

Vergaderjaar 2021–2022

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 897

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2021

Zoals toegezegd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in antwoord op vragen van het lid Koerhuis¹ bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, ter informatie een aantal documenten aan². Dit betreft drie analyses over het effect van de geactualiseerde regels voor het betrekken van luchtvaartgeluid in geval van cumulatie van geluid onder het stelsel van de Omgevingswet.

Aanleiding voor deze analyses waren de zorgen die zijn geuit door met name lokale bestuurders, de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), de VNG, het IPO en Bouwend Nederland over het realiseren van de woningbouwopgave in relatie tot het zwaarder meewegen van luchtvaartgeluid in het gecumuleerde geluid onder de Omgevingswet. Wij zijn met de bestuurlijke partners in gesprek over deze complexe materie, waarbij de verschillende belangen zorgvuldig worden gewogen. De urgente woningbehoefte laat immers onverlet dat we streven naar realisatie van die woningbouwopgave binnen de randvoorwaarden van een veilige, gezonde en aantrekkelijke leefomgeving en de kaders van het luchtvaartbeleid. Geluid speelt daarbij een relevante rol, en van belang is dat te maken afwegingen gestoeld zijn op objectieve, transparante en actuele informatie.

De uitgevoerde analyses hebben alle als doel om relevante informatie en context te bieden voor het verdere bestuurlijke gesprek over dit onderwerp. De brede impactanalyse die is bijgevoegd (bijlagen 2A t/m 2E) is het resultaat van de in oktober 2020 gemaakte bestuurlijke afspraak van de BRS, de VNG, het IPO en het Rijk om gezamenlijk een impactanalyse uit te voeren naar de consequenties van de actualisering van de reken-

¹ Antwoorden op vragen van het lid Koerhuis over het beleidsneutraal overzetten van geluidsregels (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1089).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

regel voor luchtvaartgeluid bij cumulatie voor de realisatie van de woningbouwopgave. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al aangaf in haar antwoorden op de vragen van Kamerlid Koerhuis, is het nu aan het kabinet om hieruit keuzes te maken, na overleg met de bestuurlijke partijen. Over de resultaten van de impactanalyse is op 17 november jl. een eerste bestuurlijk overleg gevoerd, en dat overleg wordt begin volgend jaar voortgezet.

Bijgevoegd zijn de volgende analyses:

- Juridische opinie door de Landsadvocaat d.d. 13 juli 2020 met aanvullende notitie over bouwstenen cumulatie luchtvaartlawaaï d.d. 26 oktober 2020.
- Advies impactanalyse cumulatie luchtvaartgeluid door adviesbureaus M+P en To70 d.d. 27 augustus 2021 met bijlagen.
- Schatting plancapaciteit rond luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven door adviesbureaus To70 en M+P d.d. 25 november 2021.

Vanwege de omvang van dit pakket vat ik de hoofdlijnen van deze documenten hieronder samen.

Aanvullingsspoor geluid Omgevingswet

De geactualiseerde cumulatieregels waarover zorgen zijn geuit, zijn onderdeel van het aanvullingsspoor geluid Omgevingswet. Met dit aanvullingsspoor, bestaande uit de Aanvullingswet³, het Aanvullingsbesluit⁴ en de Aanvullingsregeling⁵ geluid Omgevingswet, zijn de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken over de beleidsvernieuwing geluid beleidsneutraal⁶ geïmplementeerd en geïntegreerd in het stelsel van de Omgevingswet.

De bestuurlijke afspraken over deze beleidsvernieuwing zijn gemaakt in het interbestuurlijke zogenoemde SWUNG-traject, waarbij SWUNG staat voor Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid en zijn door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu reeds in 2013 door middel van een beleidsbrief⁷ met de Kamer gedeeld en besproken. Eén van de thema's in die beleidsbrief was versterking van de wettelijke regeling voor cumulatie op aandringen van de Tweede Kamer. Bij de vormgeving hiervan is gebruik gemaakt van actuele inzichten over de mate van hinderbeleving van luchtvaartgeluid, die in het luchtvaartbeleid en ook bij het maken van de geluidbelastingkaart ter uitvoering van de EU-richtlijn omgevingslawaaï al geruime tijd worden toegepast. Het zijn die inzichten die bij het beoordelen van het gecumuleerde geluid een ander beeld laten zien in met name de regio rond Schiphol.

