van de commissie Alders?*

Het kabinet heeft het Aldersadvies omarmd. De voorgestelde maatregelen – met betrekking tot de volumebegrenzing op Schiphol, selectieve groei van de mainport Schiphol en verplaatsing van vluchten naar regionale luchthavens, de hinderbeperking, de omgevingskwaliteit en een nieuw



normen- en handhavingstelsel – zijn daarbij onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het kabinet bevestigt daarmee dan ook dat de uitkomst van de Alderstafel alleen mogelijk is, als het Rijk ruimte biedt voor de verdeling van de nationale capaciteitsvraag. Het gaat hierbij volgens huidige inzichten van de luchtvaartsector om 35 000 vliegtuigbewegingen per jaar tot en met 2015 en nog eens circa 35 000 per jaar tot en met 2020.

De aantallen zullen afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen en van de mate waarin het niet-mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt om te verschuiven. De luchthavens die in lijn met de lange termijn verkenning in beginsel in aanmerking komen voor het accommoderen van het niet-mainportgebonden verkeer zijn Eindhoven en Lelystad. In de Luchtvaartnota zal de verdeling van de benodigde capaciteit over deze luchthavens worden vastgesteld. Hierbij zal naar het totale luchthavennetwerk gekeken worden (dus inclusief Rotterdam, Twente, Maastricht en Eelde). Voor Eindhoven zal de ontwikkeling zoveel mogelijk aansluiten bij de brainportdoelen en geldt dat de status van Eindhoven als militaire luchthaven onveranderd zal blijven en dat het niet ten koste zal gaan van de Nederlandse militaire functies op Eindhoven. Voor Lelystad geldt dat conform de uitspraak van de Raad van State het huidige aanwijzingsverzoek doorgang zal vinden. Op basis van de keuzes in de Luchtvaartnota zal verdere besluitvorming plaatsvinden via de geëigende procedures, in beginsel rekening houdend met de in de PKB's vastgestelde milieuruimte alsmede het bestuurlijk draagvlak in de regio.

Om hierover in de Luchtvaartnota verdere uitspraken te kunnen doen, voert het kabinet een nadere analyse uit ten aanzien van de maatschappelijk-economische effecten van de inzet van meerdere regionale luchthavens ten behoeve van de nationale capaciteitsvraag. In aanvulling op de quick scan kosten- en batenanalyse van het Aldersadvies wordt daarbij, naast Eindhoven en Lelystad, ook gekeken naar andere Nederlandse regionale luchthavens (bijvoorbeeld Twente) en naar de internationale context.

Tegen de achtergrond van de ervaringen bij Schiphol, heeft het kabinet de heer Alders gevraagd verkennende gesprekken te voeren met – in eerste instantie – de regio's Eindhoven en Lelystad. Het gaat in deze verkennende gesprekken ten eerste om een advies van de heer Alders over het proces dat nodig is om tot besluitvorming over te kunnen gaan over verdeling van de nationale capaciteitsvraag. De kabinetsreactie op het Aldersadvies vormt daarbij als voornemen van het kabinet het uitgangspunt voor deze gesprekken. Ten tweede is de heer Alders gevraagd op basis van dit advies als onafhankelijke voorzitter ervoor te zorgen dat daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan het proces met de regio's en te verkennen onder welke voorwaarden en condities samen met de regio's invulling gegeven kan worden aan de nationale capaciteitsvraag.

Aanpassing van luchthavenbesluiten kan op basis van de in de luchtvaartnota geschetste ontwikkelingen nodig zijn. Als een wijziging van besluiten aan de orde is dan zal dit plaatsvinden via de geëigende wettelijke procedures en de rechtsbescherming, zoals neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel (zie hieronder). Indien aanpassing van de luchthavenbesluiten nodig is, voorziet het onderhavige wetsvoorstel RBML in een zorgvuldige procedure. Bij aanpassing van de milieuruimte in een luchthavenbesluit is een m.e.r.-procedure aan de orde, waarin de effecten ten aanzien van milieubescherming en veiligheid worden onderzocht. Het bevoegd gezag stelt in de richtlijnen voor het MER het kader vast welke informatie over veiligheid en milieubescherming nodig is om een besluit te kunnen nemen. Vervolgens zijn deze richtlijnen voor het bevoegd gezag leidend bij het aanvaarden van het MER. Indien dit MER aanvaard is, zal

op basis daarvan het bevoegd gezag een ontwerp-besluit nemen. Voor de startnotitie, het MER en het ontwerp-besluit gelden inspraakprocedures. Gelijkijdig wordt met de ter inzagelegging of voorpublicatie het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd waarna advisering door de Raad van State volgt.

*Met de uitplaatsing van luchtverkeer van Schiphol naar andere luchthavens, zoals voorgesteld door de commissie Alders, dienen de regionale overeenkomsten met deze luchthavens open gebroken te worden. Kan de regering aangeven wat de verhouding is tussen en de toekomst van de verschillende luchthavenbesluiten, de regionale overeenkomsten en onderhavig wetsvoorstel? Is de regering voornemens in de Luchtvaartnota expliciet in te gaan op de gevolgen van het advies van de commissie Alders en kan nu reeds worden aangegeven of daaruit mogelijke aanpassingen zullen voortvloeien in onderhavig wetsvoorstel?*

Voor het onderhavige wetsvoorstel heeft de verdelingsopgave voor de benodigde capaciteit tussen de luchthavens geen consequenties. Het onderhavige wetsvoorstel is in juni 2006 ingediend. Toen was er nog geen sprake van een verdelingsopgave. De wet is evenwel zo ingericht dat rekening is gehouden met de noodzaak op nationaal niveau te kunnen besluiten over een toekomstige capaciteitsopgave.

Overeenkomsten tussen regionale partijen en de luchthavenexploitant, zoals rond Eindhoven en Lelystad, kunnen bindende elementen bevatten voor partijen die deze overeenkomsten gesloten hebben. Uiteraard moet de realisatie van deze overeenkomsten plaatsvinden binnen de wettelijke kaders die gelden.

In het licht van het kabinetsbesluit over het Aldersadvies en het regionale overleg dat naar aanleiding daarvan zal plaatsvinden, merk ik op dat het allereerst aan de partijen, die deze regionale overeenkomst gesloten hebben, is om te besluiten zich al dan niet daar aan te blijven verbinden. In de gesprekken met de regio zullen zeker de elementen van de bestaande regionale akkoorden aan de orde komen. Er is daarmee geen aanleiding tot aanpassingen in het onderhavige wetsvoorstel als gevolg van de uitwerking van het advies van de Alderstafel in de Luchtvaartnota. Dit wetsvoorstel blijft in al deze gevallen het publiekrechtelijk kader voor de besluitvorming.

### **Status luchthavens**

*Kan de regering aangeven wat een luchthaven van nationale betekenis is? Welke criteria gelden daarvoor en welke luchthavens zijn het? De regering maakt op dit moment onderscheid naar verschillende typen luchthavens (nationaal-, regionaal belang, luchthavens met een luchthavenbesluit, met een luchthavenregeling, binnen of buiten het samenwerkingsverband met Schiphol, etc). De verschillende typering hebben onder andere gevolgen voor de rechtsbescherming (zie tevens vragen hieronder). De leden van de genoemde fracties vragen de regering aan te geven tot welke categorieën de luchthavens Eelde, Maastricht, Twente, Eindhoven en Lelystad behoren. Wat is de huidige status en wat is de verwachting voor de toekomst?*

De samenhangende overwegingen om aan te geven wat een luchthaven van nationale betekenis is, zijn in de Toekomstschets weergegeven:

- de bijdrage die deze luchthaven kan leveren aan de opvang van de nationale vraag naar luchthaveninfrastructuur
- de bijdrage van deze luchthaven aan de internationale bereikbaarheid

- van Nederland in het algemeen en van de stedelijke netwerken in het bijzonder
- het geluids- en externe veiligheidsprofiel dat met het groot handelsverkeer gepaard gaat.

Het kabinet heeft er in de Toekomstschets voor gekozen de burgerluchthavens Lelystad, Rotterdam, Maastricht en Eelde op grond van bovenstaande overwegingen nationale betekenis toe te kennen waardoor het Rijk voor deze luchthavens het bevoegd gezag is. Voorts blijft het Rijk bevoegd gezag voor de militaire luchthavens waaronder de vliegbasis Eindhoven. In het geval van Twente is er sprake van functieverandering van een voormalig militair terrein. Ook in dat geval is het Rijk bevoegd gezag. Het kabinet heeft op 14 november besloten in te zetten op een permanente openstelling van de luchthaven Twente, vanwege de potentiële rol in het nationale netwerk van luchthavens, waarmee ook de luchthaven Twente bij de nagestreefde permanente openstelling een luchthaven van nationale betekenis zal blijven.

