

NOTITIE

aan Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DG Luchtvaart en Maritieme Zaken

datum 25 november 2021

betreft Schatting van de plancapaciteit binnen 48 Lden contour voor de luchthavens van Lelystad, Rotterdam en Eindhoven in relatie tot geluidsbelasting

ons kenmerk 21.171.14

Inleiding

In 2020 is het concept van de Aanvullingsregeling geluid gepubliceerd voor consultatie. Onderdeel van deze regeling zijn aangepaste regels voor het meewegen van luchtvaartgeluid bij de afweging van de aanvaardbaarheid van gecumuleerd geluid. Lokale bestuurders, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en Bouwend Nederland hebben daarbij zorgen geuit over de consequenties van de nieuwe rekenregels.

In een bestuurlijk overleg d.d. 16 oktober 2020 tussen het Rijk, BRS, IPO en VNG is afgesproken om een impactanalyse te doen naar de effecten van de nieuwe regels voor de woningbouw, in eerste instantie rond Schiphol. M+P en To70 hebben de impactanalyse uitgevoerd. De impactanalyse is in september 2021 afgerond.

Door de aanpassing van de cumulatieregels dient luchtvaart in de cumulatieberekening in een groter gebied te worden betrokken én is de bijdrage van luchtvaart aan het gecumuleerde geluid substantieel hoger. Op basis van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dient bij het bepalen van het gecumuleerde geluid in ieder geval het geluid door luchtvaart betrokken te worden voor een geluidgevoelig gebouw

- binnen de 48 Lden geluidcontour of,
- voor zover de geldende geluidcontouren in Kosteneenheden zijn uitgedrukt, binnen de 20 Ke geluidcontour.

Dit is van toepassing voor de luchthavens waarvoor op grond van de Wet luchtvaart een luchthavenbesluit, een luchthavenindelingbesluit of een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthaven is vereist. De cumulatieregels gelden alleen als de standaardwaarde voor een weg, spoorweg of industrieterrein op een specifieke woning is overschreden.

Als onderdeel van de impactanalyse geeft het rapport 'Impactanalyse cumulatie luchtvaartgeluid fase 1' (januari 2021), een schatting van het aantal woningen rond Schiphol dat mogelijk te maken krijgt met de nieuwe cumulatieregels:

Maximaal 60.000 tot 80.000 woningen van de plancapaciteit (tot 2050) binnen de MRA en de provincie Zuid-Holland kunnen in de Schipholregio met de nieuwe cumulatieregels met een afweging van de aanvaardbaarheid te maken krijgen. Circa de helft hiervan zijn woningen waar onder het huidige recht géén, maar met de nieuwe cumulatieregels wél een afweging gevraagd

NOTITIE

wordt. Voor ruim de helft van de woningen gaat het om plannen die tot 2030 gerealiseerd moeten worden.

Vraagstelling en aanpak

Als gevolg van bestuurlijk overleg tussen bewindslieden en regionale bestuurders op 31 maart 2021 en een nadere bespreking naar aanleiding van dit bestuurlijk overleg tussen vertegenwoordigers van lenW en BZK en regionale bestuurders, geeft lenW uitvoering aan de afspraak om voor enkele andere luchthavens eveneens een beperkte impactanalyse te laten uitvoeren. Het gaat om de luchthavens Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport (inclusief het militaire verkeer).

ABF Research heeft een inventarisatie gedaan van woningbouwplannen rond deze luchthaven. Het gaat hierbij om zowel harde (vastgestelde) als zachte woningbouwplannen (potentiële plannen). ABF Research heeft verschillende bronnen voor de woningbouwplannen geraadpleegd. De woningbouwplannen komen hoofdzakelijk uit de inventarisaties van de plancapaciteit van de desbetreffende provincies. Deze inventarisaties richten zich op de periode tot 2030; soms zijn er ook plannen in opgenomen die een langere doorlooptijd hebben. Rond Rotterdam The Hague Airport ontbraken de nieuwbouwprojecten in de gemeente Lansingerland. De omvang en locatie van nieuwbouwprojecten van deze gemeente zijn afgeleid van de gemeentelijke website. Voor de regio rondom Eindhoven Airport is de data aangevuld met informatie over kleinere woningbouwprojecten uit openbare bestuurlijke stukken van gemeenten.