Cumulatie: hoofdlijnen van de impactanalyses

1. Juridische opinie Landsadvocaat (bijlagen 1A en 1B)

De beschreven zorgen van lokale overheden, de BRS en andere partijen zijn in eerste instantie aanleiding geweest om de opinie van de Landsadvocaat (bijlage 1A) te vragen over de juridische consequenties van de geactualiseerde rekenmethode voor cumulatie voor de onderbouwing van

³ Stb. 2020, nr. 83 (wet van 19 februari 2020).

⁴ Stb. 2020, nr. 557 (besluit van 9 december 2020).

⁵ Stcrt. 2021, nr. 15686 (regeling van 19 maart 2021).

⁶ Zie naast de antwoorden op de Kamervragen van het lid Koerhuis (voetnoot 1) hierover ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer d.d. 11 oktober 2019, Kamerstuk 33 118, AX en de memorie van antwoord over de Aanvullingswet geluid Omgevingswet van de Minister voor Milieu en Wonen aan de Eerste Kamer d.d. 15 november 2019, Kamerstuk 35 054, E (blz. 3).

⁷ Kamerstuk 32 252, nr. 52.

ruimtelijke projecten, mede in relatie tot de zogenoemde methode Miedema. Deze methode werd in de toelichting bij conceptversies van Aanvullingsbesluit en Aanvullingsregeling geluid genoemd als mogelijk hulpmiddel voor de beoordeling van cumulatie.

De Landsadvocaat stelt allereerst vast dat de wettelijke systematiek om het gecumuleerde geluid te bepalen en te beoordelen onder de Omgevingswet niet wijzigt ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving. Daarbij concludeert de Landsadvocaat samengevat het volgende:

- De Wet geluidhinder en het stelsel van de Omgevingswet kennen geen normen voor de beoordeling van gecumuleerd geluid. Het bevoegd gezag moet motiveren waarom het gecumuleerde geluid aanvaardbaar is. Daarin heeft het beleidsruimte. Dat verandert niet.
- Ook de Miedema-tabel is niet nieuw. Het noemen hiervan in de toelichting bij Aanvullingsbesluit en Aanvullingsregeling heeft juridisch geen wezenlijke consequenties. De toelichting is niet bindend, en daarbij wordt de tabel expliciet als hulpmiddel genoemd dat gebruikt kan worden. Dat is dezelfde functie die de tabel nu ook heeft.
- De kern zit in de aangepaste rekenregels. Door actualisering van de rekenregels weegt luchtvaartgeluid zwaarder mee dan in de huidige rekenregels en wordt – zonder dat de feitelijke situatie verandert – een hogere gecumuleerde waarde berekend.
- Daardoor wordt het moeilijker om te motiveren dat de geluidssituatie aanvaardbaar is. Dit geldt met name op plekken die in de categorie «slecht» of «zeer slecht» komen te vallen. Zo'n kwalificatie betekent echter niet dat er geen woningen kunnen worden gebouwd. Een afweging van alle betrokken belangen en feiten en omstandigheden kan leiden tot de conclusie dat de geluidssituatie toch aanvaardbaar wordt geacht. Daarvoor bestaat niet één gouden onderbouwing, het gaat om de omstandigheden van het geval.
- Uit de rechtspraak blijkt onder andere dat het vaststellen van beleid kan helpen om een relatief hoge gecumuleerde waarde te aanvaarden.

Aanvullend heeft de Landsadvocaat bouwstenen geïnterpreteerd voor de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van het cumulatieve geluid bij nieuwe woonbebouwing. Dit is gedaan op basis van een analyse van bestaande wet- en regelgeving, beleid en rechtspraak (bijlage 1B).