Voor alle genoemde luchthavens wordt een luchthavenbesluit vastgesteld. Een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld indien de contour van het plaatsgebonden risico van 10–6 of de geluidcontour van 56 dB(A) Lden buiten het luchthavengebied valt. Dit criterium is vastgelegd in het ontwerp-Besluit burgerluchthavens. Indien niet aan dit criterium wordt voldaan kan worden volstaan met een luchthavenregeling.

### **Decentralisatie**

*Eén van de uitgangspunten van de RBML is de decentralisatie van de bevoegdheden over regionale luchthavens. De provincies zouden hun rol van gebiedsregisseur zo meer waar kunnen maken. Daarentegen blijven bepaalde zaken, waaronder regels met betrekking tot het luchtruim, de veiligheid en de beveiliging, op rijksniveau geregeld. De provincies zullen hun eigen beleid aan dienen te passen aan de nationaal gestelde kaders. Hoewel dit bij provinciale regelgeving vaker het geval is, vragen de fracties op welke onderdelen voor de provincies beleidsruimte resteert om de rol van gebiedsregisseur ook daadwerkelijk op te nemen. Graag ontvangen de leden een reactie van de minister.*

Het uitgangspunt van de RBML is decentraal wat kan, centraal wat moet. In de Toekomstschets is aangegeven welke regionale luchthavens het Rijk nationaal houdt vanwege de bijdrage die deze luchthavens kunnen leveren aan de opvang van de nationale vraag naar luchthaveninfrastructuur, de bijdrage aan de internationale bereikbaarheid van Nederland in het algemeen en van de stedelijke netwerken in het bijzonder en het geluids- en externe veiligheidsprofiel dat met het groot handelsverkeer op deze luchthavens gepaard gaat. De huidige kleine aangewezen luchthavens en de huidige niet-aangewezen luchthavens worden gedecentraliseerd. Het aantal, gebruik en de omvang van deze kleine luchthavens wordt in beginsel door de provincies bepaald, en in samenhang met de ruimtelijke functies van de omgeving afgewogen. Daarmee worden de verantwoordelijkheden daar neergelegd waar ze het beste kunnen worden waargemaakt.

De provincie is het beste op de hoogte van de verschillende belangen en ruimtelijke ontwikkelingen die spelen in de regio, is verantwoordelijk voor de gebiedsinrichting op regionaal niveau en kan dus het beste de afweging maken over omvang en gebruik van de velden van regionale betekenis. Hierbij zijn ook zaken als infrastructuur, woningbouwplannen, bedrijventerreinen, natuur en landschap, sport- en recreatieactiviteiten aan de orde. Ook voor het functioneren van de overlegcommissies bij de

luchthavens van regionale betekenis en het coördineren van initiatieven of beleidsvoorstellen zijn de provincies beter uitgerust. Zij beschikken over betere contacten en regionale netwerken. Het Rijk staat te ver af van de regionale dynamiek rond deze kleine luchthavens om een dergelijke integrale verantwoordelijkheid volledig waar te kunnen maken. Met dit wetsvoorstel wil het kabinet dit in de wetgeving vastleggen.

Ik noem een aantal voorbeelden van de beleidsruimte van de provincies voor de luchthavens van regionale betekenis:

- Voeren van een eigen ruimtelijk-economisch beleid in samenhang met luchthaveninfrastructuur
- Bepalen van de hoogte van de waarde in de voorgeschreven handhavingpunten in het verlengde van de baan (en daarmee de gebruiksruimte van de luchthaven).
- Bepalen waar eventuele andere handhavingpunten moeten komen.
- Opleggen aparte grenswaarden voor bepaalde typen vliegverkeer (zoals helikopters, klein verkeer) om zo het gebruik van de kleine luchthavens door deze typen te reduceren.
- Vaststellen van een groter beperkingengebied voor geluid of externe veiligheid dan wettelijk is voorgeschreven, waarbinnen zij een naar eigen inzicht te bepalen ruimtelijk beleid voeren.
- Het al dan niet afgeven van verklaringen van geen bezwaar voor de bouw van een woning of ander gebouw.
- Bepalen openingstijden van de kleine luchthaven. Daarbij kan desgewenst worden gekozen voor gedifferentieerde openingstijden (oefenvluchten niet op zondag en/of 's avonds).

*Kan de regering aangeven in welke mate de provincie de bevoegdheid krijgt het luchtverkeer op de luchthaven van regionale betekenis te beperken en/of uit te breiden. Kan de regering aangeven aan welke bovenprovinciale belangen gesteld in artikel 8.41 moet worden gedacht? In hoeverre moet hierbij gedacht worden aan de uitplaatsing van luchtverkeer van Schiphol naar Lelystad, Eindhoven en mogelijk Rotterdam?*

In antwoord op de vraag van de leden over artikel 8.41 kan ik aangeven dat dit artikel de situatie betreft waarin bovenprovinciale belangen vorderen dat bepaalde vormen van luchtvaart op bepaalde luchthavens van regionale betekenis mogelijk worden gemaakt. Mocht die situatie zich voordoen dan moet daarvoor ruimte beschikbaar komen. In het ontwerpbesluit burgerluchthavens, dat bij uw Kamer is voorgehangen, is in artikel 7 aangegeven waar het hierbij om gaat: vluchten van algemeen maatschappelijk belang, regeringsvluchten, operationeel noodzakelijke militaire vluchten of vluchten in bondgenootschappelijk verband. Het gaat daarbij dus niet om de uitplaatsing van verkeer van Schiphol naar regionale luchthavens van nationale betekenis waar de leden op doelen.

*Kan de regering aangeven of de decentralisatie kostenefficiënt beleid bevordert, gelet op de hoofdzakelijk uitvoerende taken van de provincies en de daarvoor benodigde kennis en kunde.*

Ik wil allereerst opmerken dat het niet hoofdzakelijk om een uitvoerende taak gaat, maar zoals hierboven aangegeven ook en vooral om de beleids- en regiefunctie van de provincie, waardoor de decentralisatie het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor luchthavenbeleid in de regio bevordert. Wat betreft de kostenefficiëntie merk ik het volgende op.

De decentralisatie is niet ingegeven door bezuinigingen of kostenbesparing. Het zijn bestuurlijke overwegingen die geleid hebben tot de keuze 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.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft in 2005 de gevolgen van het ingediende wetsvoorstel voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burgers getoetst. Het adviescollege stelde vast dat met de berekende afname van de lasten voor bedrijfsleven en burgers een bijdrage zou worden geleverd aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten te verminderen.

*Het Interprovinciaal Overleg heeft per brief aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat laten weten dat het voor het bepalen van de invoeringsdatum van de wet het van belang is dat de kennisoverdracht aan de provincies is voltooid en dat de lagere regelgeving bij het onderhavig wetsvoorstel is vastgesteld. Kan de regering aangeven wat de stand van zaken en planning is met betrekking tot deze twee punten?*

Begin 2005 is een uitgebreid programma van kennisoverdracht aan provincies gestart waarin alle relevante aspecten betreffende het nieuwe werkgebied van de regionale overheden zijn opgenomen. De overdracht is met name gericht op kennis van de luchtvaart (incl. economische en internationale aspecten) en de regelgeving zoals die is opgenomen in het wetsvoorstel RBML. Kennis van algemene aspecten als ruimtelijke ordening en milieu is reeds in ruimte mate aanwijzig bij de provincies.

Er zijn meerdere pilots georganiseerd waarbij de besluitvorming van zowel luchthavenbesluiten als luchthavenregelingen centraal stond. Er zijn in de afgelopen jaren ook themabijeenkomsten georganiseerd over specifieke onderwerpen zoals bijvoorbeeld geluidsmodellen en -berekeningen, handhaving, vliegroutes en luchtverkeersleiding, isolatie en sanering. Doelgroep van deze bijeenkomsten zijn medewerkers van provincies die vakmatig met het onderwerp bezig zijn. In goed overleg met het IPO zullen in de periode tussen de Kamerbehandeling en de volledige inwerkingtreding van het wetsvoorstel de laatste themabijeenkomsten in het kader van de kennisoverdracht worden georganiseerd over handhaving en over Besluit en regeling burgerluchthavens.

In samenwerking met provincies is een digitaal informatiesysteem ontwikkeld. Op een speciaal ingerichte website zal alle relevante historische informatie te vinden zijn (aanwijzingsbesluiten, kaarten van geluidszones e.d.). Daarnaast zullen hier ook stroomschema's van te doorlopen stappen bij procedures voor luchthavenbesluiten en -regelingen, met bijbehorende achtergrondinformatie te vinden zijn. Er wordt daarnaast een internetforum ingericht, waar provincies hun vragen kunnen indienen en delen met andere provincies en het Rijk. De combinatie van ingediende vragen en de daarbij behorende antwoorden samen, vormen een soort kennisbank. Dit besloten forum is reeds operationeel. De website wordt per januari voor ieder toegankelijk. Vervolgens worden cursussen aangeboden aan provinciemedewerkers om de website bij te houden.

