



22

Besluit van 27 december 1990, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 25 van de Luchtvaartwet (Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 17 juli 1989, nr. MJZ17789031, Centrale Directie Juridische Zaken, afdeling Wetgeving, gedaan na overleg met Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;

Gelet op de artikelen 25, tweede lid, en 76, eerste lid, onder a, van de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47) en artikel VII, derde lid, van de Wet van 7 juni 1978, houdende wijziging van de Luchtvaartwet met betrekking tot de aanwijzing van luchtvaartterreinen (Stb. 354);

Gezien het advies van de Centrale raad voor de milieuhygiëne van 9 februari 1989;

De Raad van State gehoord (advies van 29 december 1989, nr. W08. 89. 0391);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 12 december 1990, nr. MJZ12d90065, Centrale Directie Juridische Zaken, afdeling Wetgeving, uitgebracht na overleg met Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Hoofdstuk I. Algemeen

Artikel 1

Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

gebouw: elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijk overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt;

woning: een gebouw dat voor bewoning gebruikt wordt of daartoe bestemd is;

bouwvergunning: een bouwvergunning in de zin van de Woningwet (Stb. 1962, 287);

woning of gebouw in aanbouw: een nog niet aanwezige woning of niet aanwezig gebouw, waarvoor de bouwvergunning is afgegeven;

woonwagendstandplaats: een standplaats voor een woonwagen op een centrum als bedoeld in artikel 2 van de Woonwagewet (Stb. 1968, 98);

bkl: geluidsbelastingseenheden kleine luchtvaart;

geluidsbelasting in bkl: de geluidsbelasting op een bepaalde plaats veroorzaakt door de gezamenlijke op een luchtvaartterrein landende en opstijgende vaste-vleugel luchtvaartuigen met schroefaandrijving en een toegelaten totaal massa die hoger is dan 390 kg doch niet hoger dan 6000 kg, uitgedrukt in bkl en vastgesteld volgens de formule:

$$\text{geluidsbelasting} = 10 \log (\Sigma n 10^{\text{LAX}/10}) - 46 :$$

waarin: het teken « Σ » staat voor de optelling van de bijdragen van alle luchtvaartuigen die ter plaatse voorbijvliegen gedurende een representatieve dag, zijnde het gewogen daggemiddelde van het vliegverkeer gedurende een geheel jaar, waarbij de weging hieruit bestaat dat het aantal vliegtuigbewegingen op zater-, zon- en feestdagen in de drukste zes maanden van het jaar wordt vermenigvuldigd met een factor 5

waarin: het teken «n» staat voor een factor gelijk aan 1 gedurende de periode van 07.00 tot 19.00 uur en voor de verdere tijdsperiode volgens onderstaande tabel:

n	tijdsperiode (lokale tijd) van	tot
10	0	7 uur
1	7	19 uur
3,16	19	23 uur
10	23	24 uur

waarin het teken «LAX» staat voor het tijdgeïntegreerde geluidsniveau ten gevolge van elke vliegtuigpassage, berekend volgens de formule:

$$\text{LAX} = 10 \log (1/T \int_{t_1}^{t_2} 10^{\text{LA}(t)/10} dt)$$

waarin het teken «LA(t)» staat voor het tijdsafhankelijke momentane geluidsniveau in dB(A),

waarin het teken «T» staat voor de referentietijd van 1 seconde en waarin de tekens « t_1 » en « t_2 » staan voor het begin respectievelijk het einde van de vliegtuigpassage;

zone: een geluidszone rond een luchtvaartterrein, als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47);

circuitvluchten: vliegtuigbewegingen in de onmiddellijke omgeving van het luchtvaartterrein, in het bijzonder verband houdend met het starten, het oefenen voor het landen en het landen als onderdeel van het lesvliegen.

Artikel 2

1. In dit besluit wordt verstaan onder geluidsgevoelige objecten: woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en woonwagendstandplaatsen.

2. In dit besluit wordt verstaan onder andere geluidsgevoelige gebouwen:

- scholen voor basisonderwijs;
- scholen voor voortgezet onderwijs;
- instellingen voor hoger beroepsonderwijs;
- algemene, categorale en academische ziekenhuizen;
- verpleeghuizen;
- algemene en categorale psychiatrische ziekenhuizen;
- Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg

zoals omschreven in het Besluit Hulp door of vanwege een Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg Bijzondere Ziektekostenverzekering (Stb. 1981, 251);

- zwakzinnigeninrichtingen;
- inrichtingen voor zintuiglijk gehandicapten;
- medische kindertehuizen;
- medische kleuterdagverblijven en
- sanatoria.

Artikel 3

Dit besluit is niet van toepassing op:

- a. gebieden binnen een zone waarop het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen (Stb. 1988, 151) van toepassing is;
- b. de geluidsbelasting vanwege de luchtvaartterreinen die zijn genoemd in de bij dit besluit behorende bijlage B, voor zover deze niet wordt veroorzaakt door circuitvluchten;
- c. geluidsgevoelige objecten, die aanwezig of in aanbouw zijn op het tijdstip van de vaststelling van de zone rond de luchtvaartterreinen die zijn genoemd in de bij dit besluit behorende bijlagen A en B.

Hoofdstuk II. Grenswaarden voor zones

Artikel 4

1. De grenswaarde voor de maximaal toegelaten geluidsbelasting die buiten de zone niet mag worden overschreden, wordt ten aanzien van de luchtvaartterreinen die zijn genoemd in de bij dit besluit behorende bijlagen A en B op vijftig bkl vastgesteld.
2. Met ingang van 1 januari 2000 wordt de in het eerste lid bedoelde grenswaarde vastgesteld op zevenenveertig bkl.

Hoofdstuk III. Procedurevoorschriften in verband met grenswaarde van zevenenveertig bkl

Artikel 5

1. Onze Minister stelt in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, na overleg met de exploitanten van de luchtvaartterreinen die zijn genoemd in de bij dit besluit behorende bijlagen A en B vóór 1 oktober 1998 de beleidsvoornemens vast omtrent de te treffen maatregelen ten aanzien van ieder luchtvaartterrein dat is genoemd in de bij dit besluit behorende bijlagen A en B ter verzekering dat met ingang van 1 januari 2000 de grenswaarde van zevenenveertig bkl niet wordt overschreden. Onze Minister hoort zo nodig de Rijksplanologische Commissie.
2. Onze Minister doet mededeling van deze voornemens aan de betrokken provincies en gemeenten.

Artikel 6

1. Indien in verband met de te treffen maatregelen vanwege artikel 4, tweede lid, de aanwijzing van een luchtvaartterrein kan worden gewijzigd zonder toepassing te geven aan artikel 27, tweede lid, van de Luchtvaartwet wijzigt Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de aanwijzing niet dan nadat hij:
 - a. overleg heeft gepleegd met gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van respectievelijk de betrokken provincies en de

gemeenten;

b. een ieder in de gelegenheid heeft gesteld schriftelijk bezwaren in te dienen tegen de ontwerp-beschikking.

2. Op de terinzagelegging van de ontwerp-beschikking en de bekendmaking daarvan zijn de artikelen 20, eerste lid, en 21, eerste en tweede lid, van de Luchtvaartwet van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de ontwerp-beschikking gedurende een maand ter inzage ligt.

3. Een afschrift van de beschikking waarbij de aanwijzing is gewijzigd wordt onverwijld gezonden aan de betrokken provincies en gemeenten, alsmede aan degenen die een bezwaarschrift hebben ingediend tegen de ontwerp-beschikking, tenzij publikatie hiervan plaatsvindt in de plaatselijke bladen.

4. Een beschikking waarbij de aanwijzing is gewijzigd wordt in de Staatscourant bekend gemaakt.

Hoofdstuk IV. Ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting in zones

Artikel 7

1. De ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten die op het tijdstip van de vaststelling van de zone rond de luchtvaartterreinen die zijn genoemd in de bij dit besluit behorende bijlagen A en B daarbinnen nog niet aanwezig of in aanbouw zijn, is vijftig bkl.

2. Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting, bedoeld in het eerste lid, een hogere dan de in dat lid genoemde waarde vaststellen, met dien verstande dat deze waarde zestig bkl niet te boven mag gaan.

3. Vaststelling van een hogere waarde als bedoeld in het tweede lid kan alleen geschieden indien naar het oordeel van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

a. de geluidsgevoelige objecten om redenen van grond- of bedrijfsgebondenheid dringend noodzakelijk zijn,

b. de geluidsgevoelige objecten een open plaats in de bestaande bebouwing opvullen,

c. de geluidsgevoelige objecten zullen dienen ter vervanging van op die plaats reeds aanwezige bebouwing.

4. Met ingang van 1 januari 2000 is de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting, bedoeld in het eerste en tweede lid, zevenenveertig, respectievelijk zevenenvijftig bkl.

Artikel 8

1. Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan op schriftelijk verzoek van gedeputeerde staten of van de exploitant van het luchtvaartterrein een hogere waarde als bedoeld in artikel 7, tweede lid, vaststellen. Alvorens daartoe over te gaan pleegt hij overleg met Onze Minister.

2. Een verzoek als bedoeld in het eerste lid, kan eerst bij Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden ingediend nadat het overleg, bedoeld in artikel 19 van de Luchtvaartwet, voor het betreffende luchtvaartterrein is voltooid.

Artikel 9

1. Indien geluidsgevoelige objecten, bedoeld in artikel 3, onder c, worden vervangen door geluidsgevoelige objecten, is dit besluit niet van toepassing op de vervangende geluidsgevoelige objecten.

2. In afwijking van het eerste lid zijn de artikelen 1, 2, 3, 4, 7 en 8, wel van toepassing indien naar het oordeel van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de vervanging zou leiden tot:

- a. een ingrijpende wijziging van de bestaande stedenbouwkundige functie of structuur;
- b. een wezenlijke toename van het aantal geluidgehinderden, of
- c. een wezenlijke toename van de aan de gevel optredende geluidsbelasting.

Hoofdstuk V Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 10

1. Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan gedurende één jaar na de vaststelling van de zone rond de luchtvaartterreinen die zijn genoemd in de bij dit besluit behorende bijlagen A en B voor geluidsgevoelige objecten, waarvoor geen bouw- of aanlegvergunning is aangevraagd, maar die ingevolge het geldende bestemmingsplan kunnen worden gerealiseerd, voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting, bedoeld in artikel 7, eerste lid, een hogere dan de in dat lid genoemde waarde vaststellen, met dien verstande dat deze waarde zestig bkl niet te boven mag gaan. Artikel 8 is van overeenkomstige toepassing.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het bestemmingsplan reeds vóór 1 januari 1988 onherroepelijk is geworden.

Artikel 11

Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan bij ministeriële regeling de bij dit besluit behorende bijlage A of B wijzigen indien die wijziging betrekking heeft op een naamsverandering van een in die bijlage genoemd luchtvaartterrein of op een in die bijlage genoemde beschikking.

Artikel 12

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

2. Dit besluit kan worden aangehaald als: Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 12 februari 1991, nr. 30

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbijbehorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

Het Oude Loo, 27 december 1990

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.G.M. Alders

Uitgegeven de *negenentwintigste* januari 1991

De Minister van Justitie,
E.M.H. Hirsch Ballin

Bijlage A behorende bij het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart

Luchtvaartterreinen bedoeld in de artikelen 3, onder c, en 4 van het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart

- a. Ameland, aangewezen bij beschikking nr. LT/11 642 d.d. 27 maart 1961;
- b. Budel, aangewezen bij beschikking nr. LT/L 24567 d.d. 7 oktober 1977;
- c. Drachten, aangewezen bij beschikking nr. LT/L 23096 d.d. 30 juli 1980;
- d. Hilversum, aangewezen bij beschikking nr. LT/11442 d.d. 17 maart 1961;
- e. Hoogeveen, aangewezen bij beschikking nr. LT/L22373 d.d. 19 mei 1976;
- f. Lelystad, aangewezen bij beschikking nr. LT/20606 d.d. 15 november 1971
- g. Midden-Zeeland, aangewezen bij beschikking nr. LT/19499 d.d. 5 augustus 1970;
- h. Noordoostpolder, aangewezen bij beschikking nr. LT/16247 d.d. 17 november 1966;
- i. Seppe, aangewezen bij beschikking nr. LT/L 23232 d.d. 24 juni 1975;
- j. Terlet, aangewezen bij beschikking nr. LT/12058 d.d. 14 april 1964;
- k. Teuge, aangewezen bij beschikking nr. LT/L 26336 d.d. 28 november 1972;
- i. Texel, aangewezen bij beschikking nr. LT/15505 d.d. 29 oktober 1965.

Deze bijlage behoort bij het koninklijk besluit van 27 december 1990, Stb. 1991, 22

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.G.M. Alders

Bijlage B behorende bij het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart

Luchtvaartterreinen bedoeld in de artikelen 3, onder b en c, en 4 van het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart

- a. Luchthaven Rotterdam aangewezen bij beschikking nr. LT/16406 d.d. 13 november 1964, is gewijzigd bij beschikking nr. JBZ/L90 001285 d.d. 1 maart 1990.
- b. Luchthaven Eelde, aangewezen bij beschikking nr. TW/14962 d.d. 1 oktober 1959;
- c. Luchthaven Zuid-Limburg, aangewezen bij beschikking nr. LT/20 173 d.d. 26 oktober 1971, waarvan de naam is gewijzigd in Luchthaven Maastricht bij beschikking nr. JBZ/L20 093 d.d. 5 januari 1989.

Deze bijlage behoort bij het koninklijk besluit van 27 december 1990, Stb. 1991, 22

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.G.M. Alders

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Ingevolge artikel 25 van de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47), dient in de eerste plaats bij een aan te wijzen luchtvaartterrein een geluidszone rond het luchtvaartterrein te worden vastgesteld, waarbuiten de geluidsbelasting ten gevolge van landende en opstijgende luchtvaartuigen een vastgestelde grenswaarde niet mag overschrijden. Met betrekking tot luchtvaartterreinen, waarvoor op 1 oktober 1978 – het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wet van 7 juni 1978 (Stb. 354), waarbij vorenbedoeld artikel laatstelijk is gewijzigd – reeds een aanwijzing van kracht was, is in artikel VII van de Wet van 7 juni 1978 een overgangsregeling opgenomen, die genoemd artikel 25 op deze terreinen van overeenkomstige toepassing verklaart.

In de tweede plaats bepaalt artikel 25 van de Luchtvaartwet, dat genoemde grenswaarde – dus de waarde op de grens van de geluidszone – alsmede maximale waarden van geluidsbelasting boven deze grenswaarde ter bepaling van de toelaatbaarheid van zekere bestemmingen op gronden gelegen binnen de geluidszone, bij algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld. Een en ander dient te geschieden op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Bovenstaande heeft betrekking op luchtvaartterreinen in Nederland die gebruikt worden door van een voortstuwingsinstallatie voorziene luchtvaartuigen. Het gaat hierbij zowel om luchtvaartterreinen voor grote civiele en militaire luchtvaart als terreinen die worden gebruikt voor de kleine civiele luchtvaart.

Ten aanzien van de eerste twee categorieën van luchtvaart zijn bovengenoemde (grens-)waarden c.q. normen vastgesteld in het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen (Stb. 1988, 151).

Het onderhavige besluit, gebaseerd op de artikelen 25 en 76, eerste lid, onder a, van de Luchtvaartwet en genoemde overgangsregeling van de Wet van 7 juni 1978, strekt tot vaststelling van de normstelling – grenswaarden en maximale waarden van geluidsbelasting als bovengenoemd – voor de kleine luchtvaart, zoals reeds is aangekondigd in het thans geldende Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL), goedgekeurd door de Staten-Generaal en ongewijzigd ten opzichte van deel d: gewijzigde regeringsbeslissing (Kamerstukken II 1985/86, 15 880, nrs. 27–28).

Onder de kleine luchtvaart worden in dit kader verstaan vaste-vleugel luchtvaartuigen met schroefaandrijving en een toegelaten totaal massa die hoger is dan 390 kg doch niet hoger dan 6000 kg. Deze vorm van luchtvaart dient niet alleen recreatieve behoeften, maar ook zakelijke belangen.

De zogenoemde ultralichte vliegtuigen (ulv's) met een gewicht van maximaal 390 kg worden in het onderhavige besluit niet gerekend tot de kleine luchtvaart, maar worden beschouwd als een afzonderlijke categorie luchtvaartuigen. Medegebruik door ulv's van luchtvaartterreinen in gebruik bij de kleine luchtvaart is meestal ongewenst, aangezien het aan- en uitvlieggebied en het circuitgebied van ulv's zich uit veiligheidsoverwegingen, waaronder het verschil in snelheid, in het algemeen niet laat combineren met die voor andere kleine vliegtuigen. In verband met ruimtegebrek op de grond of rond het terrein is er vaak geen plaats voor een apart ulv-circuitgebied.

In de afgelopen jaren is door de Minister van Verkeer en Waterstaat

met gebruikmaking van de ontheffingsmogelijkheden, bedoeld in artikel 14, tweede lid, onder b, van de Luchtvaartwet, dan ook bevordert dat het landen en opstijgen met ulv's plaatsvindt op speciaal daartoe bestemde terreinen. Die ontheffingsmogelijkheden hebben betrekking op een drietal verboden in het eerste lid, te weten:

- het verbod om een luchtvaartuig te doen opstijgen of daarmee op te stijgen anders dan van een luchtvaartterrein;
- het verbod om een luchtvaartuig te doen landen of daarmee te landen anders dan op een luchtvaartterrein;
- het verbod om een niet als luchtvaartterrein aangewezen terrein in te richten voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen.

Verzoeken om ontheffing werden tot voor kort beoordeeld met inachtneming van de Circulaire van 28 juli 1986 (Stcrt. 196) van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ingevolge aanwijzing 6 van de Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst voor gebruik en inrichting van circulaire, vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad van 7 mei 1986, nr. 366374, is die circulaire inmiddels vervallen wegens het verstrijken van de ten hoogste toegelaten werkingsduur van vier jaren.

Gelet op het feit dat het hier gaat om de inrichting van ulv-terreinen met een permanent karakter, is het meer in lijn met de bedoeling van de wetgever om voor de inrichting van ulv-terreinen een procedure vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur.

Het ligt in het voornemen het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (Stb. 1988, 511) uit te breiden met regels omtrent het landen op en opstijgen met ulv's van speciaal daartoe ingerichte terreinen. Op 10 september 1990 is een daartoe strekkend voorontwerp-besluit ter inzage gelegd (Stcrt. 175). Na verwerking van de reacties en adviezen, zal het ontwerp van bedoelde algemene maatregel van bestuur nog in dit kalenderjaar aan de Raad van State ter advisering worden voorgelegd. In afwachting van vorenbedoelde wijziging van het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen zal de Directeur-Generaal van de Rijksluchtvaartdienst, ten aanzien van verzoeken om ontheffing van het verbod in artikel 14, eerste lid, onder c, van de Luchtvaartwet de criteria als opgenomen in dat ontwerp hanteren met betrekking tot inrichting en gebruik van terreinen ten behoeve van het landen en opstijgen van ulv's. Een mededeling terzake is op 14 november 1990 in de Staatscourant (nr. 222) gepubliceerd.

Het instrument van de zonerings strekt er toe om bij het grondgebruik in de toekomst ook met de geluidsoverlast van de kleine luchtvaart voldoende rekening te kunnen houden. Daarbij is vanuit de huidige feitelijke situatie met name van belang, dat de bouw van nieuwe geluidsgevoelige gebouwen in die gebieden, die daarvoor uit milieuhygiënisch oogpunt ongeschikt zijn, kan worden voorkomen. Dit betekent onder andere dat met name het projecteren van nieuwe woonwijken op lokaties gelegen naast vliegvelden, vermeden dient te worden.

Centraal in de keuze van de normstelling in dit besluit staat de aard van de hinder vanwege de kleine luchtvaart in relatie tot de maatschappelijke en economische betekenis hiervan. Kenmerkend voor de kleine luchtvaart is dat de hinder vooral beleefd wordt bij activiteiten in de directe nabijheid van de woning (in de tuin zitten e.d.) en bij open ramen. Vanwege de lage geluidspieken is de hinder binnen de woning, bij gesloten ramen, beperkt. Isolatie van een nieuwe woning is niet nodig omdat de gevel van de woning, zonder aanvullende voorzieningen, voldoende is om te garanderen dat de geluidsbelasting binnen de woning een milieuhygiënisch aanvaardbaar niveau niet te boven gaat.

Hierin wijkt de kleine luchtvaart af van de grote luchtvaart, waarbij de optredende piekniveaus dusdanig zijn dat zonder ingrijpende isolatievoorzieningen niet kan worden gegarandeerd dat de geluidsbelasting binnen de woning een milieuhygiënisch aanvaardbaar niveau niet te boven gaat.

