

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie: Wijziging Regeling burgerluchthavens vanwege een nieuw rekenvoorschrift voor geluidbelasting

Algemene informatie over de internetconsultatie

Het hoofdlijnenverslag is een samenvatting van de ingediende reacties. De reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft onder elk hoofdthema een reactie op de binnengekomen opmerkingen. Het Ministerie wil hierbij iedereen bedanken voor het reageren op deze consultatie.

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wil in de Regeling burgerluchthavens de voorgeschreven bepalingmethoden van de L_{den} -geluidbelasting aanpassen. Op dit moment wordt vliegtuiggeluid en helikoptergeluid bepaald met het Nederlandse Rekenmodel (NRM). Dit wordt vervangen door de Europese bepalingmethoden Doc29 (voor vliegtuiggeluid) en NORAH (voor helikoptergeluid). De wijziging is van invloed op:

1. Het vaststellen van de L_{den} -grenswaarden van de geluidbelasting in handhavingspunten in luchthavenbesluiten en -regelingen.
2. Het handhaven van deze grenswaarden.
3. Het vaststellen van beperkingengebieden in luchthavenbesluiten.

De Wet luchtvaart maakt onderscheid tussen de luchthaven Schiphol, overige burgerluchthavens en militaire luchthavens. De Regeling burgerluchthavens geldt voor luchthavens van regionale betekenis waarvan het bevoegd gezag op provinciaal niveau is belegd en de luchthavens van nationale betekenis waarbij het Rijk bevoegd gezag is. Dit zijn de luchthavens Groningen Airport Eelde, Lelystad Airport, Maastricht Aachen Airport en Rotterdam The Hague Airport. De wijziging geldt niet voor Schiphol, omdat hiervoor de Regeling 'milieu-informatie luchthaven Schiphol' geldt. Hierin is het rekenvoorschrift voor Schiphol vastgelegd. Op een later moment wordt Doc29 voor Schiphol geïmplementeerd.

Wat is het doel van deze regeling?

Het doel is om de bepalingmethoden van vliegtuig- en helikoptergeluid te blijven verbeteren. Door het gebruik van Doc29 en NORAH wordt de geluidbelasting rond regionale burgerluchthavens nauwkeuriger bepaald. Hierdoor sluiten de berekeningen nauwkeuriger aan bij het werkelijke geluid in de leefomgeving rond de luchthavens. De leefomgeving wordt hierdoor beter beschermd tegen de hinder die luchthavens met zich meebrengen. Het vervangen van de bepalingmethoden sluit aan bij de aanbevelingen van de Programmatische Aanpak Meten van Vliegtuiggeluid (PAMV). Het sluit ook aan bij de Europese bepalingmethoden en er wordt invulling gegeven aan het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage uit 2016 (zie ook de links hieronder bij 'ondersteunende documenten').

Voor wie is deze regeling belangrijk?

- Omwonenden van burgerluchthavens;
- Commissies Regionaal Overleg (CRO) voor de luchthavens Eelde, Lelystad, Maastricht en Rotterdam;
- Burgerluchthavens van zowel nationale als regionale betekenis;
- Provincies als bevoegd gezag voor luchthavens van regionale betekenis;
- Gemeentes rond de regionale luchthavens;
- Inspectie Leefomgeving en Transport;
- Luchtvaartmaatschappijen;
- Luchtverkeersleiding Nederland.

Reacties op hoofdlijnen

Indieners

Van 29 april tot en met 3 juni 2024 was de mogelijkheid om te reageren op de regeling en toelichting. Er zijn in totaal 20 reacties ingediend, hiervan zijn er 16 openbaar. De percentages hieronder geven een indicatie. Indieners zijn:

- Particulieren (ca 45% van de reacties);
- Maatschappelijke organisaties (ca 15% van de reacties);
- Bedrijfsleven en branche (ca 25% van de reacties);
- Lokale overheden (ca 15% van de reacties).

Algemeen beeld van de reacties

Met 20 ingediende reacties is er sprake van een beperkte respons op de internetconsultatie. Het merendeel van de reacties bevat een kritische noot en vraagt om verduidelijking. Het doel van de geluidberekeningen, namelijk een representatiever beeld van de geluidbelasting, wordt in een aantal reacties onderschreven.