De leden vragen verder of de regering aan kan geven wat de stand van zaken is met betrekking tot de lagere regelgeving bij het voorliggende wetsvoorstel. Ik verwijs hier naar het overzicht van lagere regelgeving dat hierna wordt gegeven.

### **Samenhang wetsvoorstellen**

*Gelet op de samenhang bij beleid omtrent luchthavens tussen ruimtelijke ontwikkeling en milieuaspecten vragen de leden van de bovengenoemde fracties zich af welke verhouding de regering ziet tussen het onderhavig*

*wetsvoorstel, structuurvisies en planologische kernbeslissingen. Kan de regering aangeven waarom niet gekozen is voor de (plannings) systematiek van de Wet ruimtelijke ordening en bijvoorbeeld de WABO?*

Op grond van RBML kunnen in de toekomst voor luchthavens direct besluiten genomen worden zonder dat eerst een kaderstellend ruimtelijk besluit moet zijn vastgesteld. In de huidige situatie kan op grond van de Luchtvaartwet een aanwijzingsbesluit voor een luchthaven pas worden vastgesteld als eerst een (rijks)structuurvisie is vastgesteld. De inhoud van het aanwijzingsbesluit dient vervolgens overeen te stemmen met de inhoud van de structuurvisie. Tot 1 juli 2008 bepaalde de Luchtvaartwet dat een aanwijzing moest overeenstemmen met een planologische kernbeslissing in de zin van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Om meerdere redenen is in RBML afgezien van deze getrapte wijze van besluitvorming.

Allereerst omdat het tweemaal in afzonderlijke besluitvormingstrajecten – allebei met inspraak en een MER-procedure – discussiëren over en vastleggen van de noodzaak van een luchthaven of van een bepaald gebruik daarop, niet doelmatig is. De discussie gaat daarbij tweemaal over hetzelfde. Op grond van RBML worden in het besluit voor een bepaalde luchthaven de aspecten milieu, veiligheid en ruimtelijke ordening integraal afgewogen. Deze aspecten zijn ook nauw met elkaar verbonden. Een tweede reden voor het loslaten van een getrapte wijze van besluitvorming is het beperken van administratieve lasten en bestuurlijke drukte. Via getrapte besluitvorming was de beleidsuitvoering niet slagvaardig. Als een nieuw beoogd gebruik van een luchthaven niet overeenstemde met de structuurvisie diende immers eerst de structuurvisie te worden gewijzigd alvorens het aanwijzingsbesluit kon worden aangepast. Een dergelijk tijdsverlies behoort met RBML tot het verleden.

Er zijn goede redenen om de luchthavenbesluiten waar het voorliggende wetsvoorstel betrekking op heeft, niet onder de werkingssfeer van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te brengen:

- Het wetsvoorstel sluit aan bij het al geldende wettelijke stelsel voor Schiphol. Het is onwenselijk om nu voor andere luchthavens een andere koers te gaan varen. Het is overzichtelijk als de regelgeving die specifiek van belang is voor de luchtvaart, zoveel mogelijk in één wettelijk stelsel te vinden is, en als de uitvoeringsbesluiten zoveel mogelijk binnen dat ene stelsel zijn vormgegeven. De Wet luchtvaart is in die zin vergelijkbaar met de Tracéwet, en een luchthavenbesluit met een tracébesluit, vanwege de ruimtelijke gevolgen buiten de luchthaven (planologische doorwerking). De omgevingsvergunning heeft ook geen betrekking op tracébesluiten.
- De omgevingsvergunning heeft geen betrekking op kaderstellende besluiten. Het luchthavenbesluit heeft deels het karakter van een vergunning, maar is voor een ander deel kaderstellend voor andere besluiten. Zo moet het luchthavenbesluit in acht worden genomen bij de vaststelling van besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening: bij het projectbesluit, het bestemmingsplan, het inpassingsplan en de beheersverordening.
- De omgevingsrechtelijke aspecten verbonden aan een luchthavenbesluit hangen nauw samen met de veiligheid van vliegprocedures. Het is wenselijk om de belangenafweging bij elkaar te houden, in één besluit.
- De omgevingsvergunning is een appellabele beschikking, de luchthavenbesluiten zijn (al dan niet appellabele) algemeen verbindende voorschriften (algemene maatregelen van bestuur, met voorhang en advies Raad van State, dan wel provinciale verordeningen).



Samenvoeging van beide stelsels maakt het er juridisch niet eenvoudiger op.

Het gemengde karakter van het luchthavenbesluit (deels kaderstellend met ruimtelijke doorwerking, deels een vergunning) maakt tevens duidelijk dat het niet voor de hand ligt om de besluitvorming over luchthavens volledig onder te brengen in de Wet ruimtelijke ordening. Het stelsel in de huidige Wet luchtvaart voor Schiphol en in het wetsvoorstel voor andere luchthavens sluit echter wel nauw aan bij, en maakt gebruik van de planologische instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening.

### **Rechtsbescherming**

*Het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechte inzake milieuaangelegenheden plaatst aanleg van Vliegvelden met een start- en landingsbaan van ten minste 2100 meter (Bijlage I, 8a) onder de werking van artikel 9, lid 2 van hetzelfde verdrag. Kan de regering aangeven of het onderhavig wetsvoorstel en specifiek het amendement Haverkamp (nr. 44) en het amendement Tang/Van der Staaij (nr. 43) in overeenstemming zijn met het Verdrag van Aarhus.*

Het Verdrag van Aarhus vereist in deze gevallen in de eerste plaats de mogelijkheid van inspraak. Voor luchthavens van regionale betekenis, luchthavens van nationale betekenis met een luchthavenregeling en militaire luchthavens met een luchthavenregeling, voorziet het wetsvoorstel daarin door de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Voor andere luchthavens (luchthavens van nationale betekenis met luchthavenbesluit en militaire luchthavens met luchthavenbesluit) voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van inspraak (6 weken) via voorpublicatie in de Staatscourant tegelijk met de voorhang bij het parlement. In aanvulling daarop kan echter ook op die luchthavenbesluiten afdeling 3.4 Awb worden toegepast.

In de tweede plaats vereist het verdrag in deze gevallen dat «leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben (...), toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan». Het wetsvoorstel, en specifiek de amendementen 43 en 44, voorziet daarin door in beginsel beroep open te stellen op de bestuursrechter (artikel 12.1 Wet luchtvaart). Alleen voor die gevallen dat «sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol» sluit het wetsvoorstel de toegang tot de bestuursrechter uit, omdat ook tegen de Schipholbesluiten geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Voor die situaties voorziet het Burgerlijk Wetboek echter in rechtsbescherming, door de mogelijkheid om bij de burgerlijke rechter een actie uit onrechtmatige daad in te stellen.

*In het onderhavig wetsvoorstel zal toegang tot de bestuursrechter en de Raad van State vervallen bij vliegvelden waarbij voor het burgerluchthavenverkeer sprake is van een samenwerking van dit verkeer met de luchthaven Schiphol. Kan de regering aangeven voor welke luchthavens een samenwerking met de luchthaven wordt voorzien? Kan de regering een definitie geven van de hier bedoelde term «samenwerking»? Geldt dit tevens samenwerking met marktpartijen? Het amendement Haverkamp, nr. 44 spreekt van «samenwerking bij de verdeling van...». Bedoelt de regering ter zake een luchthavensysteem volgens de Europese verordening 2408/92? Zo niet, hoe wordt dan het begrip samenwerking bij de verdeling van luchthavenverkeer uitgelegd en*



*gedefinieerd? Welke criteria en/of normenstelsel ligt ten grondslag aan de bedoelde samenwerking? Wat valt er wel onder en wat niet?*

De leden van de Eerste Kamer vragen wanneer er sprake is van samenwerking als bedoeld in het nieuwe onderdeel 3 van onderdeel D van de bijlage van de Algemene wet bestuursrecht. Als op een luchthaven sprake is van een samenwerking bij de verdeling van het luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol, staat geen beroep open bij de bestuursrechter. De bedoeling van deze bepaling is volgens de indiener van het betreffende amendement,<sup>1</sup> hetzelfde wetgevingsregime dat van toepassing is op Schiphol, ook op een andere luchthaven toepassing te laten zijn als er sprake is van een systeem van samenwerkende luchthavens, waardoor de een zeer afhankelijk is van de ander.