Tot slot wordt voor de volledigheid vermeld dat bij de vaststelling van het Aanvullingsbesluit en de Aanvullingsregeling alsnog is besloten om de methode Miedema niet meer als hulpmiddel te benoemen in de toelichting. Daardoor wordt de bestuurlijke afwegingsruimte voor het bevoegd gezag, inclusief het bepalen van eigen beleid voor het beoordelen van gecumuleerd geluid, benadrukt en versterkt.⁸

2. Impactanalyse cumulatie luchtvaartgeluid (bijlagen 2A t/m 2E)

Fase 1: Feiten en context (bijlage 2A)

In fase 1 van de impact-analyse zijn de feiten en context op een rij gezet. Het rapport laat zien hoe de wettelijke stelsels van de Omgevingswet en de Wet luchtvaart naast elkaar gelden, in welke gevallen de cumulatieve regels van toepassing zijn, hoe die zich verhouden met de huidige regelgeving en met het Luchthavenindelingbesluit Schiphol, dat inhou-

⁸ Nader rapport n.a.v. het advies van de Raad van State over het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (Stcrt. 2021, nr. 71, blz. 4). Zie over de bestuurlijke afwegingsruimte voorts de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (Stb. 2020, nr. 557, blz. 246) en de toelichting bij de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet (Stcrt. 2021, nr. 15868, m.n. blz. 305).

delijk ongewijzigd blijft. De cumulatieregels zijn onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet (niet van de Wet luchtvaart) en zijn van toepassing bij zowel de realisatie van nieuwe woningen nabij een weg, spoorweg of industrieterrein als bij aanleg of wijziging aan één van die bronnen. Het bevoegd gezag dient de aanvaardbaarheid van het geluid af te wegen als het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein boven de standaardwaarde voor die bron ligt. Er zijn geen wijzigingen in wie er cumuleert, wanneer cumulatie verplicht is, welk geluid er bij cumulatie wordt meegenomen en hoe (de aanvaardbaarheid van) het gecumuleerd geluid wordt beoordeeld. De huidige regels van de Wet geluidhinder vereisen voor situaties binnen de beperkingengebieden 4 en 5 uit het Luchthaven-indelingbesluit Schiphol ook dat luchtvaartgeluid wordt betrokken bij de afweging over cumulatie. Onder de nieuwe regels onder de Omgevingswet is dit binnen alle luchtvaartcontouren vanaf 48 L_{den} vereist. Het gebied waarbinnen luchtvaartgeluid wordt betrokken bij cumulatie, wordt bij Schiphol daarmee circa 70% groter.

Binnen dat gebied kunnen naar schatting maximaal 60.000 tot 80.000 woningen van de plancapaciteit in de regio Schiphol te maken krijgen met een afweging van de aanvaardbaarheid als gevolg van de geactualiseerde cumulatieregels. Circa de helft betreft woningen waar onder het huidige recht ook al een afweging over cumulatie gevraagd wordt. Voor ruim de helft van de woningen gaat het om plannen waarvan realisering voorzien is tot 2030. Bij die inschatting kon geen rekening worden gehouden met het feit dat de afweging alleen vereist is als de standaardwaarde voor weg/spoor/industrie wordt overschreden. Het is dus niet zo dat er voor al deze woningen een afweging van de aanvaardbaarheid nodig is, maar alleen als de standaardwaarde voor weg, spoor of industrie wordt overschreden.

Met de geactualiseerde dosis-effectrelatie correspondeert eenzelfde geluidbelasting met een drie tot vijf keer hoger aantal ernstig gehinderden. De bijdrage van luchtvaart aan de gecumuleerde waarde is daarmee ruim 10 dB hoger. Er is geen norm voor het gecumuleerde geluidniveau. Het berekende getal heeft ook geen fysische achtergrond. De feitelijke geluidbelasting door luchtvaart waaraan mensen worden blootgesteld verandert door de aangepaste rekenregels niet. Wat er verandert is dat de mate van ernstige hinder van luchtvaartgeluid met de aangepaste rekenregels hoger wordt ingeschat dan voorheen; een inschatting die beter aansluit bij de daadwerkelijk beleefde hinder en die ook in het luchtvaartbeleid wordt gehanteerd. Een casus laat zien dat luchtvaartgeluid door de nieuwe rekenregel vaker de dominante bron is bij de bepaling van het gecumuleerde geluid.

Gemeenten hebben beleid voor het vaststellen van hogere waarden onder de Wet geluidhinder. Dat beleid moet nog worden aangepast aan de bredere veranderingen vanwege de Omgevingswet. Gemeenten rond Schiphol hebben in hun huidige sectorale (geluid)beleid voor hogere waarden onder de Wet geluidhinder grofweg twee vormen opgenomen betreffende de cumulatie. Er zijn gemeenten die werken met een kwantitatief criterium. Die gemeenten achten een gecumuleerde geluidbelasting die meer dan 3 dB boven de maximale waarde van de betreffende geluidbron ligt, niet aanvaardbaar. Aan de hand van een casus wordt getoond dat dit beleid, als het ongewijzigd zou worden voortgezet, in meer situaties dan nu niet voldaan zal worden aan dat kwantitatieve criterium. Andere gemeenten hanteren geen kwantitatief criterium. Ze volstaan meestal met de richtlijn dat wanneer het gecumuleerde geluidniveau hoger is dan de maximaal toegestane belasting van een bron, een nadere belangenafweging noodzakelijk is.

De rapportage van fase 1 bevat ook een analyse van de jurisprudentie. Dit betreft zaken onder de huidige wet- en regelgeving, waaronder de huidige Wet geluidhinder en de Algemene wet bestuursrecht. In de huidige praktijk houden besluiten op het punt van cumulatie bij de rechter alleen geen stand als de cumulatie niet of niet correct in beeld is gebracht of als er geen motivatie is gegeven van de aanvaardbaarheid van het cumulatieve geluidniveau. Er zijn in recente jurisprudentie geen gevallen gevonden waarin de rechter niet meegang met de motivatie over de aanvaardbaarheid van het cumulatieve niveau. Ook hoge geluidbelastingen en (beperkte) toenames daarvan worden toelaatbaar geacht, zolang deze zorgvuldig in beeld zijn gebracht en zijn gewogen in het totale belang. De rechter houdt daarbij rekening met de kwaliteit van de bestaande situatie, met de vraag of het bevoegd gezag een bron al dan niet kan beïnvloeden en met de vraag of maatregelen daar waar het mogelijk is, wél worden getroffen.

Fase 2a: Juridische risicoanalyse (bijlage 2B)

Waar de juridische opinie van de Landsadvocaat (bijlagen 1A en 1B) primair uitging van de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie, zijn in deze fase o.a. drie onafhankelijke advocaten omgevingsrecht geraadpleegd over de mogelijke juridische veranderingen en risico's onder de Omgevingswet.

De juristen menen dat de Omgevingswet niet zal leiden tot een andere wijze van beoordeling door de bestuursrechter van cumulatie als onderdeel van (de motivering van) ruimtelijke besluiten. De opgave van het bevoegd gezag is en blijft om te zorgen voor een zorgvuldige belangenafweging en een draagkrachtige onderbouwing van een besluit. De bestuursrechter toetst niet inhoudelijk op de uitkomst van de belangenafweging, maar toetst terughoudend (marginaal): als goed inzicht is gegeven in alle argumenten en maatregelen en een evenwichtige belangenafweging tot stand is gebracht, dan ligt het in de lijn der verwachting dat die besluitvorming standhoudt bij de bestuursrechter.

Wel zal een hogere gecumuleerde geluidwaarde – als uitkomst van de geactualiseerde rekenregel – een zwaardere motivering vergen. De juristen bevestigen dat argumenten en maatregelen die in de huidige praktijk en jurisprudentie gebruikt worden, ook onder de Omgevingswet valide blijven. Het grote belang van de woningbouw mag meewegen in die belangenafweging, en dat geldt ook voor argumenten die betrekking hebben op andere aspecten van de fysieke leefomgeving.

Ook drie specifieke aanpassingen in het toetsingskader van de Omgevingswet leiden naar het oordeel van de juristen mogelijk tot accentverschillen, maar niet tot wezenlijke veranderingen ten opzichte van de huidige benadering. Dit betreft:

- De expliciete verplichting om rekening te houden met het belang van het beschermen van de gezondheid (nu al impliciet verplicht bij de beoordeling van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat).
- De wijziging van een aparte geluidprocedure tot vaststelling van een hogere waarde naar een integrale afweging inclusief geluid (ook nu al is geluid een aspect bij de integrale afweging in het kader van een «goede ruimtelijke ordening»).
- De verandering van een «goede ruimtelijke ordening» naar een «evenwichtige toedeling van functies aan locaties».

Wel signaleren de juristen een specifiek juridisch risico ten aanzien van het (langdurig) blijven gebruiken van de verouderde rekenregel. Bij een zorgvuldige vergaring van informatie die ten grondslag ligt aan een

besluit, past het niet om een verouderde rekenregel te gebruiken, terwijl bekend is dat de nieuwe rekenregel beter past bij de huidige stand van kennis.

Daarnaast benoemen zij als specifiek juridisch aandachtspunt het omgaan met gecumuleerd geluid bij bouwplannen die deels binnen en deels buiten de 48 L_{den}-grens liggen van het gebied waarbinnen luchtvaart-geluid betrokken moet worden bij cumulatie. Tot slot wordt de suggestie gedaan dat het Rijk de gemeenten kan ondersteunen met bouwstenen («handreiking» o.i.d.) als elementen voor de locatiespecifieke afweging.

Fase 2a: Praktijkanalyse (bijlage 2C)

Naast de juridische risicoanalyse met advocaten omgevingsrecht is ook een praktijkanalyse uitgevoerd met inbreng van professionals uit het werkveld met verschillende relevante achtergronden (gemeenten, omgevingsdiensten en GGD) en disciplines ((luchtvaart)geluid, ruimtelijke ordening, woningbouw). In deze praktijkanalyse zijn belemmeringen, risico's en aandachtspunten die in de uitvoeringspraktijk rondom Schiphol verwacht worden, in beeld gebracht.

De belangrijkste (samengevatte) bevindingen van de onderzoekers hierbij zijn:

- Het wordt lastig gevonden een hoge berekende waarde voor het gecumuleerd geluid te duiden. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid lijkt de focus op de getalswaarde te liggen, waardoor er geen ruimte lijkt te zijn om andere inzichten (bijv. hinderenquêtes of specifieke geluidinformatie, bijv. over nachtelijk of piekgeluid) te betrekken.
- De cumulatieregels worden als een rem ervaren voor (de afweging over) het treffen van zinvolle en effectieve geluidmaatregelen en het betrekken daarvan bij de te maken afweging. Het kan gaan om maatregelen in de omgeving, aan andere geluidbronnen (dan luchtvaart) en aan geluidgevoelige gebouwen zelf.
- In de regio zijn nauwelijks alternatieve locaties voor woningbouw beschikbaar waar luchtvaart in het berekende gecumuleerd geluid minder dominant is.
- Aandachtspunt is de nog beperkte ervaring met het maken van een bredere belangenafweging conform het stelsel en de filosofie van de Omgevingswet, in plaats van de huidige sectorale hogere-waardenprocedure van de Wet geluidhinder.
- De geactualiseerde dosis-effectrelatie en de achterliggende inzichten over de relatie tussen vliegtuiggeluid en hinder zijn niet ter discussie gesteld.
- Aandachtspunt is dat het in de praktijk moeilijk kan zijn om in de afweging een balans te vinden tussen keuzes op een hoger beleids- of bestuursniveau (over gezondheid/leefbaarheid, woningbouwopgave, economisch belang van luchtvaart) en de verplichting om onder de Omgevingswet bij woningbouwplannen een lokale afweging te maken. Er worden woningen gebouwd en verkocht op locaties met veel (gecumuleerd) geluid, maar aan de andere kant heeft de gemeenten een zorgplicht ten aanzien van de gezondheidssituatie in het gebied: hoe die twee aspecten samengaan, vindt men moeilijk uit te leggen.
- Tot slot is er de vrees dat de geactualiseerde regelgeving zijn schaduw vooruitwerpt naar procedures die onder het huidige recht nog worden gestart en onder het generieke overgangsrecht worden afgerond.
- De voorbereiding van aanpassing van het geluidbeleid voor de overgang naar de Omgevingswet stagneert vanwege onduidelijkheden over de cumulatieregels.

De bevindingen uit de fasen 1 en 2a van de impactanalyse zijn door de onderzoekers samengenomen in een briefadvies met mogelijke oplossingsrichtingen voor de korte, middellange en lange termijn (bijlage 2D). De korte termijn (spoor I) betreft keuzes die aan de orde zijn in de periode tot aan de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 juli 2022. Onderdeel hiervan is het maken van een handreiking en een keuze voor het al dan niet in werking laten treden van de nieuwe rekenregel. De onderzoekers adviseren om voor de middellange termijn (spoor II) over te gaan tot een wijziging in de regelgeving of de methode voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van het gecumuleerd geluid, wat een langere doorlooptijd heeft dan tot 1 juli a.s. Zo'n wijziging zou immers niet beleidsneutraal zijn en daarmee het proces van consultatie en voorhang bij beide kamers van de Staten-Generaal moeten doorlopen. Voor de lange termijn (spoor III) is aangegeven dat dit buiten de scope van de afspraken rond deze impactanalyse valt en beter past bij activiteiten rond de Luchtvaartnota.

Voor elk van de drie genoemde sporen zijn factsheets bijgevoegd met een breed scala aan mogelijke oplossingsrichtingen, steeds voorzien van een eerste beeld van het probleemoplossend vermogen en de voor- en nadelen (bijlage 2E).

Zoals in de inleiding van deze brief al aangegeven, wordt het bestuurlijke gesprek hierover voortgezet.

3. Schatting plancapaciteit binnen 48 L_{den} rond luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven (bijlage 3)

Op verzoek van de bestuurlijke partners is voor een aantal andere grote luchthavens in gebieden met een woningbouwopgave eveneens een beperkte impactanalyse uitgevoerd, specifiek gericht op de plancapaciteit binnen de 48 L_{den}-geluidcontour rond die luchthavens. Deze analyse heeft betrekking op de luchthavens Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport (inclusief het militaire verkeer).

De analyse is uitgevoerd op basis van openbare bouwplannen tot 2030 en de geluidcontouren behorend bij de huidige luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad en Eindhoven en de huidige omzettingsregeling voor Rotterdam. De analyse laat zien dat er rondom luchthaven Lelystad geen woningbouwprojecten zijn voorzien binnen de 48 L_{den}-contour. Voor beide andere luchthavens samen laat de analyse zien dat er voor de periode tot 2030 in totaal circa 1.100 woningen te maken kunnen krijgen met een afweging van de aanvaardbaarheid op grond van de geactualiseerde cumulatierregels. Het overgrote deel daarvan ligt in de omgeving van Rotterdam The Hague Airport.

Volledigheidshalve wordt hierbij vermeld dat de geluidcontouren uit deze notitie uitsluitend bedoeld zijn voor de analyse van de plancapaciteit. Voor verschillende luchthavens lopen trajecten om te komen tot een nieuw luchthavenbesluit, waarbij de geluidcontouren opnieuw worden bepaald. In het onderzoek is hier, voor zover mogelijk, rekening mee gehouden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg