

Vergaderjaar 2001–2002

28 338

Voorstel van wet van het lid Van der Steenhoven tot wijziging van de Luchtvaartwet in verband met een verbod op reclamesleepvliegen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt een verbod voor reclamesleepvliegen, om de met het vliegen gepaard gaande hinder te bestrijden. Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven in een herhaaldelijk uitgesproken wens van de Kamer om tot een verbod te komen. Reeds driemaal nam de Kamer een motie aan die om een dergelijk verbod vroeg: moties 24 786 nr. 31 en 35 in april 1998 en motie 26 893 nr. 14 in mei 2000.

Wat vooraf ging

Het huidige regime voor reclamesleepvliegen is in 1994 vastgelegd in de Regeling reclamesleepvliegen, inwerkingtreding vond plaats op 1 januari 1995. Naar het oordeel van de Kamer leidde dit regime nog tot teveel overlast. Op 6 april 1998 dienden de leden Van 't Riet en Stellingwerf afzonderlijk de moties 24 786 nr. 31 en 24 786 nr. 35 in. De eerste motie verzocht om een totaalverbod van reclamesleepvliegen; de tweede om uitbreiding van het strengere regime van de grote steden, naar de rest van het land. Beide moties konden op een Kamermeerderheid rekenen. Op 28 oktober 1998 antwoordde de minister van VROM positief op het verzoek om tot een verbod van reclamesleepvliegen te komen¹. In mei 2000 pleitte een Kamermeerderheid opnieuw voor een landelijk verbod voor reclamesleepvliegen. Daartoe werd motie 26 893 nr. 14 van de leden Van Walsem en Stellingwerf aangenomen. In november van hetzelfde jaar zond de minister als reactie op de aangenomen moties een studie van bureau Decisio naar de Kamer². Op 12 december 2000 vindt er een overleg plaats³, waarbij de minister aangeeft dat een verbod complex zou zijn in het licht van Europese regelgeving. Voorts stelde de minister niets voor een verbod te voelen. Per brief gaf de minister in februari 2001 aan in eerste instantie aan een convenant te denken, doch strengere regelgeving niet uit te sluiten⁴. De indiener heeft met dit wetsvoorstel gewacht toen bleek dat een convenant met de sector daadwerkelijk in de maak was. De indiener kon zich in het middel van een convenant vinden, mits het convenant in geest van de tot nu toe aangenomen moties was. Het heeft immers de voorkeur indien de sector in de kleine luchtvaart ook zelf uiteindelijk akkoord gaat met de wijze waarop

¹ Kamervragen Van Walsem – Augustein-Esser, ingediend 15 september 1998.

² Brief VV00001226.

³ Verslag 24 804 nr. 25.

⁴ Brief 26 893 nr. 22.

deze specifieke activiteit beëindigd zou worden. De indiener heeft dit convenant afgewacht.

Op 21 februari 2002 werd het convenant gesloten en naar de Kamer gezonden. In de ogen van de indiener van dit Wetsvoorstel is het convenant, om hierna te noemen redenen, volstrekt geen invulling van de diverse moties die door de Kamer aangenomen zijn, en zal de feitelijke overlast als gevolg van dit convenant nauwelijks afnemen. De indiener is vervolgens overgegaan tot het indienen van onderhavig wetsvoorstel.

Het convenant

Op 21 februari sloot minister Netelenbos met de sector een convenant over het beperken van de hinder door reclamesleepvliegen. Het convenant regelt de volgende zaken:

1. per 1 april 2002 kunnen de lawaaigste vliegtuigen niet meer voor reclamesleepvliegen worden gebruikt, tenzij ze voldoende worden aangepast (bijvoorbeeld met een geluiddemper of stillere propeller). Het gaat momenteel om zo'n 20 van de 75 vliegtuigen;
2. reclamesleepvliegtuigen mogen tot 350 meter uit de kust niet lager vliegen dan 425 meter. Deze afstand was 200 meter;
3. het convenant beperkt de vliegtijden verder: na 19.00 uur mogen er geen reclamesleepvluchten meer plaatsvinden;
4. er worden geen reclamesleepvluchten boven geluidsgevoelige evenementen, zoals golftoernooien en tenniswedstrijden, uitgevoerd;
5. reclamevliegtuigen mogen niet meer overdreven steil klimmen of dalen of op een andere manier onnodige hinder veroorzaken.