Met het gebruik van de term «samenwerking» is een ander uitgangspunt gekozen dan die is gekozen in de Verordening (EG) Nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake de gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap. Bij deze verordening is verordening 2408/92 waarnaar in de vraag wordt verwezen, ingetrokken. De tekst van de nieuwe verordening was ten tijde van de behandeling in de Tweede Kamer bekend. In de nieuwe verordening zijn in artikel 19 nieuwe regels opgenomen. In dat artikel wordt niet langer gesproken van een «luchthavensysteem», maar wordt uitgegaan van verdeling van luchtverkeer via door de lidstaat te stellen regels.

Criterion om te bepalen of er sprake is van een samenwerking als bedoeld in onderhavig wetsvoorstel, is in elk geval dat er sprake moet zijn van een sterke afhankelijkheid van de betreffende luchthaven van het gebruik van de luchthaven Schiphol. Uit de parlementaire geschiedenis van het artikel kan ook worden afgeleid dat er sprake moet zijn van enige parlementaire betrokkenheid, voordat er sprake kan zijn van een samenwerking als bedoeld. Dit wil evenwel niet zeggen dat de overheid direct een partij moet zijn bij afspraken rond de samenwerking. Het kan ook afspraken tussen marktpartijen betreffen. Die afspraken moeten dan wel zowel in vorm als naar inhoud van zodanige aard zijn, dat zij ten minste medebepalend zijn voor de inhoud van de door de overheid te nemen besluiten rond de betreffende luchthaven. Zo zal een intentieverklaring niet voldoende zijn om te kunnen spreken van samenwerking, maar bijvoorbeeld het hanteren van prijsprikkels wel. Bij de parlementaire voorhang van een besluit over een luchthaven van nationale betekenis zal een politieke uitspraak kunnen worden gedaan of er sprake is van samenwerking. Het is aannemelijk dat de bestuursrechter hierop acht zal slaan bij de toetsing of er sprake is van een dusdanige samenwerking dat dit met zich mee brengt dat het stelsel van Schiphol ook voor de andere luchthaven geldt.

*De Raad van State heeft in haar advies aangegeven dat er ernstige bezwaren zijn tegen uitsluiting van het beroep op de bestuursrechter. Graag een reactie van de regering hierop mede in ogenschouw nemende de aangenomen amendementen in de Tweede Kamer.*

De Raad van State was in zijn advies over het wetsvoorstel kritisch over het niet openstaan van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De Raad wees met name op de belangrijke gevolgen van het luchthavenbesluit voor de ruimtelijke indeling in het gebied rondom de luchthaven en het woon- en leefklimaat van degenen die in de buurt van de luchthaven wonen. De Raad wees er op dat het feit dat het besluit deels het karakter heeft van een algemeen verbindend voorschrift waartegen in het algemeen geen bezwaar en beroep openstaat, niet voldoende grond is om

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, Handelingen, 2007, 12, blz. 766.

rechtsbescherming uit te sluiten. De Raad wees op de parallel in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waar rechtsbescherming tegen een bestemmingsplan openstaat. Van belang is dat besluiten over luchthavens net als bestemmingsplannen betrekking hebben op een bij dat besluit aangegeven gebied. Bovendien wees de Raad er op dat besluiten rond luchthavens, gelet op de aard van de materie, beter kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter dan aan de civiele rechter.

Met de amendering door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel is voor een belangrijk deel tegemoet gekomen aan de kritiek van de Raad van State. Voor alle luchthavenregelingen en voor de meeste luchthavenbesluiten is immers de toegang tot de bestuursrechter alsnog opengesteld. Voor die luchthavenbesluiten waar «sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol» vond echter de Tweede Kamer de samenhang met de Schipholbesluiten waartegen geen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat, zwaarder wegen. Wel blijft bij in de procedure ten aanzien van deze besluiten de rol van inspraak, voorhang bij het parlement en advies van de Raad van State van kracht. Ik meen dat met voorliggend wetsvoorstel een goed evenwicht is gevonden tussen de argumenten van de Raad van State om enerzijds rechtsbescherming open te stellen en anderzijds er voor te zorgen dat goede aansluiting bij de besluitvorming rond Schiphol is gewaarborgd.

*Hoe is de regering voornemens de huidige rechtsbescherming van belanghebbenden te garanderen bij regionale luchthavens die niet samen met Schiphol in een luchthavensysteem zitten. Blijft deze rechtsbescherming gelijk of wordt deze minder?*

Deze rechtsbescherming blijft gelijk: tegen alle besluiten en regelingen voor luchthavens van regionale betekenis staat volgens het wetsvoorstel beroep open bij de bestuursrechter (in één instantie, rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, net als nu), voorafgegaan door inspraak (afdeling 3.4 Awb).

*Hoe is het bezwaar en beroep geregeld bij gemeenten en burgers bij een aanwijzing tot militaire luchthaven?*

Tegen een luchthavenbesluit en een luchthavenregeling kunnen belanghebbenden ingevolge artikel 12.1 van het wetsvoorstel beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is slechts anders voor zover het gaat om een luchthavenbesluit met burgermedegebruik «voor zover het betreft de grenswaarden en regels die gelden voor het burgerluchtverkeer (...) en voor burgerluchthavenluchtverkeer sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol». Omdat Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast op de voorbereiding van een luchthavenbesluit en een luchthavenregeling behoeft voorafgaand aan het instellen van beroep geen bezwaar bij het bestuursorgaan te worden gemaakt (artikel 7.1 Awb).

*Zien de leden van de eerder genoemde fracties het goed dat de invoering van onderhavig wetsvoorstel het mogelijk maakt dat een MER – zoals bij vliegbasis Volkel – kan worden vastgesteld zonder verplichte bezwaar en beroepsmogelijkheden? Welke garanties hebben omliggende gemeenten en burgers – bijvoorbeeld rondom Volkel – dat een besluit over de luchthaven zorgvuldig tot stand komt? Ten aanzien van specifiek de vliegbasis Volkel wensen de leden te vernemen of het onder de nieuwe regelgeving (artikel 10.39) mogelijk is dat Volkel geen luchthavenbesluit nodig heeft maar in aanmerking komt voor een luchthavenregeling.*

In beginsel, en in elk geval bij Volkel, staat tegen een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling beroep open op de bestuursrechter, voorafgegaan door inspraak (afdeling 3.4 Awb). In dat kader kan ook de deugdelijkheid van een MER worden betwist. In die gevallen dat geen beroep openstaat (zie eerder), wordt de zorgvuldigheid gewaarborgd door de mogelijkheid van inspraak op de voorpublicatie in de Staatscourant.

Voor de militaire luchthavens is voor de overgang naar RBML gekozen voor een omzetting waarbij de militaire luchthavens die thans op een aanwijzing ingevolge de Luchtvaartwet berusten, een luchthavenbesluit zal worden vastgesteld. In het Besluit militaire luchthavens wordt dit expliciet vastgelegd. Daarmee komt de vliegbasis Volkel niet in aanmerking voor een luchthavenregeling.

### **Beperkingengebied en geluidsnormen**

*Welke waarborgen geeft de regering dat ook naar maatregelen aan de bron en in de overdracht wordt gekeken voordat een beperkingengebied wordt gedefinieerd? Kan de regering aangeven hoe een beperkingengebied wordt gedefinieerd? Welk proces en welke criteria zijn daarop van toepassing?*

Het beperkingengebied, dat in een luchthavenbesluit wordt opgenomen, is gebaseerd op contouren voor geluid, voor externe veiligheid en in verband met vliegveiligheid (hoogtebeperkingen, vogelaantrekkende werking etc.). In het luchthavenbesluit wordt het beperkingengebied als een omhullend gebied opgenomen, maar daarnaast worden ook kaarten opgenomen met betrekking tot de afzonderlijke onderdelen. De verschillende contouren worden vastgesteld met inachtneming van de grenswaarden en regels die in de op RBML gebaseerde AMvB Besluit burgerluchthavens worden opgenomen. Het ontwerp-Besluit burgerluchthavens is in september jl. voorgehangen bij de Eerste Kamer. De berekeningen voor geluid en externe veiligheid worden uitgevoerd op grond van het berekeningsvoorschrift dat op het Besluit burgerluchthavens wordt gebaseerd. Naar maatregelen aan de bron en in de overdracht wordt gekeken in het kader van de MER-procedure die in verband met de vaststelling van een luchthavenbesluit moet worden doorlopen. Gaat het om luchthavens van nationale betekenis dan wordt de afweging in het concrete geval gemaakt door het rijk, voor luchthavens van regionale betekenis is die afweging een zaak van de betreffende provincie.