De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende hoofdthema's. Per thema geeft het ministerie een inhoudelijke reactie. Het gaat om de thema's:

- De invloed van Doc29 op de berekening van klein luchthavenluchtverkeer (propellertoestellen);
- Administratieve veranderingen bij luchthavens van regionale betekenis;
- Financiële gevolgen bij mogelijke verandering in de geluidcontouren en
- Koppeling tussen Doc29/NORAH en besluitvorming.

Reacties per thema

Hieronder volgt de toelichting waarom iets is aangemerkt als hoofdthema. Vervolgens worden specifieke opmerkingen uitgelicht in subthema's, die voortkomen uit dit hoofdthema.

1. De invloed van Doc 29 op de berekening van klein verkeer (propellertoestellen)

Meerdere reacties op de internetconsultatie gaan over de toepassing van Doc 29 op klein propellerverkeer. In de reacties wordt aangegeven dat Doc 29 met name bedoeld is voor groot commercieel verkeer met straalverkeer. Ook geven respondenten aan dat Doc 29 alleen toepasbaar is op kleine propeller toestellen als dit gaat om een klein deel van het totale verkeer op een luchthaven. Daarbij wordt aangegeven dat dat niet het geval is op de luchthavens van regionale betekenis en luchthaven Eelde. Hier vliegen met name veel lesvluchten op een circuit. Hierdoor ontstaat zorg voor een over- of onderschatting van de geluidbelasting, en de daarbij horende handhaving. Op basis van de gegeven redenen worden er ook zorgen geuit over de beschikbare ruimte voor algemene luchtvaart (ook wel General Aviation, de burgerluchtvaart met uitzondering van lijn- en charterverkeer) en de mogelijke verdrukking daarvan.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie:

Het ministerie erkent dat Doc 29 met name ontwikkeld is voor het bepalen van de geluidbelasting van grotere luchthavens met vooral straalverkeer. Bij de ontwikkeling van Doc 29 voor de regionale luchthavens heeft het ministerie dan ook nadrukkelijk gevraagd of Doc 29 ook geschikt gemaakt kan worden voor klein verkeer. De conclusie van de betrokken adviesbureaus was dat Doc 29 ook voor klein verkeer de bepaling van geluidbelasting verbetert.

Dit neemt niet weg dat verbeteringen voor het in kaart brengen van het geluid van klein verkeer mogelijk zijn. De suggesties uit de bij de reacties meegezonden rapportage kunnen dan ook voor de verdere ontwikkeling van Doc 29 meegenomen worden – zowel internationaal als voor Nederlandse implementatie van het model.

2. Administratieve veranderingen bij regionale luchthavens van regionale betekenis

Uit de ontvangen reacties blijkt dat er zorgen zijn over het effect van de overgang van het NRM naar Doc 29 op de bedrijfsvoering. Momenteel werken een aantal luchthavens van regionale betekenis met een gezamenlijk administratiesysteem. Het beeld bestaat dat dit systeem aangepast zou moeten worden om NRM naar Doc 29 om te zetten. Een deel van deze aanpassingen is nodig vanwege de periode dat er zowel met het NRM als met Doc 29 gewerkt zal worden. Er is aangegeven dat de overgang naar Doc 29 vermoedelijk 10 jaar in beslag gaat nemen. Daarnaast worden zorgen geuit over de kosten en onzekerheden die samenhangen met alle veranderingen die nodig zijn vanwege de invoering van Doc29.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie:

Op verschillende momenten tijdens de ontwikkeling van Doc 29 voor regionale luchthavens is met betrokkenen van de luchthavens van regionale betekenis gesproken. Deze gesprekken gingen onder andere over het effect van het invoeren van een nieuw rekenmodel voor geluid. Hierbij zijn ook de administratieve lasten door deze luchthavens besproken. Het ministerie heeft de suggesties uit die overleggen overgenomen, waardoor er geen wijziging optreedt in de door de luchthavens van regionale betekenis te registreren gegevens. Het ministerie deelt dan ook niet de zorg dat de invoering van Doc 29 zou leiden tot extra administratieve lasten.