Naar de mening van de indiener is dit convenant volstrekt onvoldoende. Het convenant stelt geen regels in de geest van de moties om het reclamesleepvliegen te verbieden. Ook is het convenant in strijd met andere Kameruitspraken.

Sub 1: Het convenant gaat uit van een verbod van de oude categorieën 1, 2, 3 en 4. De wijziging van de Regeling geluidsbelastingberekening¹ kleine vliegtuigen maakt het relatief eenvoudig mogelijk om middels technische aanpassingen buiten deze categorieën te vallen. De meeste voor reclamesleepvluchten gebruikte vliegtuigen vallen sowieso al buiten deze categorieën. De geluidswinst van de technische aanpassingen is bovendien zo beperkt dat de indiener zich afvraagt of deze van invloed zal zijn op de ervaren hinder van reclamesleepvliegen.

Sub 2: De vergroting van de minimale afstand uit de kust is bijzonder marginaal. De extra 150 meter is te weinig om echt een verbetering te betekenen. De in het convenant geldende 425 meter minimale hoogte is helaas ongewijzigd laag. Naar de mening van de indiener zou er boven de kust sowieso geen recreatieve luchtvaart mogen plaatsvinden, als invulling van de motie over stiltegebieden².

Sub 3: Deze bepaling dingt zelfs af op de eerder uitgesproken wens om het regime boven de steden (geen vluchten na 18.00 uur) door te vertalen naar de rest van Nederland, zoals verwoord in de motie Stellingwerf 24 786 nr. 35. Door de invallende duisternis is een verbod op vluchten na 19.00 uur in feite overbodig.

Sub 4: Een vliegverbod boven bepaalde evenementen is natuurlijk goed. Erg teleurstellend is het feit dat er zelfs geen vliegverbod boven stiltegebieden is opgenomen, zoals door de Kamer per motie verzocht. Juist daar is de hinder groot.

Sub 5: Dit artikel is in het convenant zeer algemeen geformuleerd. Alleen extreme, in de praktijk zelden optredende manoeuvres zullen hier onder vallen. De winst van dit punt is naar de mening van de indiener verwaarloosbaar.

¹ Staatscourant 2001, nr. 61.

² Motie van de leden Van Walsem en Stellingwerf, 24 mei 2000, 26 893 nr. 13.

Hinder

Hinder en reclamesleepvluchten zijn onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld. Daar er bij andere vluchten nog gekeken kan worden of bij de routes bevolkingsconcentraties gemeden kunnen worden, is dit bij reclamesleepvluchten niet aan de orde. Het bereiken van veel mensen is juist het doel van de vlucht.

Jaarlijks worden enkele duizenden reclamesleepvluchten uitgevoerd. Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd over de beleving van deze vluchten. In 1997 is in opdracht van TNLI door Intomart onderzoek uitgevoerd naar de hinder van circuitvluchten (rondjes vliegen) bij reclamesleepvluchten.

Circuitvliegen (rondjes vliegen). Vraag: «Hoe hinderlijk vindt u dit geluid?»

21%	Niet hinderlijk
28,2%	Een beetje hinderlijk
22,4%	Hinderlijk
24,7%	Erg hinderlijk
3,5%	N.v.t.

bron: TNLI, 1997, uitgevoerd door Intomart, tel. enquête

Eerder, in 1994 deed TNO onderzoek naar de hinder van reclamesleepvluchten. De resultaten van dit onderzoek zijn aan de Kamer gezonden¹.

Hinder bij waarneming van geluiden van reclamevliegverkeer, 1993

22%	enigszins gehinderd
18%	gehinderd
4%	erg gehinderd

bron: TNO-PG-94.056

In haar brief van 8 november 2000² concludeert de minister van Verkeer en Waterstaat op basis van een TNO rapport³ dat slechts 1 en 3% van de mensen respectievelijk ernstige hinder en hinder ervaren door reclamesleepvluchten. Dit kleine aantal is verassend in vergelijking met de bovenstaande cijfers. De verantwoording van de vragen op de door TNO gestelde vragen geven aan dat 48% van de ondervraagden in meer of mindere mate last had van sport-, zaken- en reclamevliegtuigjes. Bij de circa 25% meest gehinderden werd doorgevraagd naar de aard van de hinder. Daarbij gaf bijna iedereen aan in meerdere of mindere mate gehinderd te zijn door reclamesleepvluchten. Vooral ook het rondjesvliegen scoorde zeer hoog. Naar de mening van de indieners van dit wetsvoorstel blijkt uit het bovengenoemde onderzoek dat de overlast veel groter is dan de cijfers in de brief van 8 november suggereren.