*De regering heeft ervoor gekozen bij de geluidsbelastingmaat voor militaire luchthavens niet de Europese dosismaten in te voeren. Voor de burgerluchthavens worden deze maten wel ingevoerd. De Europese maten zijn ook opgenomen in de Wet geluidhinder. De niet consequente toepassing van de Europese dosismaten in de Nederlandse wetgeving lijkt onwenselijk. Kan de regering aangeven op welke termijn een berekeningsvoorschrift gerealiseerd kan worden en zij de Europese dosismaten voor de militaire luchthavens wenst in te voeren. Daarbij wordt de regering ook verzocht in te gaan op de mogelijkheid dat de komende jaren militaire luchthavens met verschillende dosismaten zullen werken als gevolg van de berekeningen met en zonder de 65 dB (A)afkap. Bij die delen van vliegbewegingen die minder dan 65 dB(A) produceren, worden deze niet meegeteld in de geluidsberekeningen.*

Er is op dit moment geen geschikt berekeningsvoorschrift voor het uitrekenen van Lden contouren voor militaire luchthavens. Toepassing van het rekenvoorschrift voor civiel vliegverkeer voor militair verkeer leidt tot onbruikbare geluidscontouren (die ernstig afwijken van de bestaande situaties). In opdracht van het Commando Luchtstrijdkrachten is het Natio-

naal lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) doende met het uitwerken van van een geschikt berekeningsvoorschrift. Op termijn mag worden verwacht dat een geschikt berekeningsvoorschrift zal kunnen worden vastgesteld. Zodra een geschikt berekeningsvoorschrift beschikbaar is, zal Defensie overgaan van Ke naar Lden.

Als gevolg van het aanpassen van het rekenvoorschrift is het thans voorgeschreven berekeningen uit te voeren zonder toepassing van een drempelwaarde (ook wel afkap genoemd) van 65 dB(A). Dit betekent dat geluidsniveaus lager dan 65 dB(A) vanaf het moment van wijziging van het rekenvoorschrift voortaan worden meegenomen in de berekening. Hierdoor ontstaan er verschillen in de verschillende geluidszones, te weten de geluidszones die voor de wijziging van het rekenvoorschrift zijn vastgesteld en geluidszones die na de wijziging van het rekenvoorschrift zijn vastgesteld. De jaarlijkse berekeningen van de werkelijk gebruikte geluidsruimte vinden plaats zonder afkap waarbij delen van vliegtuigbewegingen die minder dan 65 dB(A) produceren worden meegenomen. De vastgestelde geluidszones voor militaire luchthavens (met uitzondering van Eindhoven) zijn berekend met afkap en dus (marginaal) kleiner dan een gelijkwaardige zone zonder afkap. Dit betekent dat in de praktijk het nadeel bij Defensie ligt omdat er per saldo minder vliegtuigbewegingen kunnen worden gemaakt dan in geval van een vastgestelde geluidszone zonder afkap. De gegevens omtrent het feitelijk gebruik van militaire luchthavens worden jaarlijks door de minister van Defensie in overeenstemming met de minister van VROM herleid tot contouren welke de actuele geluidsbelasting in dat jaar weergeven. Deze contourenkaarten zijn openbaar.

*Zijn de gegevens met betrekking tot geluidsbelasting, externe veiligheidsrisico's en lokale luchtverontreiniging openbaar? Zo niet, waarom niet?*

Alle gegevens zijn openbaar in het kader van de MER-procedure die in verband met de vaststelling van een luchthavenbesluit wordt doorlopen. Zie ook hierbovenstaande. Wat betreft de militaire luchthavens zijn – in navolging van het thans geldende systeem – gegevens met betrekking tot de geluidbelasting niet zonder meer openbaar. Een vergelijkbare regeling is getroffen voor extern veiligheidsrisico en lokale luchtverontreiniging. Zo zullen niet openbaar zijn gegevens als aantallen vliegbewegingen, alsmede vlieg- en klimprofielen met bijbehorend geselecteerd motorvermogen. Reden voor niet-openbaarheid van deze gegevens is dat dergelijke gegevens inzicht geven in de geoefendheid van vliegers en de bewapening waarmee wordt gevlogen. Kennisneming van die gegevens door onbevoegden kan een risico inhouden voor de veiligheid van de staat en zijn bondgenoten.

*Worden bij elke luchthaven op last van de inrichtinghouder verplichte onafhankelijke metingen voorgeschreven en ziet bijvoorbeeld de VROM-inspectie hierop toe?*

De geluidsbelasting rond een luchthaven wordt in het kader van de besluitvorming en de handhaving berekend<sup>1</sup>. Dit dient te gebeuren via een door de minister van VROM en Verkeer en Waterstaat vastgesteld rekenvoorschrift. Er is geen wettelijke verplichting om in verband met het gebruik van een luchthaven onafhankelijke metingen te verrichten. Wel kan in overleg met de omgeving worden afgesproken bepaalde metingen te verrichten, zoals dat bijvoorbeeld ook gebeurt rond Schiphol en Rotterdam Airport.

---

<sup>1</sup> Zie art. 8.54 lid 1, 8.65, 8.72 en 8.78.

## Concurrentieverhoudingen

*Nederlandse luchthavens hebben niet alleen te maken met concurrentie in eigen land, maar zeker ook met luchthavens aan de andere kant van de landsgrenzen. In de Toekomstschets wordt dit onderwerp kort aangestipt. Graag ontvangen de leden een nadere uitwerking van de concurrentieverhouding met de buitenlandse luchthavens in de grensgebieden.*

In de Toekomstschets is een korte uiteenzetting gegeven over de positie van Nederlandse luchthavens ten opzichte van luchthavens over de grens. Het kaartbeeld in de figuur «De ontsluiting van de nationale stedelijke netwerken door middel van luchthavens van nationale betekenis» illustreert dit ook. Graag voldoe ik aan het verzoek om een nadere uitwerking.

De behoefte aan luchtvaart in Nederland en in de landen om ons heen is regionaal gebonden. In de discussie over luchthavens wordt de (geografische) reikwijdte van deze regionale binding aangegeven met het begrip «catchment area». De omvang van dit catchment area is voor elke luchthaven anders en verschilt ook per marktsegment. Deze omvang hangt sterk af van de prijs en de kwaliteit van het netwerk dat op de luchthaven wordt aangeboden, en de mogelijkheden die de reiziger heeft om van en naar de luchthaven te reizen. Bovendien is binnen een catchment area ook de marktpotentie van belang. Deze wordt vooral bepaald door de bevolkingsomvang en de intensiteit van economische bedrijvigheid in de desbetreffende regio.

Zoals aangegeven is de netwerkqualiteit op een luchthaven een zeer bepalende factor. Als een bestemming niet op de meest nabij gelegen luchthaven wordt aangeboden, is de reiziger gehouden om de mogelijkheden vanaf verder weg gelegen luchthavens te bezien. Daar komt bij dat luchtvaartmaatschappijen geneigd zijn om hun operaties zoveel mogelijk te concentreren op luchthavens waar de marktpotentie het grootst is: daar is de meeste kans vliegtuigen goed gevuld te krijgen en kunnen de kosten van afhandeling, brandstof tanken, catering, inspectie en onderhoud van vliegtuigen zo laag mogelijk gehouden worden.

In de grensgebieden van Nederland zijn enkele luchthavens actief. Elk van deze luchthavens hebben een eigen catchment area met een eigen marktpotentie. Deze catchment areas zijn overlappend en grensoverschrijdend: Nederlanders maken gebruik van luchthavens over de grens; Duitse en Belgische reizigers maken gebruik van Nederlandse luchthavens. Ook hier blijft gelden dat reizigers de prijs en de kwaliteit van het netwerk op de luchthaven en de mogelijkheid om daar te komen afwegen tegen dezelfde aspecten op een andere luchthaven. Uiteindelijk maakt elke reiziger een eigen (impliciete) kosten baten afweging in het voorzien in zijn of haar behoefte aan luchtvaart: de totale prijs (inclusief voor- en natransport en waardering van kwaliteitsaspecten als gemak, tijdsbeslag en loyaliteit) van zijn of haar reismogelijkheid via de ene luchthaven versus de totale prijs van zijn of haar reismogelijkheid via de andere luchthaven. Overigens kijkt een reiziger ook naar andere modaliteiten, zoals de eigen auto, de trein en de (lange afstands)bus.

In het kader van de Lange Termijn Verkenning Schiphol is een onderzoek verricht naar de mogelijkheden van buitenlandse velden voor de Nederlandse luchtvaartmarkt. Dit onderzoek is in februari van dit jaar afgerond. In dit onderzoek zijn 7 (civiele) luchthavens in België (Brussel, Charleroi, Luik, Oostende) en Duitsland (Keulen/Bonn, Münster/Osnabrück, Weeze) bezien die nu en mogelijk in de toekomst een rol spelen in het voorzien in de Nederlandse behoefte aan luchtvaart.