In tegenstelling tot het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen is het onderhavige besluit dan ook niet van toepassing op geluidsgevoelige objecten – woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en woonwagendstandplaatsen – die aanwezig of in aanbouw zijn op het tijdstip van de vaststelling van de zone rond vliegvelden voor kleine luchtvaart (luchtvaartterreinen genoemd in bijlage A) en rond luchtvaartterreinen voor grote en kleine luchtvaart minus Schiphol (luchtvaartterreinen genoemd in bijlage B).

Ondanks het feit, dat de kleine luchtvaart binnen woningen weinig aanleiding tot hinder geeft, wordt de totale invloed van de ervaren hinder buitenshuis een milieu-factor van zodanig belang geacht, dat deze – afgewogen tegen de maatschappelijke en economische betekenis van deze tak van luchtvaart – de onderhavige normstelling tot het jaar 2000 rechtvaardigt.

De Centrale raad voor de milieuhygiëne stelt in zijn advies over het voorontwerp-besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart van 9 februari 1989 dat de kleine luchtvaart bij uitstek een recreatief karakter draagt. In werkelijkheid wordt deze tak van luchtvaart ook voor andere doelen gebruikt, waaronder het onderhouden van lijndiensten, zakenvluchten, patrouillering door politie en milieuinspectie en les- en oefenvluchten.

Een ander aspect is dat blijktens hinderbelevingsonderzoeken omwonenden van luchtvaartterreinen die worden gebruikt door de kleine luchtvaart in het algemeen de mening zijn toegedaan dat de door hen ondervonden hinder – die, zoals hierboven is gezegd, niet zo zeer binnenshuis wordt beleefd, als wel bij activiteiten in de directe nabijheid van de woning (in de tuin zitten) en bij open ramen – vooral wordt veroorzaakt door de recreatieve beoefening van deze tak van luchtvaart. De specifieke hinderaspecten, zoals circuitvluchten en vliegen op weekends en feestdagen in de periode maart–september, hebben dan ook in de berekeningsmethode een extra accent gekregen. Met de hinder die wordt veroorzaakt door de recreatieve beoefening van de kleine luchtvaart is derhalve in de normstelling extra rekening gehouden.

Inmiddels is gebleken dat in verband met de huidige stand van de techniek een aanscherping mogelijk is van de geluidsemissie op nieuw te registreren vliegtuigen met 3 dB(A). Deze regeling is thans in voorbereiding. Gelet op de lange levensduur van kleine luchtvaartuigen zal deze aanscherping pas na geruime tijd doorwerken. Een gemiddelde daling van 3 dB(A) voor de totale vloot binnen 10 jaar valt bijvoorbeeld niet te verwachten. Dit neemt niet weg dat een en ander kan worden gestimuleerd door op termijn een strengere grenswaarde in het vooruitzicht te stellen. Om die reden is gekozen voor een grenswaarde van 47 bkl met ingang van 1 januari 2000. In artikel 4, tweede lid, is dit tot uitdrukking gebracht. Waar de verlaging niet wordt bereikt omdat van het luchtvaartterrein wordt gebruik gemaakt door verhoudingsgewijs een groot aantal «oude» toestellen, zal deze mede moeten worden bereikt door het aanscherpen van operationele maatregelen met het mogelijk gevolg dat daardoor het aantal vliegbewegingen afneemt. Mocht blijken dat de economische gevolgen van vermindering van het aantal vliegbewegingen van dien aard zijn dat daartoe niet of slechts ten dele kan worden overgegaan, dan kan eventueel een oplossing worden gezocht in een grotere zone. De artikelen 5 en 6 beogen een goede overgang te bewerk-

stellig en naar een grenswaarde van 47 bkl per 1 januari 2000. In paragraaf 8 worden die artikelen nader toegelicht.

De bestrijding van geluidhinder, die door de kleine luchtvaart wordt veroorzaakt, hangt in belangrijke mate af van maatregelen in de operationele sfeer, dat wil zeggen van regulering van de wijze van vluchtuitvoering en van de wijze, waarop van een luchtvaartterrein gebruik wordt gemaakt. Bij regulering van de wijze waarop van een luchtvaartterrein gebruik wordt gemaakt valt te denken aan bijvoorbeeld het uitsluiten dan wel selectief toelaten van bepaalde vormen van gebruik van kleine luchtvaart. Mogelijkheden daartoe zijn bijvoorbeeld: het uitsluiten van recreatief vliegen, lesvliegen, valschermvluchten of rondvluchten in een aantal weekeinden gedurende de maanden maart tot en met september, dan wel het beperken in vorenbedoelde weekeinden van recreatief vliegen, lesvliegen, valschermvluchten of rondvluchten tot uren waarop de doorsneebewoner nog niet in zijn tuin van de rust zal genieten.

De te nemen maatregelen per luchtvaartterrein – die overigens per luchtvaartterrein kunnen verschillen afhankelijk van de plaatselijke situatie – zijn sterk bepalend voor het uiteindelijke woon- en leefmilieu rond een luchtvaartterrein. Deze komen aan de orde bij eventuele wijzigingen van de aanwijzing van kleine luchtvaartterreinen. Dit zal leiden tot het voldoen aan de norm binnen de termijn die in de artikelen van het onderhavige besluit is vastgelegd. De procedures met betrekking tot het vaststellen van de 50 bkl-zone zullen, voor zover dit al niet is gebeurd, worden gestart direct na de inwerkingtreding van het besluit. De operationele maatregelen kunnen, zoals gezegd, per terrein wisselen afhankelijk van de ligging van het terrein ten opzichte van de woonbebouwing, het gebruik dat van het terrein wordt gemaakt en de rol die het luchtvaartterrein is toebedacht bij de gewenste ontwikkelingen in de regio. Met het oog hierop zal de afweging tussen de verschillende belangen in eerste instantie plaatsvinden op regionaal niveau, zoals ook in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen is aangegeven.

Voor het stellen van operationele beperkingen aan het gebruik, dat van een vliegveld voor kleine luchtvaart kan worden gemaakt, kan gewezen worden op de regeling, die voor het vliegveld Hilversum is neergelegd in de Beschikking van 26 mei 1983, nr. LV/L 22135, van de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat het onderhavige besluit behalve op de in bijlage A genoemde luchtvaartterreinen ook op de in bijlage B genoemde regionale luchtvaartterreinen betrekking heeft. Onder de werkingssfeer van het onderhavige besluit vallen niet de militaire luchtvaartterreinen met burger-gebruik, zoals Eindhoven en Twente. Op die velden wordt niet gevlogen met kleine vliegtuigen. De terreinen genoemd in bijlage B, zijn in het verleden bij uitstek ingesteld geweest op het accommoderen van vliegscholen.

Zowel Eelde met de Rijksluchtvaartschool als Rotterdam met particuliere vliegscholen en Maastricht met de Nationale Luchtvaartschool, leveren een aanzienlijke bijdrage in het lesvliegverkeer, waaronder veel circuitvluchten, met lichte vliegtuigen.

De aan het circuitvliegen gekoppelde hinder leverde in vergelijking tot de hinder van het overige verkeer op deze velden een relatief groot aantal klachten op. Om deze reden werd in het verleden reeds een deel van het lesvluchtenprogramma van Rotterdam naar elders verspreid. De bijdrage van het circuitvliegen in de geluidsbelasting is om bovengenoemde redenen in de omgeving van de regionale velden voldoende significant gebleken om daarvoor een afzonderlijk zoneringsregime vast

te stellen. Op de regionale luchtvaartterreinen, ook wel genoemd de gecombineerde velden, heeft de kleine luchtvaart een aandeel van ongeveer 85% in het totaal aantal vliegtuigbewegingen. Het merendeel van deze vliegtuigbewegingen is afkomstig van les-vliegtuigen, die een van de grote luchtvaart afwijkend vliegpatroon vertonen.

Bij de berekening van de geluidsbelasting in Kosteneenheden conform het vigerende berekeningsvoorschrift (Beschikking van 16 mei 1984, Stcrt. 171) worden de geluidsbijdragen van propellervliegtuigen met een maximum toegelaten totaal massa die niet hoger is dan 6000 kg, – de kleine luchtvaart derhalve – buiten beschouwing gelaten.

Deze opzet zal voor deze gecombineerde velden blijven gelden voor zover het geluidsbijdragen, veroorzaakt door circuitvluchten met deze vliegtuigen betreft.

De afkomstige geluidsbijdragen van de vluchten door de kleine luchtvaart die als IFR vlucht onder instrumentvliegvoorschriften worden uitgevoerd (b.v. nachtvluchten) worden in de Ke-berekening opgenomen. Deze vluchten door de kleine luchtvaart zijn namelijk op één lijn te stellen met het vliegpatroon van de grote luchtvaart. Zij vormen evenwel een uitzondering op hetgeen bij kleine luchtvaart gebruikelijk is, namelijk uitvoeren van vluchten onder zichtvliegomstandigheden.

Het betreffende berekeningsvoorschrift zal nog in 1990 overeenkomstig worden aangepast. Gezien de wijze waarop in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen de zoneringscontouren voor de desbetreffende velden zijn bepaald, brengt dat overigens geen aanpassing van de contouren mee.

Tenslotte zij in dit verband opgemerkt dat het kabinet heeft besloten de Griefahn-norm als voorlopige nachtnorm voor structureel nachtelijk verkeer te hanteren voor Maastricht Airport (brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 1989/90, 13 969).

De circuitvluchten die op deze velden door de kleine luchtvaart worden uitgevoerd, vallen geheel onder het berekeningsregiem van het onderhavige besluit. De hieruit voortvloeiende geluidhinder kan zich uitstrekken tot buiten het gebied dat door de geluidszone voor de grote luchtvaart wordt bestreken. In gebieden gelegen binnen de beide afzonderlijk berekende zones is het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen van toepassing (vergelijk artikel 3, onder a); in het algemeen wordt in die gebieden de geluidhinder door vliegtuiglawaai gedomineerd door de grote luchtvaart. Het laatstgenoemde besluit geeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de mogelijkheid om bij de toetsing van de verzoeken tot vaststelling van hogere waarden ten behoeve van nieuwbouw, in dit geval de relevante hinderaspecten ten gevolge van de kleine luchtvaart zo nodig mede in de afweging te betrekken.