Daarnaast is er voor de luchthavens van regionale betekenis een overgangsrecht opgesteld. De handhaving van bestaande luchthavenbesluiten zal daardoor ook in de toekomst op deze manier plaatsvinden. Deze luchthavenbesluiten zijn vastgelegd met het Nederlands Rekenmodel. Pas wanneer er sprake is van een nieuw luchthavenbesluit of de wijziging van een bestaand luchthavenbesluit zal de nieuwe rekenmethode ook voor deze luchthavens voorgeschreven worden.

3. Financiële gevolgen bij mogelijke verandering in de geluidcontouren

Door twee provincies worden zorgen geuit over de financiële gevolgen bij een wijziging (verruiming) van de geluidcontouren en de mogelijk daarbij horende compenserende maatregelen.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie:

Het ministerie begrijpt de zorgen over de financiële gevolgen bij mogelijke veranderingen van geluidscontouren door de nieuwe berekeningsmethoden. Echter, de invoering van Doc 29 zorgt er op zichzelf niet voor dat de contouren rondom luchthavens wijzigen. Ook de wijze van het berekenen van aantallen gehinderden of slaapverstoorden wijzigt niet. Pas wanneer er sprake is van een nieuw luchthavenbesluit of de wijziging van een bestaand luchthavenbesluit zal de nieuwe rekenmethode ook voor deze luchthavens voorgeschreven worden. Tot die tijd mag het NRM gebruikt worden.

Bij het vaststellen van een nieuw luchthavenbesluit of het wijzigen van een bestaand luchthavenbesluit zullen geluidberekeningen op basis van Doc 29 en NORAH uitgevoerd moeten worden. Op basis van de uitkomst van die berekeningen maakt het bevoegd gezag een brede afweging over de aanvaardbaarheid van vliegtuiggeluid in de omgeving rond een luchthaven en de daarmee gepaard gaande ruimtelijke beperkingen. De mogelijke kosten die volgen uit het vaststellen van een nieuw besluit worden gedragen door het bevoegd gezag dat dit besluit vaststelt (artikelen 8.56 en 8.74 in verbinding met artikel 8.31 van de Wet luchtvaart).

4. Koppeling tussen Doc 29/NORAH en besluitvorming

Een aantal reacties gaat over de invloed van de wijzigingsregeling op verdere besluitvorming. Dit gaat onder andere over de invloed van de regeling op de nog vast te stellen luchthavenbesluiten en verbetering van de (rechts)bescherming van omwonenden. Daarnaast worden vragen gesteld over de invloed van de regeling op maatschappelijk verkeer in scenario- en handhavingsberekeningen, en daarmee op de handhaafbaarheid van de aankomende luchthavenbesluiten. Ten slotte wordt er om uitleg gevraagd over de toepassing van Doc 29/NORAH in de toekomstige luchthavenbesluiten.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie:

Voor de luchthavens van nationale betekenis, te weten Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport en Rotterdam The Hague Airport, worden luchthavenbesluiten voorbereid. Om de L_{den} -grenswaarden van de geluidbelasting in handhavingspunten en de geluidcontouren te berekenen, worden Doc 29 en NORAH gebruikt. Voor de luchthavens van regionale betekenis bevat de wijzigingsregeling overgangsrecht. Als voor deze luchthavens al gestart is met het uitvoeren van geluidberekeningen ten behoeve van een luchthavenbesluit of een wijziging daarvan, dan geldt dat zij tot 1 januari 2026 het NRM mogen gebruiken. Na deze datum moeten Doc 29 en NORAH gebruikt worden. Als na de inwerkingtreding van de wijzigingsregeling gestart wordt met de procedure voor een (wijziging van een) luchthavenbesluit, dan worden Doc 29 en NORAH gebruikt. Er hoeft geen gebruik gemaakt te worden van het overgangsrecht. Het is provincies uiteraard ook

toegestaan om na inwerkingtreding van deze wijzigingsregeling luchthavenbesluiten vast te stellen waarvoor de geluidberekeningen op basis van Doc 29 of NORAH zijn uitgevoerd. Hierover worden in ieder geval het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Nederlandse Vereniging voor Luchthavens (NVL) geïnformeerd.

De wijzigingsregeling gaat niet over de verandering van de rechtsbescherming van omwonenden. Wel biedt het nieuwe rekenvoorschrift de mogelijkheid om een aanvullende grenswaarde toe te voegen waardoor het gebruik van de zogenoemde meteomarge beter gecontroleerd kan worden.

Daarnaast wordt in het kader van het vaststellen van de luchthavenbesluiten voor luchthavens van nationale betekenis in bredere zin gekeken naar de mogelijkheden om de rechtsbescherming van omwonenden te versterken. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het opnemen van aanvullende handhavingspunten en het openstellen voor bestuursrechtelijk beroep tegen luchthavenbesluiten voor alle luchthavens van nationale betekenis.

Naar aanleiding van de reactie over maatschappelijk verkeer is ervoor gekozen het rekenvoorschrift in de bijlage bij de wijzigingsregeling aan te passen. In het rekenvoorschrift werd namelijk ten onrechte de indruk gewekt dat maatschappelijk verkeer niet meegenomen wordt bij het vaststellen van en het handhaven op de grenswaarden van de L_{den} -geluidbelasting. Dit hangt echter af van hoe er in een luchthavenbesluit- of regeling wordt omgegaan met maatschappelijk verkeer. De Wet luchtvaart biedt namelijk de mogelijkheid om voor maatschappelijk verkeer een aparte gebruiksruimte vast te stellen waarbij een andere grenswaarde gebruikt wordt dan een maximale L_{den} -geluidbelasting. Alleen wanneer hiervoor gekozen wordt, wordt het maatschappelijk verkeer niet meegenomen bij de vaststelling van de grenswaarden van de L_{den} -geluidbelasting, en ook niet in de handhaving ervan. De geluidbelasting van het maatschappelijk verkeer wordt wel meegenomen bij het bepalen van de L_{den} -geluidbelastingcontouren.

5. Overige reacties

Een aantal reacties heeft geen direct verband met de voorgenomen wijziging. Deze reacties hebben niet direct betrekking op deze internetconsultatie of zijn lastig onder te brengen in een hoofdthema. Wel is het belangrijk dat deze signalen worden benoemd. Het gaat hierbij om de reacties die gaan over:

- Minder hinder in de leefomgeving door: minder vliegtuigbewegingen bij Schiphol, het volgen van de WHO-advieswaarden voor geluidhinder; geen vierde aanvliegeroute voor Schiphol en Lelystad Airport niet openen.
- Wens om Doc 29 versneld in te voeren bij Schiphol.
- Burgerparticipatie bij het opstellen van een rekenvoorschrift.

Inhoudelijke reactie van het Ministerie:

Een aantal reacties valt buiten het toepassingsbereik van de regeling. De wijzigingsregeling ziet toe op een verbetering van de berekening van vliegtuig- en helikoptergeluid. De signalen over het volgen van de WHO-advieswaarden en het verminderen van hinder door vliegtuiggeluid zijn bekend. Echter, deze wijziging is hier niet op van invloed. Dit geldt ook voor een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen en de situatie op Schiphol.

In de brief aan de Tweede Kamer van 20 februari 2023¹ is aangegeven dat het voornemen is om Doc 29 ook voor de bepaling van de geluidbelasting rond Schiphol als rekenvoorschrift op te nemen. Dit voornemen blijft onverminderd staan. Het ministerie neemt kennis van de wens om dit proces zo snel mogelijk uit te voeren.

Het ministerie heeft tijdens de ontwikkeling van het nieuwe rekenvoorschrift en de wijzigingsregeling op verschillende manieren aandacht besteed aan participatie. Zowel via het delen van informatie via de Commissies Regionaal Overleg voor de luchthavens van nationale betekenis als via deze internetconsultatie.

Vervolgproces

De ontvangen reacties op de internetconsultatie hebben geleid tot een aanpassing van de bijlage bij de wijzigingsregeling. Daarnaast is de paragraaf over het overgangsrecht in de toelichting bij de wijzigingsregeling aangevuld. De regeling treedt in werking op 30 juli 2024, de dag na plaatsing in de Staatscourant.

¹ *Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 1044.*