Uit het onderzoek komt naar voren dat Weeze (het voormalige Niederrhein) als enige luchthaven met het beschikbare netwerk van lijndiensten (met name low cost) en charters een rol van enige substantie op de Nederlandse markt kan spelen. Capaciteit en openingstijden zijn nog voldoende ruim, waardoor het netwerkaanbod zich goed kan ontwikkelen. Momenteel is ongeveer 40% van de gebruikers uit Nederland afkomstig. Grotendeels betreft dit reizigers uit Gelderland, Noord-Brabant en Limburg, waardoor de luchthaven vooral concurreert met Eindhoven en Maastricht. De luchthaven kan voorts betekenis hebben voor reizigers uit de Randstad, Flevoland en Overijssel, waardoor er enige concurrentie zal zijn met Schiphol (en in de toekomst mogelijk ook Lelystad en Twente).

Voor de luchthaven van Brussel geeft het onderzoek aan dat deze luchthaven nog wel capaciteit heeft, maar op sommige tijden vol zit en de beschikbare capaciteit via een systeem van slot coördinatie moet verdelen. Het catchment area van Brussel reikt vanwege een relatief uitgebreid netwerkaanbod (lijndiensten, low cost en charters) wat verder dan de andere, beschouwde luchthavens. De luchthaven is daarmee van betekenis voor met name reizigers in Zuid-Nederland en aldus een directe concurrent van Eindhoven en Maastricht. Omdat ook een beperkt aantal reizigers uit de Randstad van Brussel gebruik maakt, is voorts sprake van enige concurrentie met Rotterdam en Schiphol.

Ook de luchthaven Düsseldorf kent een relatief uitgebreid netwerkaanbod en daarmee een relatief ver reikend catchment area. Daarmee is de luchthaven met name aantrekkelijk voor reizigers uit de Provincie Limburg en deels ook voor reizigers uit oostelijk Noord-Brabant en Gelderland. De luchthaven is daarmee een rechtstreekse concurrent van Eindhoven en Maastricht. Evenals voor Brussel geldt dat er een beperkt aantal reizigers uit de Randstad zijn die van Düsseldorf gebruik maken. Daarmee is sprake van bescheiden concurrentie met Rotterdam en Schiphol. De ontwikkelingsmogelijkheden van Düsseldorf zijn echter beperkt door een absolute grens op het aantal vliegtuigbewegingen dat momenteel volledig benut is.

Oostende en Luik bieden, vanwege hun onbeperkte openingstijden (24 uur per etmaal, 7 dagen per week) en ruim voldoende capaciteit mogelijkheden voor luchtvracht en low cost. De catchment area van deze luchthavens reikt echter maar beperkt over Nederlands grondgebied: Oostende heeft enige betekenis voor reizigers in Zeeland; Luik heeft betekenis voor reizigers in (Zuid-)Limburg en is daarmee een concurrent van Maastricht.

De luchthaven Münster/Osnabrück kent een bescheiden netwerkaanbod van lijndiensten, low cost en charters. Alhoewel het catchment area ook over de regio Twente reikt, is het gebruik van deze luchthaven door Nederlandse reizigers miniem te noemen. De luchthaven heeft vooral een functie voor de nabijgelegen steden Münster en Osnabrück. Daarmee is deze luchthaven slechts in beperkte mate een concurrent van de toekomstige civiele luchthaven Twente.

De luchthavens Keulen/Bonn en Charleroi liggen op enige afstand van de Nederlandse grens. Het netwerkaanbod op deze luchthavens (low cost van met name Ryanair op Charleroi; lijndiensten en low cost op Keulen/Bonn) is niet heel omvangrijk, waardoor ze voor een beperkt aantal Nederlandse reizigers uit met name Limburg en Noord-Brabant interessant zijn. De beide luchthavens zijn daarmee enigszins in concurrentie met Maastricht en Eindhoven.

Abusievelijk is in de Toekomstschets gesteld dat Groningen Airport Eelde sterke concurrentie ondervindt als grensluchthaven. Voor reizigers in



Noord-Nederland zijn er echter weinig alternatieven over de grens. De luchthavens van Bremen en Münster/Osnabrück zijn de dichtstbijzijnde, maar liggen op een afstand van ten minste 170 kilometer. Er zullen ongetwijfeld enkele reizigers uit Noord-Nederland zijn die via deze luchthavens reizen, maar het is aannemelijker dat over het algemeen reizigers uit Noord-Nederland, voor zover Groningen Airport Eelde niet in de behoefte kan voorzien, gebruik zullen maken van het netwerk aanbod op Schiphol. Daarbij geldt voorts dat Groningen Airport Eelde beschikt over een relatief korte landingsbaan. Om beter te kunnen voorzien in de behoefte aan luchtvaart in Noord-Nederland wil de luchthaven de huidige landingsbaan van 1800 meter verlengen naar 2500 meter. De procedure daarvoor is nog niet afgerond.

Net zoals buitenlandse luchthavens kunnen voorzien in de Nederlandse behoefte aan luchtvaart, voorzien Nederlandse (grens-)luchthavens in de behoefte van Belgische en Duitse reizigers. Dit geldt zeker voor Eindhoven en Maastricht, omdat het catchment area van deze luchthavens reikt tot in België, respectievelijk België en Duitsland. Het catchment area van Groningen Airport Eelde reikt eveneens tot in Duitsland, maar de bevolkingsdichtheid en de intensiteit van economische activiteit in die gebieden is zeer beperkt. Twente kan van betekenis zijn voor reizigers in de aangrenzende Duitse regio's.

*Een tweede punt aangaande de concurrentiepositie van de Nederlandse luchthavens ziet op de interne situatie. Verschillende regionale luchthavens maken deel uit van de Schiphol Group. Deze situatie doet denken aan de positie van luchthavenbeheerder BAA in het Verenigd Koninkrijk, die onlangs is aangespoord door de Britse Competition Commission om haar belang in een aantal luchthavens af te stoten om haar dominante marktpositie te verkleinen. Bestaat de kans dat de Nederlandse dan wel de Europese mededingingsautoriteit voor de Schiphol Group tot een vergelijkbaar oordeel zou komen? Graag ontvangen de fracties een onderbouwing van de minister.*

De uitspraak in Engeland betreft een voorlopige bevinding van de Britse Competition Commission. Deze bevindingen staan nog open voor commentaar. De verwachting is dat er begin 2009 beslissingen worden genomen. De Competition Commission heeft marktonderzoek gedaan in verband met het functioneren van de zeven luchthavens die eigendom zijn van de BAA. De Competition Commission constateert dat er sprake is van marktverstoring in de specifieke situatie van de luchthavens Glasgow en Edinburgh en bij de luchthavens rond Londen, Heathrow, Stansted en Gatwick. Van deze laatste luchthavens zouden er volgens de Competition Commission twee moeten worden verkocht. Juridisch heeft het oordeel van de Competition Commission geen gevolgen voor Nederland. Het betreft immers een Britse nationale commissie die enkel zeggenschap heeft in de Britse situatie. Vanzelfsprekend moeten we wel kijken of we iets kunnen leren van de bevindingen van de Competition Commission.

Daarbij constateer ik wel dat de problematiek in het Verenigd Koninkrijk van een andere orde is. De Britse luchthavens kunnen qua omvang zeker elkaars concurrent zijn, terwijl in Nederland de omvang van Schiphol duidelijk van een andere orde van grootte is dan luchthavens als Rotterdam, Eindhoven en Lelystad. De Competition Commission is van mening dat meer concurrentie tussen de luchthavens rond Londen zal leiden tot een beter gebruik van de bestaande capaciteit en meer druk om nieuwe capaciteit te realiseren.

Het toezicht van zowel de Nederlandse Mededingingsautoriteit als de Europese Commissie kent in hoofdlijnen een drietal instrumenten. Het



eerste instrument ziet op het tegengaan van afspraken tussen voor het overige zelfstandige ondernemingen. Daarvan is hier geen sprake. Met het tweede instrument kan toezicht worden gehouden op ondernemingen die beschikken over een economische machtspositie. Daarbij is van belang dat het hebben van zo'n machtspositie als zodanig niet verboden is. Het toezicht is er op gericht om te voorkomen dat een onderneming *misbruik* maakt van de dominante positie die het heeft. Bijvoorbeeld door het vragen van hoge prijzen of door het opleggen van onredelijke voorwaarden. Zolang de Schiphol Group zich van dergelijk misbruik onthoudt zullen beide mededingingsautoriteiten niet ingrijpen. Tenslotte houden de beide mededingingsautoriteiten voorafgaand toezicht op concentraties. Voor concentraties met een grote omvang geldt dat deze vooraf bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit dan wel bij de Europese Commissie gemeld moeten worden. Voor zover de Schiphol Group bijvoorbeeld zou willen overgaan tot het volledig overnemen van een andere onderneming is die overname aan voorafgaand toezicht gebonden, voor zover met deze overname de drempels worden overschreden waarbij het concentratietoezicht van toepassing is.