De luchthaven Schiphol neemt binnen de groep velden waar sprake is van gecombineerd gebruik, een afzonderlijke plaats in. Op deze luchthaven is het aandeel van de kleine luchtvaart in het totale verkeersaanbod veel kleiner dan hierboven voor de regionale velden is aangegeven. Bovendien speelt het circuitvliegen aldaar geen rol van betekenis. Het geluid van de kleine luchtvaart valt volledig in het niet bij de grote luchtvaart. Hierdoor kan een afzonderlijke zoneringscontour voor de kleine luchtvaart in dit geval achterwege blijven.

2. De geluidsbelastingsgrootheid

Het onderzoek ten behoeve van de geluidsbelastingsgrootheid en de daarop te baseren normstelling heeft zich over enkele jaren uitgestrekt;

de resultaten zijn neergelegd in een rapport van de Interdepartementale Commissie Geluidhinder, rapport LL-HR-16-03, getiteld «Geluidhinder rondom vliegvelden voor de kleine luchtvaart», dat in 1981 is gepubliceerd.

Nationaal onderzoek in combinatie met internationaal vergelijkbaar onderzoek op grotere schaal, leverde voldoende materiaal op om verantwoorde uitgangspunten te kiezen voor een beleid en de daaraan verbonden maatregelen ter bestrijding van de geluidhinder.

In 1978 zijn rond het vliegveld Hilversum twee «pilot-studies» uitgevoerd. Deze betroffen omwonenden van het vliegveld en bezoekers van campings in de nabijheid van het veld. Het ging hier om enquêtes op beperkte schaal, die vooral tot doel hadden na te gaan welke factoren van het vliegtuiggeluid mogelijk aanleiding tot hinder zouden kunnen zijn. Zoals uit proefberekening bleek, was de geluidsbelasting in de meeste gebieden die bij deze studies betrokken zijn, tamelijk laag.

Eén van de conclusies van deze pilot-studies was, dat een dosis-effectonderzoek ten behoeve van normstelling en daarop gebaseerde zoneringsmaatregelen, rond Hilversum niet goed mogelijk zou zijn. Zulks, omdat rond dit veld een evenwichtige verdeling van potentiële enquêtegebieden over de verschillende geluidsbelastingsklassen (hoog-middel-laag) niet voorhanden was. Met name het aantal mensen dat aan een hoge geluidsbelasting is blootgesteld, was onvoldoende voor een verantwoorde steekproeftrekking ten behoeve van een dosis-effectonderzoek. Dit bleek evenzeer te gelden voor andere Nederlandse velden voor de kleine luchtvaart. Op grond van het bovenstaande werd besloten tot een literatuuronderzoek naar de hinder ten gevolge van de kleine luchtvaart, waarbij vooral buitenlandse bronnen betrokken zijn. Deze aanpak betekent geen novum. Ook de Commissie Kosten heeft bij haar onderzoek betreffende de grote luchtvaart, buitenlandse bronnen betrokken, zij het dat het in dat geval wél mogelijk bleek ook in Nederland een verantwoorde enquête te houden in gebieden rond Schiphol, waar een hoge geluidsbelasting werd ondervonden.

Het literatuuronderzoek beoogde enerzijds een kwalitatief inzicht te krijgen in de factoren die bijdragen tot de ten gevolge van de kleine luchtvaart ondervonden hinder – en was in zoverre een nadere uitdieping van de eerder gememoreerde «pilot-studies» rond Hilversum – anderzijds kwantitatieve gegevens te verzamelen omtrent de ondervonden hinder rond velden voor de kleine luchtvaart, om op basis daarvan een voor normstelling adequate dosis-effectrelatie op te stellen. Nadrukkelijk is daarbij nagegaan of de Kosten-eenheid, die in Nederland blijkens eerder wetenschappelijk onderzoek zowel voor de grote civiele als voor de militaire luchtvaart kan worden gehanteerd, ook voor de kleine luchtvaart als maat voor de geluidsbelasting bruikbaar zou kunnen zijn, waardoor – nog los van de grenswaarde – voor alle takken van luchtvaart een uniforme dosis-maat zou kunnen gelden.

Ten behoeve van de kleine luchtvaart zijn belevingsonderzoeken uit Canada, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland bestudeerd.

Geconcludeerd moest worden dat in vergelijking met de andere genoemde takken van luchtvaart, de door de kleine luchtvaart veroorzaakte geluidhinder een afwijkend karakter vertoont. De verschillen liggen voornamelijk op het gebied van de vluchtuitvoering, de seizoensinvloed op de verkeersintensiteit en de concentratie van verkeer op vrije dagen (weekend en feestdagen), alsmede de ondervonden geluidsniveaus.

Ten aanzien van het karakter van de ondervonden hinder kwamen de volgende aspecten naar voren.

Door de kleine luchtvaart worden zeer veel circuitvluchten – een vluchtbeweging rondom het veld op relatief geringe hoogte – uitgevoerd. Dit soort vluchten is bij de vliegopleiding, voor het oefenen van starten en landen essentieel. Ook bij het uitvoeren van andere vluchten die op de exclusief voor de kleine luchtvaart bestemde velden worden uitgevoerd – het «gewone» inkomende en uitgaande verkeer – moet in Nederland een deel van het circuit worden gevolgd. Tijdens circuitvluchten is het vliegtuig door omwonenden vaak langdurig hoorbaar, hetgeen, blijkens de onderzoeken, als hindervergroten factor wordt ervaren.

Rond velden die door de kleine luchtvaart worden gebruikt, is bovendien in het algemeen sprake van «geconcentreerde hinder», in die zin, dat in het voorjaar en de zomer meer hinder wordt ondervonden dan in de andere jaargetijden, terwijl tijdens weekend- en feestdagen de hinder groter is dan door de week. Dit hangt samen met het feit dat de door de kleine luchtvaart veroorzaakte hinder voor een niet onaanzienlijk deel door het recreatief verkeer wordt veroorzaakt. Dit verklaart het sterk onregelmatig over het jaar verdeelde verkeersaanbod; een groot deel van het totaal aantal starts en landingen dat gedurende een jaar op velden voor de kleine luchtvaart wordt uitgevoerd, vindt plaats op de ruim 60 weekend- en feestdagen in de periode maart–september. Daarbij komt, dat in die periode de omwonenden juist het slechtst tegen het door de kleine luchtvaart geproduceerde geluid worden afgeschermd, omdat men bij mooi weer veel buitenshuis vertoeft (tuin of balkon) ofwel de ramen van het huis wenst te openen.

Gebleken is dat deze «geconcentreerde hinder» van grote invloed is op de mate waarin de omwonenden van een vliegveld zich in het algemeen gehinderd voelen door het vliegtuiglawaai ten gevolge van de kleine luchtvaart.

Ten aanzien van de geluidsniveaus die ten gevolge van de afzonderlijke vliegtuigen bij bestaande bebouwing rond de Nederlandse vliegvelden voor de kleine luchtvaart optreden, kan worden geconstateerd dat deze in het algemeen beduidend lager zijn dan de niveaus die ten gevolge van de grote luchtvaart in bijvoorbeeld de nabij Schiphol gelegen woonkernen aan de orde zijn, zeker als men bedenkt dat de kleine luchtvaart in Nederland vooral met één-motorige vliegtuigen wordt uitgevoerd.

De vermelde resultaten van het onderzoek leiden ertoe dat de Kosteneenheid ongeschikt moet worden geacht voor gebruik rond de door de kleine luchtvaart gebruikte velden. Immers, in de Kosteneenheid komt wel het maximum geluidsniveau tijdens elke vliegtuigpassage voor, doch met de hoorbaarheidsduur wordt geen rekening gehouden. Bovendien geeft de Kosteneenheid in feite de gemiddelde geluidsbelasting gedurende een geheel jaar weer, waardoor de effecten van de bij de kleine luchtvaart optredende verkeerspieken sterk worden onderbelicht.

Bij de vraag welke eenheid voor de geluidsbelasting ten gevolge van de kleine luchtvaart dan wél kan worden gehanteerd, is ten aanzien van de onderzoeken – en dan met name de kwantitatieve aspecten daarvan – het volgende overwogen.

De Franse onderzoeken maken voor wat betreft de dosis gebruik van de «Indice Isopsophonique», waarin de geluidsniveaus van de afzonderlijke vliegtuigen worden uitgedrukt in een van het Perceived Noise Level (PNdB) afgeleide grootte. De «Noise Exposure Forecast» die in de

Canadese onderzoeken wordt gehanteerd, is gebaseerd op het Effective Perceived Noise Level (EPNdB). Beide eenheden zijn primair ontwikkeld voor het eigen karakter van het geluid van straalvliegtuigen, terwijl de kleine luchtvaart in Nederland vrijwel uitsluitend wordt uitgevoerd met van zuigermotoren voorziene propellervliegtuigen. In het Zwitserse onderzoek is het equivalent geluidsniveau (L_{eq} in dB(A)) gebruikt, waarin de hoorbaarheidsduur per definitie is verdisconteerd. Voor wat betreft de verkeersomvang wordt daarbij uitgegaan van een «representatieve dag», waarin alleen rekening wordt gehouden met het aantal vliegtuigbewegingen op de drukste twee dagen van de weken die vallen in de drukste zes maanden van het jaar.

In de Nederlandse definitie van de geluidsbelasting ten gevolge van kleine luchtvaart rond de in het onderhavige besluit genoemde luchtvaartterreinen, is aangesloten op de Zwitserse methode. In de formule komen de in de Nederlandse «pilot-studies» en in het buitenlandse onderzoek gesignaleerde hinderfactoren, te weten het geluidsniveau en de hoorbaarheidsduur van elke vliegtuigpassage, het aantal vliegtuigpassages en de onregelmatige verdeling van het verkeersaanbod over het jaar en over de week, tot uitdrukking.

Voorts zijn, in analogie met de in Nederland gebruikelijke opzet voor zowel luchtvaartlawaaï als ook voor andere geluidsbronnen, in de geluidsbelastingseenheid weegfactoren voor de avond- en nachtperiode verwerkt.