Huidige regelgeving

De Regeling reclamesleepvluchten⁴ biedt regels voor het tijdstip en de wijze van vliegen voor reclamesleepvluchten. De belangrijkste regels zijn:

- Een verbod op vluchten op zondag
- Een verbod om in de vier grote steden voor 8.00 en na 18.00 te vliegen (zaterdag voor 10.00 uur)
- Een minimum vlieghoogte van 425 meter boven land (200 meter uit kust).
- Maxima aan de duur van het rondcirkelen.

Deze beperkingen hebben de overlast al teruggebracht zoals uit de cijfers over de hinder blijkt. De regels hebben ook tot een hoop creativiteit geleid onder vliegers. Zo zijn lage vluchten net buiten de 200 meter uit de kust

¹ TNLI, 1997, Hoeveel Ruimte geeft Nederland aan de kleine luchtvaart? Rapport TNLI-2.

² Brief VW000001226.

³ TNO-PG 2000.012, Hinder en andere zelfgerapporteerde effecten van milieuverontreiniging in Nederland, februari 2000.

⁴ Regeling reclamesleepvluchten, 26 oktober 1994, herzien 23 maart 1998.

zeer populair geworden op stranddagen. Voorts mogen vliegtuigen niet te lang rondcirkelen. Elkaar aflossen na de maximumtijd is echter wel toegestaan.

Voorts is er nog een regeling die enige technische eisen stelt aan het slepen van sleepnetten.¹ Tenslotte geldt er specifiek verbod voor reclamesleepvliegen boven het waddengebied, zoals ook verwoord in de PKB voor het waddengebied.

Vrijheid van meningsuiting

Een verbod op reclamesleepvliegen kan ervaren worden als een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Bij de instelling van het zondagsverbod voor reclamevluchten is de Vereniging van Nederlandse Luchtvaartondernemingen (VNLO) naar het Hof in Den Haag gegaan. Daarbij werd artikel 10 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens aangevoerd, aangaande de vrijheid van meningsuiting. Het Hof te Den Haag erkende dat dit artikel eveneens reclamedoeleinden omvatte maar handhaafde het verbod toch Van een onrechtvaardige inbreuk op artikel 10 EVRM was volgens het Hof geen sprake; de regeling kon stand houden².

De inperking van de vrijheid van meningsuiting was volgens de rechter maar van zeer beperkte aard. Bij het zondagsverbod resteerden nog de overige zes dagen. Ook bij dit voorgestelde verbod resteren eindeloos vele andere reclamemogelijkheden. Reclamesleepvliegen maakt nog geen procent uit van het hele reclamebudget; het is een marginale, meer aanvullend bedoelde vorm van reclame. Tevens is er de mogelijkheid om middels een niet-gemotoriseerde zeppelin reclame in de lucht te blijven maken, indien dat om wat voor reden ook noodzakelijk is. Dat met dit wetsvoorstel de mogelijkheden tot meningsuiting wordt ingeperkt zal derhalve niet staande kunnen houden.

Het Hof erkende de specifieke hinder door reclamesleepvluchten door te verklaren dat een vergelijking met andere vliegtuigen zonder sleepnet die wel mochten blijven vliegen niet opgaat omdat, zo redeneerde het Hof, deze andere vliegtuigen andere vliegbewegingen maken en daardoor minder hinder veroorzaken.

Voorts voerde de rechter aan dat het verbod noodzakelijk was om deze hinder (in dit geval op zondag) te voorkomen. In de bestrijding van deze hinder kwam volgens het Hof het verbod tegemoet aan de uitzonderingsbepalingen uit artikel 10 lid 2 EVRM, de «bescherming van gezondheid» en de «rechten van anderen». Dit wetsvoorstel wordt ondersteund door de erkenning van het Hof in het geval van het zondagsverbod dat reclamesleepvliegen een zeer specifieke hinder veroorzaakt die slecht met een verbod te bestrijden is. Deze uitspraak zal naar onze mening ook gelden voor een algemeen verbod; ook op de andere dagen wordt de overlast immers als hinderlijk ervaren. De zondag was op dit punt niet exclusief. Dit blijkt uit de onderzoeken over de ervaren hinder na de instelling van het zondagsverbod in 1995. Kortom, de erkenning door het Hof van de specifieke hinder van reclamesleepvliegen, de erkenning dat een verbod de enige oplossing hiervoor is en de aanwezigheid van een overvloed aan andere media om de boodschap te uiten maakt dat deze wet naar onze mening staande zal houden.

Proportionaliteit van een verbod

De vraag kan gesteld worden of het verbod proportioneel is met het oog op de hinder. Het zondagsverbod was bij het beroep van de VNLO volgens het Hof wel proportioneel; ook al leidde dit verbod volgens een onderzoek van bureau Decisio³ tot een circa halvering van de aantallen reclamesleepvluchten.

Voor reclamebedrijven is deze vorm van reclame slechts een zeer margi-

¹ Regels voor het slepen van luchtvaartuigen, sleepnetten of andere voorwerpen, 23 maart 1998.

² Arrest van het Hof te Den Haag van 23 mei 1996, NJ 1996, 675.

³ Decisio bv in opdracht van het ministerie van V&W, augustus 2000, Economische aspecten van reclamesleepvliegen in Nederland.

nale uiting. Een verbod zal hen nauwelijks treffen. Voor de betreffende luchtvaartbedrijven zal een verbod op reclamesleepvliegen ingrijpender zijn, ook al is het reclamesleepvliegen vaak slechts één van de activiteiten. Een verbod op reclamesleepvluchten zal immers een deel van de activiteiten beëindigen. Ondanks dit gegeven is volgens ons dit wetsvoorstel proportioneel. De sector is reeds jaren op de hoogte van de wens vanuit de samenleving om deze activiteit aan banden te leggen. Reeds in 1998 sprak de kamer de wens tot een verbod uit. Decisio signaleert om deze reden reeds een terughoudendheid bij de sector voor nieuwe investeringen. Om de effecten voor de betreffende sector verder te verzachten is gekozen voor een ruime overgangstermijn.

Voorts moet opgemerkt worden dat het doel, het beperken van de hinder, helaas niet op een andere wijze gerealiseerd kan worden dan middels een verbod: de reclame mikt op de aanwezigheid en onontkoombare blootstelling van grote groepen mensen aan de boodschap en daarmee onbedoeld aan de hinder. Een verbod is volgens de indieners van de wet dus een proportioneel middel voor het beoogde doel.

Mogelijke substitutie na een verbod

In het hiervoor genoemde onderzoek van bureau Decisio wordt gesuggereerd dat een verbod op reclamesleepvliegen zal leiden tot een substitutie naar bijvoorbeeld rondvluchten.

Dat er van substitutie sprake zal zijn is logisch. Veel bedrijven zetten hetzelfde personeel en vliegtuigen in voor zowel reclamesleepvliegen als andere luchtvaartactiviteiten. De vraag is echter of van een sterke substitutie sprake zal zijn. De reclamesleepbedrijven zullen dan moeten concurreren op een markt met andere luchtvaartactiviteiten die reeds bediend wordt. De zittende aanbieders zijn nu ook in staat om de vraag vanuit de markt naar rondvluchten en lessen te bedienen; van een gebrek aan aanbod is dan ook geen sprake. Er is dus geen reden waarom met een extra aanbod ook de vraag zal toenemen.

Extra aanbod zal wellicht leiden tot overcapaciteit en daarmee een daling van de prijzen tot gevolg hebben. Een prijsdaling zal extra klanten aantrekken, maar tevens het beroep minder rendabel en aantrekkelijk maken. De uurprijzen voor een rondvlucht zijn immers reeds circa 1/3 minder dan reclamevluchten. De capaciteit aan vliegtuigen en vliegers voor in deze branche zal naar alle verwachting dus beduidend minder zijn dan de ontwikkeling zonder verbod. Substitutie kan optreden, maar naar verwachting slechts in beperkte mate.

Hinder door substitutie luchtvaartactiviteiten

Het hiervoor genoemde Decisio-rapport suggereert dat substitutie naar bijvoorbeeld rondvluchten, ook als deze niet één op één plaatsvindt, wel eens tot een toename van de hinder zal kunnen leiden.

Een reden daarvoor zou kunnen liggen in het feit dat reclamesleepvliegen op minimaal 1400 ft vliegen, doch rondvluchten op minimaal 1000 ft in steden en 500 ft daarbuiten. Zoals hierboven geschetst verwachten de indieners van deze wet slechts een beperkte substitutie naar bijvoorbeeld rondvluchten na een verbod op reclamesleepvluchten. De indieners van de Wet gaan er voorts van uit dat motie 26 893 nr. 13 omtrent een vliegverbod voor kleine luchtvaart boven stiltegebieden omgezet zal worden in regelgeving, hetgeen een toename van de overlast sowieso zal limiteren. Momenteel is de hinder door kleine luchtvaart relatief beperkt (behoudens de hinder door vliegen boven stiltegebieden). De grote irritatie bij reclamesleepvliegen door het voortdurend rondcirkelt boven gebieden met veel mensen treedt bij de overige activiteiten van de kleine luchtvaart veel minder op. Indien blijkt dat de kleine luchtvaart door een forse toename van vluchten op geringe hoogte toch voor veel overlast gaat

zorgen, dan is dit het gevolg van het ontbreken van goede regelgeving voor de kleine luchtvaart. In dat geval is aanvullende regelgeving voor deze nu nog zeer kleine tak van luchtvaartactiviteiten gewenst. Dan zou bijvoorbeeld een hogere minimumvlieghoogte afdoende kunnen zijn. Een andere reden voor toename na substitutie ligt in het feit dat rondvluchten korter duren en dus meer hinderlijke starts en landingen tot gevolg kunnen hebben.

Dit is theoretisch mogelijk, doch voor de hinder rond luchthavens door starts en landingen wordt er van uitgegaan dat de milieugrenzen rond vliegvelden de totale hinder tot een acceptabel niveau beperken. De wetgever beperkt zich tot de grenzen voor acceptabele geluidhinder. Wat het motief van de verschillende vluchten daarna is, is voor de wetgever niet meer van direct belang, mits er van uitgegaan kan worden dat de grenzen de geluidsbelasting daadwerkelijk tot een acceptabel niveau beperken. Een forse toename van als onacceptabel ervaren hinder, bijvoorbeeld door een forse toename van kortdurende rondvluchten, is alleen mogelijk indien de milieugrenzen klaarblijkelijk teveel ruimte bieden. Een aanscherping van de milieugrenzen rond luchthavens is dan het gepaste antwoord.

De sector

Dit wetsvoorstel betekent het einde voor de reclamesleepvliegsector. Het betreft hier een 20-tal bedrijven waarvan waarschijnlijk geen zich exclusief toelegt op reclamesleepvliegen. Voor de meeste bedrijven is het één tak van de verschillende aangeboden luchtvaartactiviteiten (volgens een schatting van Decisio 35%). De sector vertoont al jaren een dalende lijn; het aantal vluchten lijkt bijna gehalveerd te zijn (exacte gegevens ontbreken). De sector is zich tevens bewust van de maatschappelijke wens deze activiteit te beperken; zo constateert Decisio in haar eerder genoemde rapport dat de bereidheid tot nieuwe investeringen al laag is gezien de onzekerheid over de toekomst.

In totaal zijn er 20 bedrijven die reclamesleepvluchten aanbieden. Deze maken met name gebruik van free-lancers. Een exact beeld van het aantal fte dat zich bezighoudt met reclamevliegen is moeilijk te geven. Decisio schat dit op 35 fte landelijk. Daarnaast is er circa 7 fte bij enkele verkoopkantoren gericht op reclamesleepvliegen. Eerder werd geconstateerd dat de mogelijkheid tot substitutie naar andere luchtvaartactiviteiten aanwezig doch zeker niet volledig zal zijn. Om deze reden is dan ook gekozen voor een overgangstermijn en de optie van nadeelcompensatie.

Artikelen

Artikel 1

B

Artikel 15a

Reclamesleepvluchten worden verboden. Het verbod beperkt zich tot luchtvaartuigen met een voortstuwingsinrichting (motor). Dat betekent dat luchtschepen zonder motor wel reclame mogen maken.

C

Artikel 62, tweede lid

In artikel 62 wordt de strafbepaling geregeld. De toevoeging van artikel 15a in artikel 62, tweede lid, betekent dat de gezagvoerder strafbaar gesteld wordt bij reclamesleepvliegen in strijd met artikel 15a. De sanctie

is vergelijkbaar met het deelnemen aan luchtvaartvertoningen zonder vergunning, of het landen buiten luchtvaartterreinen.

Artikel III

Dit artikel voorziet in een overgangstermijn, ten gunste van de bedrijfstak. Mocht de uiteindelijke aanvaarding van de wet zodanig lang op zich laten wachten dat de genoemde datum van 1 januari 2005 binnen 12 maanden valt, dan wordt van deze datum afgeweken en treedt deze wet in werking op de eerste dag van de twaalfde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Van der Steenhoven