### **Alternatieven**

*Kan de regering aangeven of de (tijdelijke) oplossing van mogelijke verlenging van de structuurvisies en/of noodwetgeving, zoals destijds ook toegepast bij de Schipholwet, overwogen kan worden en zo niet, welke doorslaggevende argumenten gelden daarvoor.*

Op grond van de Wet luchtvaart kan een luchtvaartterrein worden aangewezen, mits dat aan te wijzen terrein in overeenstemming is met een structuurvisie. Het Structuurschema Burgerluchthavens (SBL) is zo'n structuurvisie voor alle luchtvaartterreinen, behalve voor Maastricht en Lelystad. Voor die twee terreinen is de Structuurvisie Luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad vastgesteld. Beide documenten waren tot 1 juli 2008 planologische kernbeslissingen in de zin van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening. Per die datum zijn deze pkb's van rechtswege «omgezet» in (rijks)structuurvisies als bedoeld in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Beide structuurvisies zijn nodig om lopende aanwijzingsprocedures op grond van de Luchtvaartwet te kunnen afronden, zoals die daar thans zijn voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam, Maastricht, Eelde en Teuge. Het SBL vervalt op 25 december 2008 en de Structuurvisie Maastricht en Lelystad op 20 mei 2009.

Het wetsvoorstel RBML heeft hierin voorzien met de overgangsbepalingen (artikel XVIA en XVII). Daarin is bepaald dat het SBL en de Structuurvisie Luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad nog van toepassing blijven op nog lopende aanwijzingsprocedures. Daarvoor is wel nodig dat beide structuurvisies op de dag vóór inwerkingtreding van RBML nog gelden. Noodwetgeving biedt op dit punt geen soelaas, aangezien zij niet kan voorkomen dat er vanaf 25 december 2008 een besluit-vacuüm ontstaat voor lopende procedures totdat de noodwetgeving in werking treedt. Bovendien is op noodwetgeving bij eerdere gelegenheden, ook vanuit het parlement, als instrument bekritiseerd. Verlenging van de structuurvisies kan deels wel een oplossing bieden en ik heb dat traject ook ingezet door de Tweede Kamer te berichten dat ik mij genoodzaakt zie om de looptijd van beide structuurvisies te verlengen tot het tijdstip van inwerkingtreding van RBML. Met deze verlenging span ik mij tot het uiterste in om de voortgang van de lopende aanwijzingsprocedures te borgen.

Snelle inwerkingtreding van RBML blijft echter de meest elegante en robuuste oplossing, mede omdat ik wil inzetten op het minimaliseren van de juridische risico's bij de aanwijzingsprocedures voor regionale luchtha-

vens. U zult zich realiseren dat verlenging van de looptijd van de structuurvisies onder de nieuwe Wro een novum is, dat, zeker gezien het ontbreken van een eenduidig in de wet vastgelegde verlengingsprocedure, in laatste instantie door de rechter zal worden beoordeeld op de houdbaarheid. Om de risico's zo beperkt mogelijk te houden, is snelle inwerkingtreding van RMBL geboden, uiterlijk op 25 december 2008. Om tegelijk de procedure zorgvuldig af te wikkelen heb ik een gefaseerde inwerkingtreding uitgewerkt waarover ik u per brief van 25 november jongstleden heb geïnformeerd.

### **Aanvullende vragen van de leden van de fractie van de VVD**

*De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van een betere ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland. En dan niet alleen Schiphol, danwel verschuiving van Schiphol naar andere luchthavens, maar ook van de regionale luchtvaart. Dit om ook bewoners van andere regio's dan de Randstad goede vluchtmogelijkheden te bieden en om regionaal economische ontwikkelingen te stimuleren. Juist de regionale luchtvaart ontwikkelt zich de laatste jaren moeizaam in Nederland of zelfs helemaal niet. Deelt de Regering dit algemene uitgangspunt?*

Het kabinet heeft de ambitie om Nederland verder te ontwikkelen tot een concurrerende en dynamische economie. Deze ambitie heeft het kabinet uitgewerkt in onder meer de Structuurvisie Randstad 2040.

Voor de nationale economie is het belangrijk dat er in Nederland een sterke luchtvaartsector is die Nederland verbindt met de grote economische kerngebieden elders in de wereld. De internationale bereikbaarheid van Nederland door de lucht moet in stand blijven en verbeteren waar dit nodig is om – uiteraard binnen de wettelijke randvoorwaarden – de relatieve marktpositie te behouden. Dit is van groot belang voor het vestigingsklimaat in ons land en voor economische groei en werkgelegenheid. Het doel is om de positie van Schiphol als sterke mainport in Noordwest-Europa te behouden.

De regionale luchthavens hebben elk hun eigen posities verworven in de internationale bereikbaarheid van Nederland. De laatste jaren zijn deze luchthavens vooral actief in het charterverkeer naar vakantiebestemmingen en de rechtstreekse verbindingen van low-cost carriers naar kleinere Europese luchthavens. Met deze activiteiten leveren regionale luchthavens een bijdrage aan de regionale economieën en de werkgelegenheid aldaar. Het kabinet wil de maatschappelijke meerwaarde van de luchthavens voor de Nederlandse economie behouden en zo mogelijk versterken. Op deze manier blijft Nederland aangesloten op de relevante netwerken van personen, goederen, kapitaal en informatie en kunnen sterke punten in de economie verder worden uitgebouwd.

Zoals hierboven is aangegeven, is het leveren van een bijdrage aan de internationale bereikbaarheid van Nederland in het algemeen en de stedelijke netwerken in het bijzonder inderdaad een overweging om een luchthaven aan te wijzen als luchthaven van nationale betekenis. De in de Nota Pieken in de Delta gedefinieerde economische kerngebieden vallen grotendeels samen met de regio's rondom de regionale luchthavens van nationale betekenis (Rotterdam, Eindhoven, Lelystad, Twente, Groningen, Maastricht) in Nederland. Deze luchthavens kunnen momenteel in en om hun regio's voorzien in de behoefte aan internationale bereikbaarheid. Omdat echter het economisch draagvlak voor een kwalitatief hoogwaardig netwerk op deze luchthavens vooralsnog beperkt is, zijn de gebruikers in deze regio's voor een (groot) deel aangewezen op het netwerk van Schiphol. De Nederlandse regionale luchthavens zijn

daarmee eerder complementair aan Schiphol, dan dat ze concurrerend zijn. Wel lijkt het aanbod op deze luchthavens zich te kunnen specialiseren in lijn met de specifieke kenmerken van het economisch kerngebied waarvan zij deel uit maken.

*De voorliggende wet is een kaderwet. Dat wil zeggen dat er nog veel op lager niveau moet worden geregeld. Kan de regering een overzicht vertrekken van deze lagere regelgeving en de programmering daarbij?*

Om het wetsvoorstel in zijn geheel in werking te kunnen laten treden zijn wat betreft de burgerluchthavens nodig:

- het Besluit burgerluchthavens: dit besluit bevat de minimumeisen voor geluid, externe veiligheid en obstakelgebieden die de provincies in acht moeten nemen bij het opstellen van luchthavenbesluiten, en bevat de grondslag voor de berekeningsvoorschriften;
- de Regeling burgerluchthavens: deze regeling bevat de berekeningsvoorschriften voor geluid, externe veiligheid en obstakelgebieden;
- de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen: deze regeling bevat de veiligheidsvoorschriften voor luchthavens en voor de terreinen waarvoor GS ontheffing verlenen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik.

Het Besluit burgerluchthavens is op dit moment in het proces van parlementaire voorhang. Ik heb u in mijn brief van 25 november jl. meegedeeld dat na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer er nog gelegenheid is met elkaar van gedachten te wisselen over de concrete uitwerking van de stelselwijzing in de onderliggende regelgeving. Na afronding hiervan zal het besluit ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Dit zal zeker nog enige tijd in beslag nemen. De inwerkingtreding van de onderliggende ministeriële regelingen die nu worden opgesteld, is daarvan afhankelijk.

Wat betreft de militaire luchthavens is de situatie als volgt:

- Besluit militaire luchthavens: de Raad van State heeft advies uitgebracht over dit besluit: dit besluit bevat de eisen op het gebied van geluid en maximum hoogte van objecten in verband met de veiligheid van het luchtverkeer, alsmede regels die zien op het recreatief burgermedegebruik van militaire luchthavens.
- Nadere regels te stellen bij ministeriële regeling, met betrekking tot onder meer het registreren en verstrekken gegevens over militaire luchthavens.

#### **Inwerkingtreding hiervan is afhankelijk van de datum van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel**

Na inwerkingtreding moeten omzettingsbesluiten worden opgesteld voor alle nu aangewezen burgerluchtvaartterreinen. Deze omzettingsbesluiten worden voorbereid. In de wet is hiervoor geen termijn bepaald. De omzettingsbesluiten worden in overleg met de provincies voorbereid. Voor militaire luchthavens geldt dat de huidige aanwijzingen binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het betrokken onderdeel van de Wet luchtvaart moeten worden vervangen door luchthavenbesluiten. Tenslotte moeten nog in andere besluiten en ministeriële regelingen technische aanpassingen worden aangebracht. Deze aanpassingen worden nu opgesteld.

*De leden van de VVD-fractie achten de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en Provincies/Regio's binnen dit wetsvoorstel een kernpunt. Betekent de primaire rijksverantwoordelijkheid voor de luchthavens Maastricht, Eindhoven, Rotterdam, Lelystad, Groningen en Twente ook dat al deze velden per omgaande over een minimale baanlengte (zullen)*

*beschikken noodzakelijk voor veilig gebruik door Boeing 737 en Airbus 320, ook bij maximale belading en ongunstige weersomstandigheden. En dat de verkeersleiding en exploitatie ook primair bij het Rijk liggen? Hoe bereikt het Rijk dat de vluchtcapaciteit ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd, ook wanneer Provincies of Regio's een lagere capaciteit wenselijk achten.*

Eén van de uitgangspunten van RBML is een duidelijker scheiding van rollen en verantwoordelijkheden. De overheid stelt randvoorwaarden waarbinnen de exploitant de luchthaven naar eigen inzichten kan exploiteren. De door de leden genoemde luchthavens zijn luchthavens van nationale betekenis. De primaire rijksverantwoordelijkheid houdt in dat de betreffende luchthavenbesluiten (en wijzigingen daarvan) door het rijk worden vastgesteld en dat het rijk dus ook alle betrokken belangen afweegt, waaronder de belangen van lagere overheden en van exploitant.

De benodigde baanlengte op een luchthaven hangt samen met het beoogde gebruik van die luchthaven en zal doorgaans worden meegenomen in het verzoek van een exploitant om de luchthaven op een bepaalde manier te mogen exploiteren. Ten aanzien van de baanverlenging geldt wel dat een robuuste economische onderbouwing noodzakelijk is alvorens hierover tot een besluit te komen. Bij de afweging over het gebruik van de luchthaven die het rijk vervolgens maakt zullen ook de eventuele wensen en bezwaren van lagere overheden (en anderen) worden betrokken. De vluchtcapaciteit die uiteindelijk – in de vorm van grenswaarden in handhavingspunten – in het luchthavenbesluit wordt opgenomen, is de vluchtcapaciteit die ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

De verantwoordelijkheid voor verkeersleiding op een luchthaven ligt – gelet op de internationale regelgeving – primair bij het rijk.

*De leden van de VVD-fractie steunen de bepaling dat de regelgeving niet discriminerend mag uitwerken naar individuele luchthavengebruikers. Maar hoe verhoudt deze bepaling zich tot de claim op Rotterdam voor regeringsvluchten? Uitzonderingen voor regeringsvluchten betekenen dan toch ook dat andere groepen recht op uitzonderlijke mogelijkheden hebben?*

Het gebruik van regeringswege van de luchthaven Rotterdam Airport is een direct gevolg van het feit dat door de sluiting van Marinevliegkamp Valkenburg met ingang van 2005 het regeringsverkeer daar niet meer terecht kon. De functie van de luchthaven Rotterdam als regeringsluchthaven is ook opnieuw onderstreept in de overeenkomst van 26 februari 2007 tussen de gemeente Rotterdam, de NV Luchthaven Schiphol en Rotterdam Airport BV. In die overeenkomst zijn afspraken gemaakt over de verdere ontwikkeling van Rotterdam Airport als zakenluchthaven en de functie «regeringsluchthaven» past daar in.

Jaarlijks stelt de exploitant van de luchthaven een gebruiksplan op. Bij zo'n jaarplanning houdt de exploitant zoveel als mogelijk rekening met de wensen van zijn gebruikers. Met het gebruiksplan laat de exploitant zien dat zijn gebruik (luchtvaartmaatschappijen, maar ook regeringsvluchten) past binnen de kaders. De regering verzoekt jaarlijks de exploitant om bij het vaststellen van het gebruik van de luchthaven rekening te houden met een reservering voor regerings- en militair verkeer. Die opgave betreft een ex ante raming van het te verwachten gebruik teneinde de exploitant in de gelegenheid te stellen een volledige gebruiksraming voor het komende jaar te maken. Net als voor veel zakenvluchten geldt dat het gebruik van overheidswege minder goed te voorspellen is dan bijvoorbeeld het gebruik uit hoofde van een dagelijkse lijndienst. Gedurende het gebruiks-

jaar wordt de omvang van het totale verkeer op de luchthaven gemonitord, zodat indien nodig ook het gebruik van militaire en regeringswege tijds kan worden bijgestuurd om (bijdrage aan) overschrijding van de geluidszone te voorkomen.

### **Aanvullende vragen van de leden van de fractie van de SP**

*In de toekomstschets geeft de regering aan dat luchthavens van nationale betekenis bijdragen aan de bereikbaarheid van stedelijke netwerken. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de vliegvelden van nationale betekenis zo aangewezen zijn dat zij bijdragen tot regionale ontsluiting. Klopt dit? En zo ja, betekent dit dan ook dat deze vliegvelden wat betreft het passagiersvervoer zich allereerst op deze stedelijke netwerken richten? En mocht ook dit het geval zijn, uit welke gegevens blijkt dit dan?*

Zoals hierboven is aangegeven, is het leveren van een bijdrage aan de internationale bereikbaarheid van Nederland in het algemeen en de stedelijke netwerken in het bijzonder inderdaad een overweging om een luchthaven aan te wijzen als luchthaven van nationale betekenis.

Luchtvaartmaatschappijen zullen bij het aanbieden van vluchten terdege rekening houden met de vraag vanuit de markt die zij met hun aanbod kunnen mobiliseren. Hierbij speelt de eerder genoemde *catchment area* een belangrijke rol. Dit is het gebied waarbinnen de luchthaven binnen redelijke termijn- vaak wordt hiervoor een reistijd van één tot anderhalve uur aangehouden – bereikbaar is voor potentiële reizigers. Als de reistijd veel langer is wordt de betreffende luchthaven in de ogen van de reiziger alweer een stuk minder interessant. Factoren die een langere reistijd kunnen opheffen zijn een aanbod van verbindingen dat alleen op deze luchthaven kan worden aangetroffen dan wel een bijzonder aantrekkelijke prijs. Op deze manier zal het marktpotentieel in belangrijke mate – maar ook weer niet in zijn geheel – samenvallen met de bewoners van het stedelijk netwerk waarin de luchthaven is gelegen.

*Daarnaast vermeldt de toekomstschets in de passage over het vliegveld Eelde (blz. 17) dat beide betrokken provincies, Groningen en Drenthe, de voorkeur zouden geven «aan Groningen Airport Eelde als luchthaven van nationale betekenis en geen voorstander te zijn van decentralisatie van bevoegdheden van Groningen Airport Eelde naar de provincies». Kan de regering aangeven in welke bestuurlijke besluiten is vastgelegd dat de provincies Groningen en Drenthe er de voorkeur aan geven om Groningen Airport Eelde als luchthaven van nationale betekenis aan te wijzen en geen voorstander te zijn van decentralisatie van bevoegdheden van Groningen Airport Eelde naar de provincies?*

Ten aanzien van de aangehaalde passage baseer ik mij op een afschrift van een brief van 15 oktober 2008 waarin Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe meedelen dat Gedeputeerde Staten bij de eerder uitgesproken voorkeur blijft om Eelde nationaal te houden en op een besluit van de Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen van 14 oktober 2008, zoals op te maken valt uit de openbare besluitenlijst van de Gedeputeerde Staten van de provincie.

Ik vertrouw er op dat ik uw nadere vragen ter voorbereiding van de plenaire behandeling tijdig en adequaat beantwoord heb en dat u mijn verzoek per brief van 25 november (kenmerk: V&W/DGLM 2008/1975) wilt honoreren.

De minister van Verkeer en Waterstaat,  
C. M. P. S. Eurlings