Voor de analyse is het van belang om onderscheid te maken tussen harde en zachte plannen. De harde plannen zijn voor deze analyse gebaseerd op plannen met een vastgesteld besluit. Als gevolg van bezwaar en beroep kan het gebeuren dat een plan niet onherroepelijk wordt. Als het door de bestuursrechter geconstateerde gebrek dan niet gecorrigeerd wordt via een 'bestuurlijke lus', is sprake van planuitval. Ook onherroepelijke plannen komen niet altijd tot realisatie. Als de ontwikkelaar er bijvoorbeeld financieel niet uitkomt, dan kan het zijn dat er meer woningen nodig zijn dan het bestemmingsplan toelaat om zo het plan haalbaar te maken. Het kan ook zijn dat er andere gewijzigde omstandigheden zijn m.b.t. beleid, programma, etc. die een zodanige aanpassing van het bestemmingsplan (dan omgevingsplan) noodzakelijk maken dat de al toegelaten woningen opnieuw getoetst moeten worden. De juridisch planologische procedure begint dan van voren af aan. Ook dan is er sprake van planuitval, wat meestal betekent planuitstel. Onderzoek is gaande naar de mate van planuitval. Voorlopige resultaten wijzen op een percentage van 30%.¹

Vanwege de woningbehoefte betekent planuitval meestal vertraging en aanpassen van het programma. We gaan er daarom voor de schatting van uit dat deze plannen vroeg of laat toch te maken kunnen krijgen met de nieuwe cumulatieregels. Deze aanpak is identiek aan die zoals we die gehanteerd hebben voor het onderzoek in de Schipholregio.

¹ Bouwen niet verboden, Een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw Edwin Buitelaar, Maarten van Schie - 22 juni 2018, <https://www.ruimteenwonen.nl/bouwen-niet-verboden>

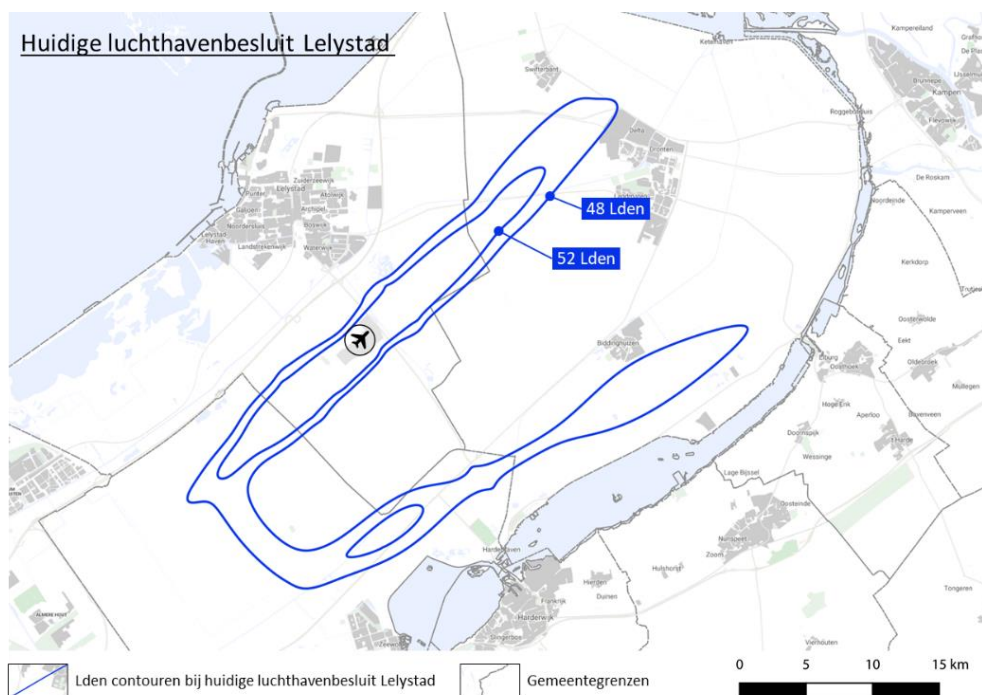
NOTITIE

De volgende paragrafen beschrijven per luchthaven de inventarisatie van de plancapaciteit. De inventarisatie is steeds gedaan bij de in het luchthavenbesluit vastgelegde geluidcontouren. Op basis van die resultaten is vervolgens een inschatting gemaakt van het aantal woningen dat mogelijk te maken krijgt met de nieuwe cumulatieregels.

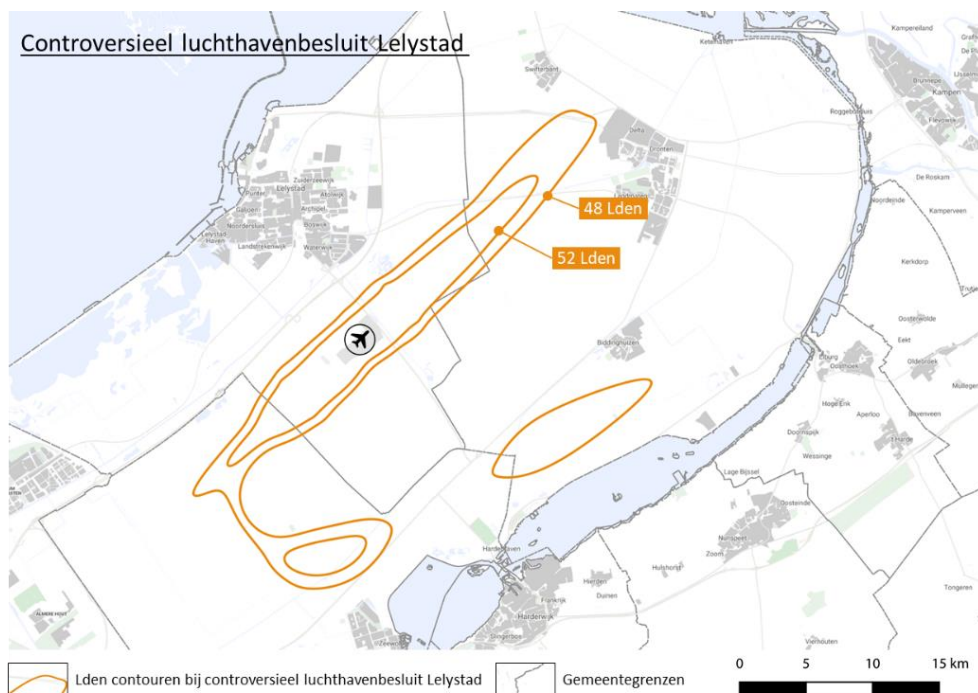
Lelystad Airport

Het luchthavenbesluit Lelystad van 12 maart 2015 geeft de ligging van de 48, 56 en 70 Lden contouren. Het besluit tot wijziging van het luchthavenbesluit is controversieel verklaard.

In deze analyse is voor beide situaties de plancapaciteit geïnventariseerd. De inventarisatie is gedaan binnen de 48 en 52 Lden geluidcontour. Onderstaande figuren geven de ligging van deze contouren. Deze contouren zijn gebaseerd op de berekeningen die ten grondslag liggen aan de contouren in het luchthavenbesluit. Als gevoeligheidsanalyse voor mogelijke veranderingen in de ligging van de contour is ook gekeken naar projecten net buiten de 48 Lden geluidcontour. Hiervoor is een marge aangehouden van 3 dB.



NOTITIE



De geluidcontouren liggen in drie verschillende gemeenten in de provincie Flevoland: Dronten, Lelystad en Zeewolde. Daarnaast valt een klein deel van de gemeente Oldebroek in de derde ring van huidige geluidszone, dus buiten de 48 dB contour.

Onderstaande tabellen geven de plancapaciteit in de drie gebieden.

Huidige luchthavenbesluit [12 maart 2015]				
Lden waarde	Harde plannen		Zachte plannen	
	Tot 2030	Vanaf 2030	Tot 2030	Vanaf 2030
> 52 dB	0	-	0	-
48-52 dB	0	-	0	-
Net buiten 48 dB	620	-	680	-

Controversieel luchthavenbesluit				
Lden waarde	Harde plannen		Zachte plannen	
	Tot 2030	Vanaf 2030	Tot 2030	Vanaf 2030
> 52 dB	0	-	0	-
48-52 dB	0	-	0	-
Net buiten 48 dB	0	-	680	-

In het gebied binnen de 48 Lden geluidcontour zijn er geen nieuwbouwprojecten. In het gebied net buiten de 48 Lden zijn er verschillende nieuwbouwprojecten. De huidige contouren zijn ruimer dan de nieuwe contouren, waardoor er bij het huidige besluit in dit gebied meer nieuwbouwprojecten vallen dan met het controversieel besluit. Het grootste nieuwbouwproject (planstatus 'zacht') net

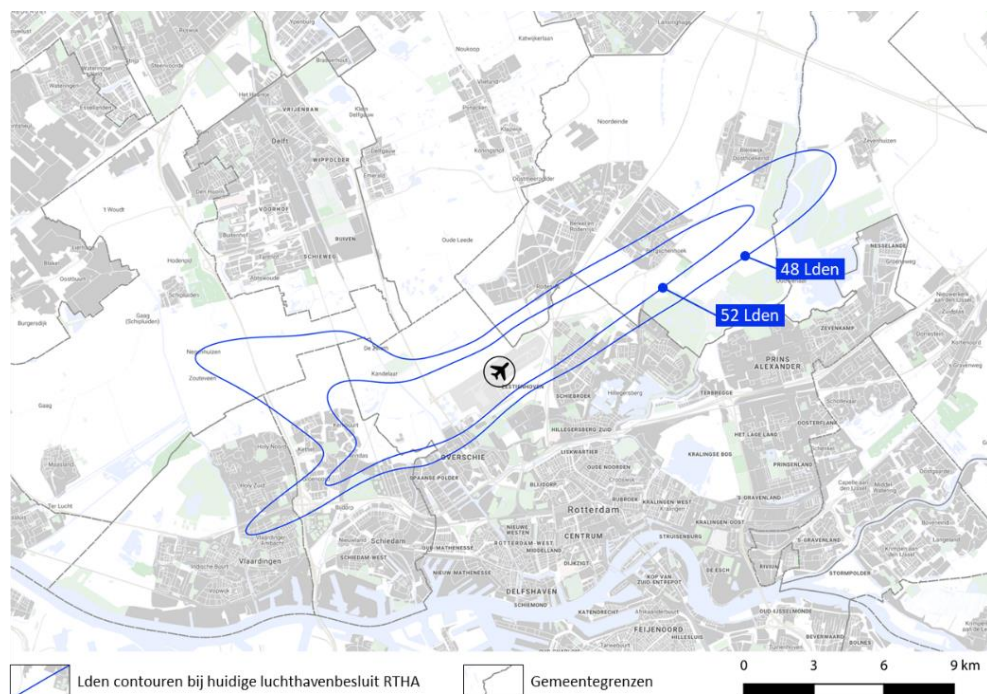
NOTITIE

buiten de 48 Lden contour is een project van 680 woningen aan de zuidkant van het dorp Swifterbant. Nagenoeg alle 'harde' plannen zijn projecten in het dorp Biddinghuizen.

in Flevoland zijn er ideeën om meer te bouwen, zonder dat dit is uitgewerkt tot specifieke locaties. Zo figureert er in de woningbouwplanning van de gemeente Dronten een "nieuwe uitleglocatie met 2.100 woningen", waarvoor nog geen locatie bepaald is. Daarnaast zijn er in het kader van het voorstel om een Lelylijn aan te leggen ideeën geopperd om woningen rondom deze lijn te bouwen. Tot slot is het voornemens van de gemeente Lelystad om uit te breiden met 10.000 tot 40.000 woningen.

Rotterdam The Hague Airport

De Omzettingsregeling luchthaven Rotterdam The Hague Airport van 1 mei 2013 geeft grenswaarden voor de geluidbelasting in Lden en beperkingengebieden op basis van de geluidbelasting in Ke (Kosteneenheden) en Bkl (Belastingseenheid Kleine Luchtvaart). Bij een luchthavenbesluit zullen de beperkingengebieden in Lden worden vastgesteld. In deze analyse is de plancapaciteit geïnventariseerd binnen Lden contouren. De inventarisatie is gedaan binnen de 48 en 52 Lden geluidcontour. Onderstaande figuur geeft de ligging van deze contouren. De contouren zijn gebaseerd op de berekeningen die ten grondslag liggen aan de Lden grenswaarden in de omzettingsregeling. Als gevoeligheidsanalyse voor de ligging van de contour is ook gekeken naar projecten in het gebied net buiten de 48 Lden geluidcontour. Hiervoor is een marge aangehouden van 3 dB.



De geluidcontouren liggen in zeven verschillende gemeenten in de provincie Zuid-Holland: Lansingerland, Midden-Delfland, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Waddinxveen en Zuidplas.

NOTITIE

Onderstaande tabellen geven de plancapaciteit in de drie gebieden.

Huidige omzettingsregeling [1 mei 2013]				
Lden waarde	Harde plannen		Zachte plannen	
	Tot 2030	Vanaf 2030	Tot 2030	Vanaf 2030
> 52 dB	20	-	0	-
48-52 dB	3.000	-	0	-
Net buiten 48 dB	-	-	7.650	-

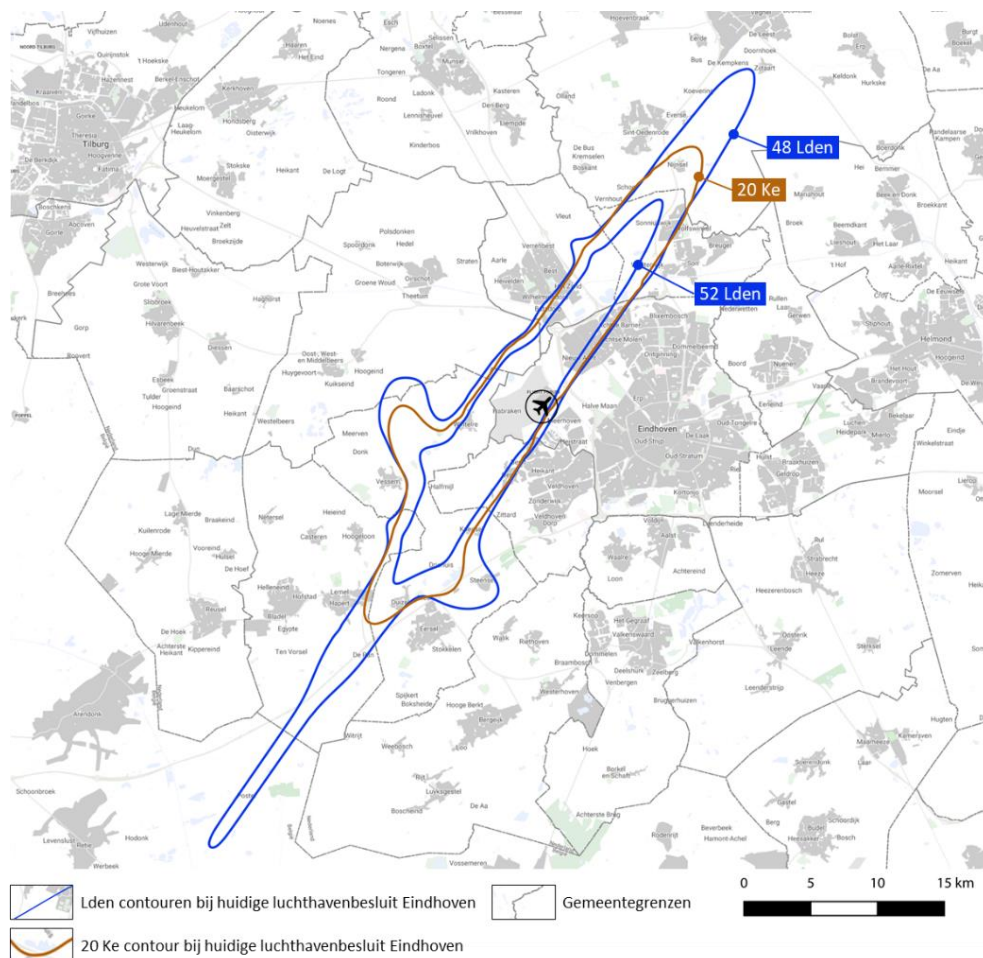
Rotterdam The Hague Airport ligt in een dichtbevolkt gebied waar de vraag naar woningen groot is. Om deze reden zijn er een flink aantal nieuwbouwprojecten in de regio rondom het vliegveld. De nieuwbouwplannen binnen de 52 Lden contour zijn beperkt. In de buurten Overschie, Schieveen en Schiebroek zullen naar verwachting 200 woningen bijgebouwd worden. Deze buurten liggen deels binnen de 52 Lden contour. De 3.000 woningen in het gebied tussen de 48 en 52 Lden contour komen hoofdzakelijk van één nieuwbouwlocatie. Aan de Wilderszijde in de gemeente Lansingerland zullen naar verwachting 2.800 woningen worden gebouwd. Het grootste deel van de Wilderszijde binnen ligt binnen de 48 Lden contour. Net buiten de 48 Lden contour zijn er 23 verschillende nieuwbouwprojecten waarin gezamenlijk ongeveer 7.650 woningen worden gerealiseerd. Deze projecten liggen hoofdzakelijk in de gemeenten Vlaardingen, Waddinxveen en Zuidplas (ieder ongeveer 2.000 woningen). Het grootste nieuwbouwproject in dit gebied is in de buurt Wetering in Vlaardingen. Hier worden naar verwachting ongeveer 2.000 nieuwe woningen gerealiseerd. Dit betreffen hoofdzakelijk 'zachte' plannen.

Eindhoven Airport

Luchthaven Eindhoven is een militaire luchthaven met commercieel burgermedegebruik. Voor de militaire luchthavens zijn grenswaarden voor geluid en beperkingengebieden vastgesteld op basis van de geluidbelasting in Ke. Het Luchthavenbesluit van 1 januari 2017 geeft grenswaarden voor de geluidbelasting in Ke voor het militaire luchtverkeer en het commercieel burgerluchtverkeer afzonderlijk: het gaat daarbij om een beperkingengebied op basis van de 35 Ke geluidcontour. In het besluit zijn tevens aangewezen de gebieden behorende bij de waarden van de geluidsbelasting hoger dan 40, 45 en 65 Kosteneenheden.

In deze analyse is de plancapaciteit geïnventariseerd binnen Lden contouren. De inventarisatie is gedaan binnen de 48 en 52 Lden geluidcontour. Onderstaande figuur geeft de ligging van deze contouren. In deze figuur is ook de 20 Ke geluidcontour opgenomen. Deze contouren zijn gebaseerd op de berekeningen die ten grondslag liggen aan de contouren in het luchthavenbesluit. De 20 Ke contour is kleiner dan de 48 Lden contour. Door in de analyse uit te gaan van de 48 Lden contour, geven de resultaten een mogelijke overschatting van het aantal woningen waarvoor op basis van de nieuwe rekenregels cumulatie aan de orde is. Als gevoeligheidsanalyse voor de ligging van de contour is ook gekeken naar projecten in het gebied net buiten de 48 Lden geluidcontour. Hiervoor is een marge aangehouden van 3 dB.

NOTITIE



De geluidcontouren liggen in acht verschillende gemeenten in de provincie Noord-Brabant: Best, Bladel, Eersel, Eindhoven, Meierijstad, Oirschot, Son en Breugel en Veldhoven.

Onderstaande tabellen geven de plancapaciteit in de drie gebieden.

Huidige luchthavenbesluit [16 september 2014]				
Lden waarde	Harde plannen		Zachte plannen	
	Tot 2030	Vanaf 2030	Tot 2030	Vanaf 2030
> 52 dB	0	-	0	-
48-52 dB	400	-	0	-
Net buiten 48 dB	Niet exact bekend	-	Niet exact bekend	-

Voor de provincie Noord-Brabant beschikt ABF uitsluitend over woningbouwprojecten van ten minste 100 woningen. Geen van deze projecten ligt binnen de 52 Lden contour rondom Eindhoven Airport. Er is één project in Eindhoven binnen de 48 Lden contour waarbij 110 woningen gebouwd zullen worden (bij het winkelcentrum aan de Ardechelaan in de Achtse Barrier). Na inspectie van de raadstukken van omliggende gemeenten bleek dat er ook nog een aantal kleinere projecten zijn binnen de 48 Lden contour, onder andere in de gemeenten Eersel en Meierijstad. Naar verwachting worden er in totaal 400 nieuwbouwwoningen gerealiseerd binnen de 48 Lden contour. Het aantal

NOTITIE

nieuwbouwprojecten net buiten de 48 Lden contour is niet exact bekend. Binnen deze zone zijn in ieder geval twee nieuwbouwprojecten van ten minste 100 woningen bekend bij de provincie. Deze nieuwbouwprojecten liggen in de gemeente Veghel. Er worden hier naar verwachting ongeveer 1.700 nieuwbouwwoningen gerealiseerd.

Aantallen woningen dat de mogelijk te maken krijgt met nieuwe cumulatieregels

Om tot een schatting te komen welke plancapaciteit binnen de 48 dB contour vanwege luchtvaart ligt en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in procedure gaat, gaan we uit van:

- circa 30% planuitval of planvertraging voor de harde plannen, die eerder via het overgangsrecht nog onder de huidige regeling vallen, maar nu met de nieuwe regels te maken krijgen;
- realisatie van alle zachte plannen, er wordt dus geen correctie gedaan voor zachte plannen die nog van het overgangsrecht gebruik kunnen maken.

Rondom luchthaven Lelystad zijn er geen woningbouwprojecten binnen de 48 Lden contour. Op basis van de woningbouwprojecten voor de luchthavens Rotterdam en Eindhoven resulteert dit voor de periode tot 2030 in circa 1.100 geplande woningen binnen de 48 Lden dat, op basis van 30% planuitval, mogelijk te maken krijgt met de nieuwe cumulatieregels. Het grootste deel daarvan, circa 960 woningen, ligt in de omgeving van Rotterdam The Hague Airport.

Deze aantallen zijn gebaseerd op de inventarisaties plancapaciteit tot 2030, informatie over nieuwbouwprojecten en de geluidcontouren bij de huidige luchthavenbesluiten.

Onzekerheden

Voor eerdergenoemde schatting van het aantal woningen dat mogelijk te maken krijgt met de nieuwe cumulatieregels moet rekening gehouden worden met meerdere onzekerheden. De belangrijkste onzekerheden vermelden we in deze paragraaf.

Een belangrijke onzekerheid die meegenomen is in de schatting gaat over de vraag welke plannen al in procedure zijn bij het in werking treden van de Ow. Alle plannen waarvan de procedure voor 2022 al is gestart kunnen de afweging nog onder de oude regeling uitvoeren. Dit betekent dat de plannen rondom Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport binnen de 48 Lden contouren niet te maken zullen krijgen met de nieuwe cumulatieve afweging. Voor het deel van deze plannen dat uitvalt zal mogelijk later weer een nieuw plan ontwikkeld worden, dat wel te maken kan krijgen met de nieuwe cumulatieregels. De eerder genoemde schatting van deze uitval (30%) is in de schatting verwerkt.

We onderschatten in deze analyse naar verwachting het aantal woningen, omdat niet alle plannen bekend zijn bij ABF Research. Sowieso zijn er geen plannen bekend voor de periode na 2030 en ook konden eventuele afspraken rond 'woondeals' die van belang zijn voor deze gebieden nog niet meegenomen worden (onvoldoende concreet).

De cumulatieregels gelden alleen als de standaardwaarde voor een weg, spoorweg of industrieterrein op een specifieke woning is overschreden. De cumulatieregels gelden dus niet voor

NOTITIE

alle woningen binnen een geluidaandachtsgebied van een weg, spoorweg of industrieterrein. Bij bijvoorbeeld tweedelijsbebouwing of langs woonstraten binnen een woonwijk is dat niet per se het geval. Voor de genoemde aantallen gaat het om de plancapaciteit binnen de 48 dB contour zonder te toetsen of de standaardwaarde voor een weg, spoorweg of industrieterrein op een specifieke woning wordt overschreden en moet daarom worden gezien als een bovengrens van het aantal woningen dat te maken kan krijgen met de cumulatieregels. Anderzijds kun je afzonderlijke woningen vaak niet los zien van het gehele bouwplan, als voor een deel van het plan het gecumuleerde geluid niet aanvaardbaar is, bijvoorbeeld de afschermende maar hoogbelaste eerstelijnsbebouwing, dan kan dat effect hebben voor de realiseerbaarheid van het hele plan.

Gebruik van resultaten / disclaimer

Het doel van deze analyse is nadrukkelijk het in beeld brengen van het aantal woningen, voor zover plannen publiekelijk bekend zijn, dat door de geactualiseerde cumulatieregels geraakt zou kunnen worden op basis van de contouren zoals thans bekend. Het doel van de analyse is niet om vast te leggen / voorspellen waar de geluidcontouren komen te liggen. Voor verschillende luchthavens lopen trajecten om te komen tot een nieuw luchthavenbesluit. Hierbij worden de contouren opnieuw bepaald. Aangezien die contouren groter of kleiner kunnen uitvallen, is gewerkt met een marge voor 3 dB om in ieder geval eventueel grotere contouren een plaats te geven binnen de analyse naar de gevolgen van de geactualiseerde cumulatieregels.