Het aantal bewegingen tijdens de representatieve dag wordt bepaald door $(1/365) \times ((5 \times \text{aantal bewegingen op zater-, zon- en feestdagen in de drukste 6 maanden van het jaar}) + (\text{aantal bewegingen tijdens de overige dagen van het jaar}))$. De geluidsbelasting ten gevolge van kleine luchtvaart, berekend volgens deze formule, geeft een equivalent geluidsniveau uitgedrukt in geluidsbelastingseenheden kleine luchtvaart (bkl). Fysiek is de bkl vergelijkbaar met de meer algemeen bekende L_{eq} (equivalent geluidsniveau) en wordt de bkl evenals de L_{eq} getalsmatig in dB(A) weergegeven. Aldus wordt tot uitdrukking gebracht dat het hier niet gaat om een piekwaarde in dB(A), waarvan bijvoorbeeld sprake is bij emissies.

De in artikel 1 gehanteerde en hierboven nader toegelichte definitie voor de representatieve dag, verschilt om praktische redenen in detail van de formulering die in Zwitserland wordt gehanteerd en de opzet die in het eerder genoemde ICG-rapport werd voorgesteld. Deze verschillen betreffen de bepaling van de representatieve dag en het hanteren van weegfactoren voor de avond- en nachtperiode.

Ten aanzien van de representatieve dag zij opgemerkt dat de in dit besluit gehanteerde definitie een, ten opzichte van de in het ICG-rapport gegeven methode, vereenvoudigde verwerking van de voor de berekening van de geluidsbelasting benodigde invoergegevens mogelijk maakt.

Proefondervindelijk is gebleken dat het verschil tussen de Zwitserse en de Nederlandse methode, door de in de formule gehanteerde constanten, in de praktijk verwaarloosbaar klein is, en dat de resulterende geluidsbelastingen binnen circa 0,5 dB(A) gelijk zijn.

Daarbij zij nog aangetekend dat het voor de bepaling van de contouren betreffende toekomstige situaties uiteraard ondoenlijk is een prognose te maken van het absolute aantal bewegingen per weekend of feestdag. In dit geval kan mede gebruik worden gemaakt van statistische gegevens van afgelopen jaren betreffende het procentuele aandeel van deze dagen in het jaarlijkse verkeersaanbod.

Met betrekking tot de in de Nederlandse methode gehanteerde weegfactoren voor de avond- en nachtperiode is het volgende van belang.

In de buitenlandse onderzoeken kwam geen extra hinder ten gevolge van avond- en nachtvluchten naar voren, omdat de velden die bij deze onderzoeken zijn betrokken in de avond nauwelijks en in de nacht niet worden gebruikt. Dit algemene beeld geldt ook voor de huidige situatie op de Nederlandse velden voor de kleine luchtvaart. De velden zijn gesloten van zonsondergang tot zonsopgang. De normale vluchten worden onder zichtvliegomstandigheden uitgevoerd. Een uitzondering hierop vormen de maximaal drie toegelaten zakenvluchten per avond tussen zonsondergang en 23.00 uur op het vliegveld Lelystad. Hiervoor gelden speciale procedures. Conform de systematiek bij de berekening van de geluidsbelasting bij wegverkeers- en industrielawaai zijn in de formulering van de geluidsbelasting in bkl volledigheidshalve weegfactoren voor de avond- en nachtperiode opgenomen. Voor de waarde van die factoren is aansluiting gevonden bij de voor wegverkeers- en industrielawaai vigerende opzet. Aan het opnemen van die weegfactoren mag overigens niet de conclusie worden verbonden dat daarmee een uitbreiding van het nachtelijk vliegverkeer wordt beoogd.

De wijze waarop het onderhavige besluit wordt toegepast op de zogenoemde gecombineerde velden welke in bijlage B van dit besluit zijn genoemd en waar naast de kleine luchtvaart ook sprake is van grote luchtvaart, verdient afzonderlijke toelichting. De overeenkomst met betrekking tot gebruik van deze velden en de zogenoemde groene velden uit bijlage A, bestaat hieruit dat op beide velden een groot percentage van het totale aantal uitgevoerde bewegingen uit circuit-vluchten bestaat, die bovendien veelal met dezelfde categorieën (één-motorige) vliegtuigen worden uitgevoerd. Voor deze vluchten is toepassing van het onderhavige besluit voor de in bijlage B genoemde velden, gezien de gesignaleerde hinderfactoren, zonder meer gerechtvaardigd.

Op gecombineerde velden speelt de zakelijke kleine luchtvaart in het algemeen een belangrijker rol dan op de groene velden. Deze luchtvaart, die veelal wordt uitgevoerd met twee-motorige vliegtuigen uit de zwaardere – en lawaaigste – klassen van de kleine luchtvaart, vertoont qua vluchtuitvoering grote overeenkomsten met de grote luchtvaart op die velden. Zo worden bijvoorbeeld dezelfde in- en uitvliegroutes gevolgd, terwijl in dat kader, op het vliegveld Maastricht, ook op belangrijke schaal nachtvluchten plaatsvinden. Op deze wijze van vluchtuitvoering is de in het onderhavige besluit gehanteerde berekeningswijze van de geluidsbelasting niet primair toegesneden. Deze overwegingen hebben er toe geleid dat de geluidsbelasting van dit soort vluchten op de gecombineerde velden wordt verdisconteerd in de Ke-contouren voor deze velden, zoals eerder vermeld in paragraaf 1 van deze toelichting.

3. De normstelling

Bij het vaststellen van een wettelijke grenswaarde voor de maximaal toelaatbare geluidsbelasting is een betrouwbaar inzicht in de relatie tussen geluidsbelasting en percentage gehinderden van essentieel belang. Hoewel de geluidsbelasting op verschillende wijzen kan worden gedefinieerd, afhankelijk van de hinderfactoren, vormt het percentage gehinderden een criterium dat kan worden gebruikt in een onderlinge vergelijking van grenswaarden welke zijn gesteld aan de geluidsbelasting van de verschillende bronnen. Ook voor de kleine luchtvaart is deze gedachte gevolgd bij de bepaling van de grenswaarde. Reeds eerder is gesteld dat het desbetreffende onderzoek omtrent de dosis-effect-relatie

in Nederland zelf kwantitatief niet voldoende materiaal kan opleveren om daaruit statistisch betrouwbare conclusies te mogen trekken. Om deze reden is gebruik gemaakt van de resultaten van internationaal onderzoek, waaruit een betrouwbare dosis-effectrelatie wel kan worden afgeleid.

Gelet op de eenduidigheid van de belangrijkste hinderfactoren zoals deze in de Nederlandse geluidsbelastingsgrootheid en internationaal gebruikte geluidsbelastingseenheden voorkomen, is de conclusie gerechtvaardigd om voor de Nederlandse geluidsbelastingsgrootheid een gelijkwaardige dosis-effectrelatie aan te nemen. Zoals hierboven reeds is betoogd, hebben de in Zwitserland uitgevoerde onderzoeken daarbij als nevenvoordeel dat de geluidsbelasting ten gevolge van de kleine luchtvaart (de dosis), op praktisch dezelfde wijze is bepaald als hierboven voor ons land is aangegeven. Het percentage (matig en ernstig) gehinderden bij een dosis van $L_{eq} = 50$ dB(A) bedroeg in die onderzoeken circa 25%, het percentage ernstig gehinderden circa 9 tot 15%.

De behoefte aan een onderbouwde normstelling bleek reeds uit de uitspraak van de Kroon inzake de beslissing van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 21 augustus 1984 omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan ter Syde (Kb. 10 december 1987, nr. 86). De Kroon oordeelde in beroep dat bij ontstentenis van een normstelling een geluidsbelasting van maximaal 55 dB(A) voor nog te realiseren woningen in dit geval niet onaanvaardbaar was. Een grenswaarde van 55 dB(A) heeft echter tot gevolg dat onder alle omstandigheden grootschalige nieuwbouw tot op enkele honderden meters van de in de bijlage A genoemde luchtvaartterreinen zou kunnen worden toegelaten. Mede om die reden is in het onderhavige besluit vooralsnog gekozen voor een grenswaarde van 50 bkl, welke waarde zoals hierboven reeds uiteengezet ook wetenschappelijk is onderbouwd.

De vergelijking tussen 50 bkl met de grenswaarde van 50 dB(A) bij wegverkeerslawaai ligt, gezien de aanscherping van de grenswaarde in het jaar 2000, niet voor de hand. Ingevolge artikel 103 van de Wet Geluidhinder (Stb. 1979, 99) geldt een hogere grenswaarde voor wegverkeerslawaai, bijvoorbeeld een grenswaarde van 55 dB(A) voor stadswegen, en een grenswaarde van 53 dB(A) voor snelwegen. Een vergelijking tussen 55 dB(A) voor wegverkeerslawaai en 50 bkl voor de kleine luchtvaart, evenals tussen 50 dB(A) en 47 bkl ligt thans eerder voor de hand, aangezien de percentages van gehinderden en ernstig gehinderden op een vergelijkbaar niveau liggen. Een dergelijke vergelijking levert het volgende beeld.

	bkl	hinder	ernstige hinder	wegverkeer binnenstedelijk	hinder	ernstige hinder
1990	50	25%*	10%	55 dB(A)	20%	5%
toekomstig	47	10-15%	0-5%	50 dB(A)	10%	0-5%

* Alle percentages hebben betrekking op het totaal aantal aan geluidshinder blootgestelden.

Hierbij zij opgemerkt dat vooral de lagere percentages zijn gelegen binnen spreidingsmarge, welke het gevolg is van onderling verschillende onderzoeksresultaten uit de beschikbare binnen- en buitenlandse bronnen.

Met inachtnaam van onzekerheidsmarges rond deze cijfers kan worden gesteld dat het percentage gehinderden en ernstig gehinderden bij luchtvaartlawaai vanwege de kleine luchtvaart vergelijkbaar is met het percentage gehinderden en ernstig gehinderden bij wegverkeerslawaai.

Overigens zij er op gewezen dat bij de bestrijding van andere vormen van geluidhinder, zoals bij wegverkeerslawaai, spoorweglawaai en industrielawaai, de hinder buitenshuis geheel buiten beschouwing blijft. In dit opzicht neemt de bestrijding van de geluidhinder vanwege de kleine luchtvaart een geheel eigen positie in.

Er is voorts getracht inzicht te verkrijgen in de gevolgen die een scherpere grenswaarde dan 50 bkl heeft voor het aantal effectieve vliegbewegingen bij handhaving van de 50 bkl-zone, respectievelijk voor het ruimtebeslag bij handhaving van het aantal effectieve vliegbewegingen. Daartoe is in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderzoek verricht door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) naar de benodigde reductie in effectieve vliegtuigbewegingen voor het realiseren van een afname van de geluidsbelasting vanwege de kleine luchtvaart rond het luchtvaartterrein Lelystad in 1995.

Bij een grenswaarde van 45 bkl bedraagt volgens de normstelling in dit besluit het percentage gehinderden 12%, waaronder 5 à 6% ernstig gehinderden. Blijkens het onderzoek van de NLR correspondeert deze verlaging van de grenswaarde met een reductie van het aantal, effectieve vliegbewegingen tot 31,6% van het oorspronkelijk aantal, of, indien daarvoor niet wordt gekozen, een verdubbeling van het ruimtebeslag binnen de zone (de oppervlakte binnen een 50 bkl-zone rond Lelystad bedraagt 1034 ha, welk oppervlak bij 45 bkl-zone uitgroeit tot 2180 ha). Bij een nog verdere verlaging van de grenswaarde tot 40 bkl dalen de hinderpercentages marginaal. Daartegenover staat dan wel een reductie van het aantal effectieve vliegbewegingen tot 10% van het oorspronkelijk aantal alsmede een verdubbeling van het ruimtebeslag ten opzichte van de 50 bkl (de oppervlakte binnen de 40 bkl zone beslaat dan 2180 ha).

De uitkomsten van het onderzoek tonen aan dat grenswaarden van 45 bkl en 40 bkl het aantal effectieve vliegbewegingen tot een onaanvaardbare mate zouden doen verminderen of een onaanvaardbaar groot ruimtebeslag zouden meebrengen. Gelet op het vorenstaande is een verlaging van de grenswaarde tot 40 bkl een weinig realistische optie. Een inkrimping met zo'n 30% van het aantal effectieve vliegbewegingen zou voorts betekenen dat de luchtvaartterreinen waar uitsluitend de kleine luchtvaart van gebruik maakt niet meer bedrijfseconomisch te exploiteren zijn.

De mogelijkheden voor een aanscherping van de grenswaarde zijn mede gelet op de uitkomsten van het onderzoek van de NLR onderzocht. Een daadwerkelijke reductie van de geluidhinder vanwege de kleine luchtvaart volgt uit de terugbrenging van de norm met 3 bkl, hetgeen in belangrijke mate kan worden bereikt door het treffen van operationele maatregelen. In paragraaf 1 is daar reeds op gewezen. Daarnaast speelt natuurlijk een rol dat technische ontwikkelingen kunnen leiden tot het stellen van strengere emissie-eisen op nieuw te registreren vliegtuigen. Ofschoon dit pas op lange termijn doorwerkt in verband met de lange levensduur van kleine vliegtuigen is het beleid er op gericht niet te terughoudend te zijn om die strengere emissie-eisen te verwerken in een aanscherping van de grenswaarde, ook al staat vast dat die strengere grenswaarde mede zal moeten worden geëffectueerd door middel van operationele beperkingen. Nu een aanscherping van de geluidsemisatie op nieuw te registreren vliegtuigen met 3 d(B)A in voorbereiding is, is dan ook besloten in het besluit voor de wat langere termijn een strengere grenswaarde op te nemen. In paragraaf 1 is gewezen op het feit dat een

gemiddelde daling van 3 d(B)A voor de totale vloot binnen 10 jaar niet valt te verwachten en dat de verlaging van de grenswaarde met 3 bkl mede zal moeten worden bereikt door het verder aanscherpen van operationele maatregelen. Daarbij zij aangetekend dat slechts bij wijze van uitzondering een oplossing zal worden gezocht in een grotere zone, namelijk wanneer mocht blijken dat de economische gevolgen van vermindering van het aantal vliegbewegingen als gevolg van deze aanscherping van dien aard zijn dat daartoe niet of slechts ten dele kan worden overgegaan. De verlaging van de grenswaarde met 3 bkl correspondeert met een verlaging van het percentage gehinderden en ernstig gehinderden. Bij een grenswaarde van 47 bkl betekent dit 10 à 15% gehinderden en 0 à 5% ernstig gehinderden. Overigens zij er op gewezen dat verlaging van de grenswaarde bij gelijkblijvende verkeersomvang nog geen oplossing biedt voor degenen die reeds geluidsoverlast ten gevolge van de kleine luchtvaart ondervinden. De bestrijding van die geluids-overlast zal moeten worden gezocht in het stellen van operationele beperkingen.

In het kader van het te voeren milieubeleid op basis van het NMP en NMP-plus wordt overwogen niet langer uit te gaan van de mogelijkheid tot volledige benutting van de bestaande faciliteiten voor de kleine luchtvaart, zoals dat is aangegeven in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen. Dit zal tot uitdrukking komen in de te geven aanwijzingen waarbij het gebruik van elk luchtvaartterrein is omschreven. De procedures voor de zonering, voor zover al niet gedeeltelijk in gang gezet, worden gestart direct na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit. In dit verband zij nog opgemerkt dat blijkens onderzoek naar de groei van de kleine luchtvaart in Nederland (Nederlands instituut voor recreatie en toerisme, september 1986) er geen redenen zijn om voor alle kleine luchtvaartterreinen een zone vast te stellen van een zodanige omvang dat de volledige benutting van de beschikbare capaciteit mogelijk is. De totale capaciteit van de kleine luchtvaartterreinen is namelijk groter dan nodig is voor de opvang van de verwachte groei. Het afzien van de volledige benutting van de bestaande faciliteiten zal voor de meeste vliegvelden dan ook geen noemenswaardige gevolgen hebben. Indien wordt besloten tot een neerwaartse bijstelling van het beleid ten aanzien van de kleine luchtvaart, zoals dat is verwoord in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, zal de Staten-Generaal hierover worden bericht. Deze neerwaartse bijstelling behoeft niet te worden voorafgegaan door een wijziging van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen.

De keuze voor de genoemde wettelijke grenswaarde van 50 bkl voor de kleine luchtvaart wijkt af van de gestelde criteria ten aanzien van de grote luchtvaart, in welk geval bij de wettelijke grenswaarde van 35 Ke circa 25% van de bevolking ernstige hinder ondervindt. Die grenswaarde is, evenals de grenswaarde in het onderhavige besluit, tot stand gekomen na een afwegingsproces, waarbij naast milieuhygiënische aspecten ook maatschappelijke, ruimtelijke en financiële factoren betrokken zijn. Reeds in de nota van toelichting bij het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen wordt gememoreerd dat het, in het kader van deze afweging, voor de grenswaarde betreffende de grote luchtvaart niet mogelijk is gebleken dezelfde uitgangspunten ten aanzien van de hinderpercentages te hanteren als bij verkeers- en industrielawaai, hoewel dit, mede uit een oogpunt van uniformiteit van het beleid inzake geluidhinderbestrijding, indien mogelijk de voorkeur zou hebben verdiend. Dat voor de grote luchtvaart een afwijkende lijn moet worden gevolgd, vloeit vooral voort uit de omvang van de zones die zouden ontstaan wanneer uniformiteit van het beleid in dit geval zou hebben

geprevaleerd. De 35 Ke-contour van de zoneringscontouren van Schiphol, zoals opgenomen in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, beslaat een oppervlakte van circa 120 km². Een zone gebaseerd op met de andere genoemde lawaaibronnen vergelijkbare hinderpercentages, zou een veelvoud van dit ruimtebeslag hebben betekend.

Blijkens uitgevoerde berekeningen zullen de zones voor de kleine luchtvaart, gebaseerd op de 50 bkl-contour, naar verwachting veelal een gebied van enkele vierkante kilometers omvatten. De zone rond de drukst bevlogen velden kan evenwel meer dan 15% van de oppervlakte van de zone rond Schiphol bedragen. De totale omvang van het ruimtebeslag door de zones van de kleine luchtvaartterreinen is dan ook aanzienlijk. Een grenswaarde van 40 of 45 bkl zou tot een onaantvaardbaar groot ruimtebeslag leiden.

4. Nieuwbouw van woningen, respectievelijk geluidsgevoelige gebouwen en aanleg van nieuwe woonwagendplaatsen

De ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en woonwagendplaatsen, die op het tijdstip van vaststelling van de zone nog niet daarbinnen aanwezig of nog niet in aanbouw zijn, is 50 bkl ingevolge artikel 7 van het onderhavige besluit. Het gaat hierbij om woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en woonwagendplaatsen die bij de vaststelling van de zone reeds waren voorzien in een bestemmingsplan of waarvoor na die vaststelling alsnog bouw mogelijkheden worden gecreëerd. In de tekst van het onderhavige besluit wordt korthedshalve gesproken over geluidsgevoelige objecten. De bescherming van woonwagendplaatsen tegen geluidsoverlast door vliegtuigen is in navolging van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen in dit besluit zeker gesteld.

Ingevolge artikel 7, tweede lid, kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van geluidsgevoelige objecten een hogere waarde vaststellen tot 60 bkl in de gevallen, bedoeld in het derde lid van dat artikel. Deze bevoegdheid is toereikend om in beperkte noodzakelijke gevallen een hogere waarde vast te stellen.

De gevallen waarin een hogere waarde kan worden vastgesteld zijn de volgende:

- indien de geluidsgevoelige objecten om redenen van grond- en bedrijfsgebondenheid dringend noodzakelijk zijn, ongeacht of hiervoor agrarische dan wel andere oorzaken aanwezig zijn. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan boerderijen en bedrijfs- en portierswoningen alsmede zogenaamde aanleunwoningen, behorende tot een bejaardenoord;
- indien de geluidsgevoelige objecten een open plaats in de bestaande bebouwing opvullen;
- indien de geluidsgevoelige objecten dienen ter vervanging van op die plaats reeds aanwezige bebouwing.

De formulering van de aanhef van artikel 7, derde lid, is zodanig gekozen dat een incidentele beslissing na afweging van alle belangen kan worden genomen. Er zal een terughoudend beleid inzake het vaststellen van een hogere waarde worden gevoerd om reden dat een effectieve beperking van de geluidhinder ten gevolge van de kleine luchtvaart – in tegenstelling tot die bij de grote luchtvaart – niet of nauwelijks kan worden bereikt door het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan de bebouwing.

Om dezelfde reden als bij artikel 4 is in het vierde lid van artikel 7

bepaald dat de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting, bedoeld in het eerste en tweede lid, met ingang van 1 januari 2000 wordt verlaagd tot zevenenveertig, respectievelijk zevenenvijftig bkl. Kortheidshalve zij verwezen naar paragraaf 1 van deze nota van toelichting.

Tenslotte zij in dit verband gewezen op artikel 10 van dit besluit. Gedurende een bepaalde overgangperiode kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor geprojecteerde geluidsgevoelige objecten – mits het geldende bestemmingsplan van vrij recente datum is – een hogere waarde tot ten hoogste 60 bkl vaststellen.

5. Vervangende nieuwbouw

Het volledig laten vallen van vervanging van de geluidsgevoelige objecten onder het regime van de nieuwbouw betekent dat in een aantal gevallen binnen zones rond luchtvaartterreinen geen vervangende nieuwbouw kan plaatsvinden, hetgeen voor de leefbaarheid van woonkernen onbedoelde maatschappelijke gevolgen kan hebben. Derhalve is dit besluit niet van toepassing op gevallen die onder het begrip vervangende nieuwbouw vallen.

Analoog aan de hieraan toegekende interpretatie bij wegverkeers- en industrielaawaai is van vervangende nieuwbouw niet alleen sprake als in het nieuwe bestemmingsplan dezelfde maten en bestemmingsgrenzen worden aangehouden als in het oude, maar ook wanneer van beperkte veranderingen in maten en functies sprake is. In dit verband zij verwezen naar het Indicatief Meerjarenprogramma Geluid 1985–1989 (IMP-Geluid), Kamerstukken II 1984/85, 18 604, nr. 2, blz. 62 en 63). Ook is het niet noodzakelijk dat de te vervangen bebouwing op het tijdstip van vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan nog aanwezig is. Ingeval geplande nieuwbouw strekt tot het opvullen van open gaten, die recent als gevolg van bijvoorbeeld sloop van woningen zijn ontstaan, kan van vervangende nieuwbouw worden gesproken. Wél moet steeds in dergelijke gevallen worden voorkomen, dat een ingrijpende wijziging van de stedenbouwkundige functie of structuur of een wezenlijke toename van het aantal geluidgehinderden optreedt. Evenmin mag van een wezenlijke toename van de aan de gevel optredende geluidsbelasting sprake zijn ten opzichte van de oorspronkelijke situatie. Het vorenstaande is neergelegd in artikel 9.

6. Dereguleringsstoets

De wettelijke grondslag van dit besluit is gelegen in de artikelen 25 en 76, eerste lid, onder a, van de Luchtvaartwet en artikel VII van de Wet van 7 juni 1978 tot wijziging van de Luchtvaartwet. Het besluit heeft ten doel de bouw van nieuwe woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen, alsmede de aanleg van nieuwe woonwagendstandplaatsen te voorkomen, daar waar zulks ongewenst is in verband met geluidhinder ten gevolge van de kleine luchtvaart. Het besluit heeft zowel betrekking op gebieden rond luchtvaartterreinen uitsluitend bestemd voor kleine luchtvaart als op gebieden rond luchtvaartterreinen die tevens dienen voor grote luchtvaart minus Schiphol. De luchtvaartterreinen zijn specifiek genoemd in de bij dit besluit behorende bijlagen A en B. Teneinde overlap te vermijden met het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen is het onderhavige besluit niet van toepassing op gebieden binnen een zone waarop het eerstbedoelde besluit van toepassing is (artikel 3, onder a). Het onderhavige besluit is voorts niet van toepassing op woningen, geluidsgevoelige gebouwen en woonwagendstandplaatsen, die aanwezig of in aanbouw zijn op het tijdstip van de vaststelling van de zone rond de in de bijlagen A en B genoemde luchtvaartterreinen. Dit hangt samen met het feit dat de kleine luchtvaart – in

tegenstelling tot de grote luchtvaart – binnen woningen weinig aanleiding geeft tot hinder. In navolging van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen is in het onderhavige besluit vervanging van reeds bestaande geluidsgevoelige objecten door nieuwe niet op één lijn gesteld met nieuwbouw. Om die reden is het onderhavige besluit in beginsel niet van toepassing op vervanging van geluidsgevoelige objecten; de begrenzing die aan vervangende nieuwbouw wordt gesteld is dezelfde als die in het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen.

In een ander opzicht verschilt het onderhavige besluit van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen, namelijk op het punt van de uniforme normstelling voor woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en woonwagendplaatsen. Die uniforme normstelling betreft zowel de voorkeurgrenswaarde als de door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in afwijking daarvan vast te stellen hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting. Voorts ontbreekt in het onderhavige besluit een differentiatie in maxima van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting. Dit heeft er toe geleid dat in het onderhavige besluit de geprojecteerde geluidsgevoelige objecten geen aparte plaats innemen binnen de categorie objecten die nog niet aanwezig of in aanbouw zijn op het tijdstip van de vaststelling van de zone rond de in bijlagen A en B genoemde luchtvaartterreinen. De enige uitzondering daarop vormt de overgangsregeling in artikel 10.

Op grond van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat het onderhavige besluit slechts in zeer beperkte mate financiële consequenties en bestuurlijke lasten ten gevolge heeft. Bij de uitvoering van dit besluit ontbreekt immers de belangrijkste kostencomponent die voortvloeit uit de zonering van luchtvaartterreinen, te weten de saneringskosten, zijnde de kosten van geluidwerende voorzieningen en de kosten van het amoveren van woningen. Voorts zij opgemerkt dat gelet op de vast te stellen zones rond de in bijlagen A en B genoemde luchtvaartterreinen dit besluit niet tot gevolg zal hebben dat op grote schaal reële voornemens tot nieuwbouwplannen voor woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen worden doorkruist door de noodzakelijke vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen of de herziening van bestaande. Daarnaast biedt artikel 10 van het besluit de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de mogelijkheid om waar nodig voor geprojecteerde geluidsgevoelige objecten – mits er sprake is van een vrij recent bestemmingsplan – een hogere waarde vast te stellen.

Voor de uitvoering van dit besluit worden geen nieuwe organen of bestuursinstrumenten in het leven geroepen. Gelet op de aard van dit besluit kan worden verwacht dat het justitiële apparaat niet zal worden geconfronteerd met een grotere werkdruk.

7. Advies van de Centrale raad voor de milieuhygiëne

De Centrale raad voor de milieuhygiëne heeft op enkele punten bezwaar tegen het aan hem toegezonden ontwerp-besluit met bijbehorende nota van toelichting. De punten betreffen:

- a. de normstelling;
- b. de beperking van de werkingssfeer tot nieuwe situaties;
- c. het ontbreken van enigerlei begrenzing aan nieuwe of zich uitbreidende vliegactiviteiten;
- d. de rol van gedeputeerde staten.

Daarnaast heeft de raad enkele opmerkingen van redactionele aard, die zowel de tekst als de nota van toelichting betreffen.

Ad a. normstelling

De raad bepleit een voorkeursgrenswaarde van 45 dB(A) (in het besluit wordt in plaats van dB(A) gesproken van 45 bkl) – zowel voor nieuwe als bestaande situaties – met een mogelijkheid tot het vaststellen van een hogere grenswaarde tot maximaal 50 dB(A). De raad tekent daarbij aan het vaststellen van een hogere grenswaarde tot maximaal 55 dB(A) voor een enkele woning aanvaardbaar te achten, mits onder stringente voorwaarden als beperkte vliegtijden en een verbod op lawaaiige toestellen.

Aan de suggesties van de raad is geen gevolg gegeven. In paragraaf 2 is reeds melding gemaakt dat een grenswaarde van 45 bkl hetzij leidt tot een onaanvaardbare inkrimping van het aantal effectieve vliegbewegingen, hetzij tot een onaanvaardbaar ruimtebeslag. In plaats van het terugbrengen van de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting is gekozen om het aantal gevallen waarin een hogere geluidsbelasting kan worden vastgesteld te beperken ten opzichte van het aantal gevallen waarin dit mogelijk is op grond van artikel 3 van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen. Zo is bijvoorbeeld in het onderhavige besluit het vaststellen van een hogere geluidsbelasting uitgesloten wanneer het gaat om geluidsgevoelige objecten die dienen voor de huisvesting van door gemeente aangewezen woningzoekenden voor wie huisvesting elders in het woningmarktgebied op overwegende bezwaren zou stuiten. Wel is overigens – zoals in paragraaf 3 omschreven – in het besluit voorzien in een aanscherping van de grenswaarde met 3 bkl met ingang van 1 januari 2000.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de raad wordt in paragraaf 3 van de nota van toelichting een nadere uiteenzetting gegeven met betrekking tot de normstelling bij de kleine luchtvaart en de daaraan gekoppelde hinderpercentages in vergelijking met die bij verkeerslawaaï.

Ad b. beperking van de werkingssfeer tot nieuwe situaties

De Centrale raad voor de milieuhygiëne bepleit ten aanzien van de kleine luchtvaart het onderscheid aan te houden tussen bestaande en nieuwe situaties. Aan deze wens van de raad is om de volgende redenen geen gevolg gegeven. Bij de kleine luchtvaart wordt de hinder vooral beleefd bij activiteiten in de directe nabijheid van de woning (in de tuin zitten e.d.) en bij open ramen. Anders dan bij de grote luchtvaart en bij bijvoorbeeld wegverkeerslawaaï is in het kader van de kleine luchtvaart binnen de woning bij gesloten ramen, slechts sprake van zodanige geluidsniveau's dat geluidsisolatie aan de woning niet zinvol is te achten.

Ad c. het ontbreken van enigerlei begrenzing aan nieuwe of zich uitbreidende vliegactiviteiten

Met betrekking tot de bezwaren van de raad dat geen onderscheid is gemaakt tussen de zogenaamde bestaande en nieuwe situaties zoals de Wet geluidhinder die kent, bijvoorbeeld bij verkeerslawaaï, zij opgemerkt dat de Wet geluidhinder garandeert, dat bij de aanleg van een weg of de bouw van woningen langs een weg – ingeval van zogeheten nieuwe situaties – een toetsing plaatsvindt aan de bij of krachtens de wet geldende grenswaarden voor de maximaal toelaatbare geluidsbelasting. De Luchtvaartwet is in dit opzicht niet identiek.

Daarin is de verplichting vastgelegd om bij algemene maatregelen van bestuur grenswaarden te stellen per luchtvaartterrein alsmede hogere

waarden binnen vastgestelde geluidszones (artikel 25, tweede lid, van de Luchtvaartwet).

Dit betekent onder meer dat indien er sprake is van nieuwe situaties – bij voorbeeld aanleg van nieuwe luchtvaartterreinen dan wel wijziging in de ligging van banen of uitbreiding van vliegactiviteiten die een overschrijding van de grenswaarde van de zone ten gevolge hebben bij bestaande luchtvaartterreinen – de volledige procedure volgens de artikelen 19 tot en met 26 van de Luchtvaartwet van toepassing is.

Ad d. rol van gedeputeerde staten

De Centrale raad voor de milieuhygiëne bepleit de bevoegdheid tot het vaststellen van hogere waarden te verlenen aan gedeputeerde staten in plaats van aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ook aan deze wens van de raad is geen gevolg gegeven. Niet goed valt in te zien dat het in casu zou gaan om meer op lokaal niveau gerichte belangenafweging, zoals door de raad wordt gesteld.

Wat betreft de redactionele opmerkingen van de raad zij opgemerkt dat artikel 7, tweede lid, en artikel 8, eerste lid, zodanig zijn geredigeerd dat daaruit niet een dubbele bevoegdheid van de minister tot het vaststellen van hogere grenswaarden valt af te leiden.

In paragraaf 1 van de nota van toelichting is gevolg gegeven aan de wens van de raad dat expliciet is vermeld dat de militaire luchtvaartterreinen met burger-gebruik, zoals Eindhoven en Twente, niet onder de werkingssfeer van het onderhavige besluit vallen. Tevens is in die paragraaf expliciet ingegaan op de betekenis van de kleine luchtvaart voor de geluidsbelasting rond Schiphol.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De geluidsbelasting ten gevolge van landende en opstijgende luchtvaartuigen met een toegelaten totaal massa hoger dan 390 kg doch niet hoger dan 6000 kg, is berekend volgens de in dit artikel genoemde formule en wordt uitgedrukt in bkl.

Op ultralichte vliegtuigen, die een totaal massa hebben van ten hoogste 390 kg, is dientengevolge het onderhavige besluit, zoals reeds vermeld in paragraaf 1 van deze nota van toelichting, niet van toepassing.

Artikel 2

In dit artikel is gekozen voor dezelfde omschrijving van andere geluidsgevoelige gebouwen als in het Besluit geluidbelasting grote luchtvaartterreinen. Eén en ander is overeenkomstig de notitie naar aanleiding van de eindrapportage van de Commissie Evaluatie Wet Geluidhinder (Kamerstukken II 1985/86, 19 531, nrs. 1 en 2). In dit verband zij er op gewezen, dat bejaardenoorden, zoals reeds in de genoemde notitie is gezegd, onder de omschrijving van woningen in artikel 1, eerste lid, van de Wet geluidhinder vallen.

Artikel 4

Voor een toelichting op de in deze artikelen vastgelegde grenswaarde zij verwezen naar paragraaf 3 van deze nota van toelichting.

De normstelling in dit besluit heeft betrekking op de luchtvaartterreinen die in bijlagen A en B zijn genoemd.

Bijlage A bevat de terreinen in Nederland die worden gebruikt door

luchtvaartuigen met een toegelaten totaal massa niet hoger dan 6000 kg.

Bijlage B bevat, zoals in het algemeen deel reeds is uiteengezet, de regionale luchtvaartterreinen die zowel door grote als door kleine luchtvaart worden gebruikt.

In dit verband zij opgemerkt dat de luchthaven Schiphol niet in bijlage B is opgenomen. De redenen hiervoor zijn gegeven in paragraaf 1 van deze nota van toelichting.

Artikelen 5 en 6

Deze artikelen beogen een goede overgang te waarborgen naar de scherpere grenswaarde van 47 bkl per 1 januari 2000. Zoals reeds in paragraaf 1 is beklemtoond zal deze grenswaarde naar verwachting niet alleen kunnen worden bereikt door het gebruik van vliegtuigen waarvoor de strengere emissie-eis geldt. Die strengere grenswaarde zal tevens moeten worden gezocht in het aanscherpen van operationele maatregelen. De wijze waarop een en ander kan worden bewerkstelligd kan per luchtvaartterrein verschillen. De exploitant is bij uitstek degene die inzicht heeft in de mogelijkheden die het treffen van – in de regel extra – operationele maatregelen biedt. Hij zal ook degene zijn die inzicht heeft in de gevolgen voor de economische exploitatie van het luchtvaartterrein indien de toevlucht moet worden gezocht in beperking van het aantal effectieve vliegbewegingen. Om die reden is besloten overleg met de exploitanten voor te schrijven alvorens door de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de beleidsvoornemens worden vastgesteld omtrent de te treffen aanvullende maatregelen ten aanzien van ieder luchtvaartterrein dat is genoemd in de bij dit besluit behorende bijlagen A en B. Alvorens tot vaststelling van de beleidsvoornemens over te gaan kan de Minister van Verkeer en Waterstaat zo nodig de Rijksplanningologische Commissie horen.

Inschakeling van de RPC is wenselijk wanneer ten aanzien van één of meer van de betrokken luchtvaartterreinen een grotere zone wordt overwogen.

Ten aanzien van ieder luchtvaartterrein wordt in de beleidsvoornemens aandacht geschonken aan de volgende vragen:

- of en zo ja welke aanscherping van operationele maatregelen wordt overwogen;
- of en zo ja ten aanzien van welke categorieën vluchten beperkingen worden overwogen in aantal vliegbewegingen;
- of en zo ja welke toename van het aantal vliegbewegingen en met welke categorieën vluchten valt te verwachten wegens voorgestelde beperkingen elders;
- of ten opzichte van de bestaande zone een vergroting van de zone wordt overwogen.

De aldus geformuleerde beleidsvoornemens zullen dan hun uitwerking moeten krijgen in de vorm van een wijziging van de beschikking tot aanwijzing van het luchtvaartterrein. Indien de wijziging van deze beschikking geen wijziging meebrengt van de geluidszone behoeft conform artikel 27, tweede lid, van de Luchtvaartwet de procedure opgenomen in de artikelen 19 tot en met 24, eerste lid, van die wet niet te worden toegepast. De te treffen -extra – operationele maatregelen beogen mede de geluidsoverlast van omwonenden zoveel mogelijk tegen te gaan. In die zin hebben zij er direct belang bij. In verband met de mogelijke gevolgen voor het ruimtelijk beleid – te denken valt aan een beperking van de functie van het luchtvaartterrein tot één of slechts enkele doelen waarvoor de kleine luchtvaart wordt gebruikt – dienen ook

de belangen van de betrokken provincies en gemeenten procedureel te worden gewaarborgd. Om die reden zijn in artikel 6, eerste en tweede lid, enkele procedurele voorschriften opgenomen, die overleg met de betrokken provincies en gemeenten waarborgen, alsmede provincies, gemeenten en omwonenden de mogelijkheid bieden bezwaar te maken tegen de ontwerp-beschikking tot wijziging van de aanwijzing. De beleidsvoornemens bieden een uitgangspunt voor het bestuurlijk overleg met de betrokken provincies en gemeenten. Beleidsvoornemens en de uitkomsten van dat bestuurlijk overleg vinden vervolgens hun neerslag in ontwerp-beschikkingen tot wijziging van de aanwijzingen ex artikel 24 van de Luchtvaartwet.

Artikel 8

Aan gedeputeerde staten is in het overleg over de omvang van de geluidszone en de inrichting ervan een belangrijke rol toegekend. Om daaraan uitdrukking te geven is voorgeschreven dat vaststelling van een hogere grenswaarde alleen kan geschieden na schriftelijk verzoek van gedeputeerde staten of de exploitant van het luchtvaartterrein. De positie van de exploitant is zodanig dat deze met name bij de toepassing van artikel 8 niet afhankelijk is van een initiatief van gedeputeerde staten.

Teneinde de koppeling tussen de besluitvorming over de zone en de toepassing van de grenswaarden uit dit besluit te bewerkstelligen, is voorgeschreven dat een verzoek om vaststelling van hogere waarden eerst na afronding van het verplichte overleg met de lagere overheden kan worden ingediend. Daarmee is de hantering van de marge in de normstelling mede onderwerp van dit overleg gemaakt, zulks zoveel mogelijk naar analogie van de in de Wet geluidhinder gekozen oplossingen.

Het bestuurlijk overleg ex artikel 19 van de Luchtvaartwet, dat voorafgaat aan de beslissing van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ingevolge artikel 8 van dit besluit, biedt de gelegenheid ook en met name aan de betrokken gemeentebesturen om wensen en bezwaren terzake ter sprake te brengen. Dat artikel 8 alleen het provinciaal bestuur en de exploitant van het luchtvaartterrein als initiatiefnemers tot het indienen van een verzoek tot het vaststellen van een hogere waarde noemt, houdt voor wat betreft de provincie verband met de coördinerende rol van het provinciaal bestuur.

Voor wat betreft een mogelijke rol van de Commissie van overleg en voorlichting omtrent de milieuhygiëne als bedoeld in artikel 28 van de Luchtvaartwet, zij opgemerkt dat in het stadium van het bestuurlijk overleg ex artikel 19 van de Luchtvaartwet, die Commissie bevoegd is te adviseren.

Het advies zal in het overleg onderwerp van bespreking zijn. De betrokken bewindslieden zijn evenwel niet verplicht in deze fase van de voorbereiding van de ontwerp-aanwijzing advies in te winnen bij de Commissie.

Artikel 9

In dit artikel is de vervangende nieuwbouw geregeld. Dit artikel is reeds toegelicht in paragraaf 5 van deze nota van toelichting.

Artikel 10

Artikel 10 biedt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de mogelijkheid om gedurende een bepaalde overgangperiode voor geprojecteerde geluidsgevoelige objecten – objecten waarvoor geen bouw- of aanlegvergunning is aangevraagd,

maar die ingevolge het geldende bestemmingsplan kunnen worden gerealiseerd – voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting een hogere waarde dan 50 bkl vast te stellen, mits deze waarde de 60 bkl niet te boven gaat. Wel dient het geldende bestemmingsplan redelijk recent te zijn. In dit verband zij opgemerkt dat een verzoek tot het vaststellen van een hogere waarde krachtens artikel 10, eerste lid, van dit besluit niet vanzelfsprekend het vaststellen van die hogere waarde tot gevolg heeft. Bij de beoordeling van het verzoek zal rekening worden gehouden met eventuele mogelijkheden tot een wat andere situering van de voorgenomen bebouwing ter plaatse of tot het oprichten van de bebouwing op een andere lokatie.

Anders gezegd zal telkens per geval de redelijkheid van het verzoek om toepassing te geven aan artikel 10, eerste lid, worden getoetst.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders