

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

(De vroegere stukken zijn gedrukt
in de zitting 1969-1970)

De vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, in welke handen dit wetsontwerp is gesteld, heeft de eer daaromtrent als volgt te rapporteren.

De voorgestelde wetswijziging werd in ruime kring binnen de commissie gunstig ontvangen. Van meerdere zijden werd echter naar voren gebracht dat het wel wat lang geduurd had voordat het voorstel werd ingediend. Verder werd opgemerkt dat het voorstel op zich van ondergeschikte betekenis is, gezien – of beter: gehoord – het onderwerp.

Afgezien van de aspecten van ruimtelijke ordening (waaronder de zonering) bestond er behoefte aan nadere toelichting op tal van punten over de te nemen maatregelen. Voorts werd door meerdere leden gevraagd een inzicht te geven in de wijze waarop de thans voorgestelde aanvullingen uitgewerkt zullen worden. Pas als dit bekend is, valt te bezien wat de waarde is van de te nemen maatregelen.

In het bijzonder werd gevraagd of de te nemen maatregelen nog in deze regeringsperiode kunnen worden verwacht. Voorts miste men node een overzicht van internationale maatregelen ter bestrijding van de geluidshinder door vliegtuigen.

Aangezien in de laatste alinea van de memorie van toelichting is vermeld, dat de wijzigingen van de uitvoeringsregelingen van de wet reeds zijn voorbereid, verzochten zeer veel leden de de tekst van die wijzigingen – ter wille van een zinvolle discussie – aan de Kamer (commissie) ter inzage te geven. Verschillende andere leden voegden hier nog de vraag aan toe of de Stichting Geluidshinder in de gelegenheid is, of in de gelegenheid zal worden gesteld, haar opvattingen voor te leggen aan de interdepartementale commissie, genoemd op blz. 2, rechterkolom, van de memorie van toelichting.

Deze leden brachten verder een interview met ir. G. J. Kleinhoonte-Van Os in het „Parool” van 9 september 1967 in herinnering, waarbij de instelling van een raamwet werd bepleit, waarin successievelijk alle maatregelen tegen lawaai kunnen worden ondergebracht. Hoewel het hier besproken voorstel naar de mening van deze leden niet als een raamwet in de hierbovenbedoelde zin kan gelden, viel het hun wel op dat deze grondgedachte toch in dit wetsontwerp tot uiting komt.

Bij de bespreking van de maatregelen die genomen zouden kunnen worden, vroegen vele leden zich allereerst af waarom de indieners van oordeel zijn, dat de basis van de artikelen 25 en 27 van de Luchtvaartwet te smal zou zijn. De Luchtvaartwet is toch te beschouwen als een soort *lex specialis* op de Hinderwet voor wat betreft luchtvaartterreinen. De aanwijzing door de Minister treedt dan in de plaats van de hinderwetsvergunning met voorwaarden.

Op grond van artikel 25, lid 1, kan de Minister immers de exploitatie van een luchtvaartterrein beperken tot bepaalde soorten luchtvaartuigen en bepaalde vormen van luchtvaart, terwijl op grond van het tweede lid aan de aanwijzing tot luchtvaartterrein voorwaarden verbonden kunnen worden.

Op grond van artikel 27 kan de Minister zelfs een aanwijzing wijzigen of intrekken; de exploitatie van vliegvelden kan dus aan regels gebonden worden en zelfs stopgezet worden.

Deze mogelijkheden vertonen gelijkenis met die uit de Hinderwet, waarin ook de mogelijkheid bestaat tot wijziging en/of aanvulling van de vergunning en tot sluiting van de inrichting.

Waarom – zo vroegen deze leden zich af – heeft de Minister nimmer gebruik gemaakt van vorenbedoelde bevoegdheden? Voor zover hun bekend was, zijn er tot nu toe aan de exploitante van het nieuwe Schiphol geen beperkende maatregelen met het oog op de geluidshinder door de Minister opgelegd, terwijl de Hinderwet op bovengenoemde onderdelen regelmatig toepassing vindt in den lande.

Waarom heeft de Minister bijvoorbeeld nimmer aan de exploitante van Schiphol voorwaarden opgelegd ter beperking van het lawaai, veroorzaakt door het proefdraaien op haar technisch areaal? Weliswaar is er een regeling met de K.L.M. getroffen, maar wanneer er b.v. 's nachts om één uur machines staan te draaien, is daar geen enkele sanctie op.

De aanvulling van artikel 2 met een lid *e* waarin het begrip luchtvaardigheid mede afhankelijk wordt gesteld van het door het luchtvaartuig veroorzaakte geluid achtten vele andere leden weliswaar een verbetering maar een die zonder nadere bepalingen betreffende bestaande vliegtuigen slechts op lange termijn zijn invloed zal kunnen doen gelden.

Gelet op de gemiddelde levensduur van het vliegtuig en zijn motoren achtten deze leden het wel zeer onbevredigend dat het volle effect van die bepaling slechts kan worden bereikt nadat de huidige generatie vliegtuigmotoren is verdwenen. Dat kan immers tien tot twintig jaar duren. In dit verband hadden deze leden enkele vragen betreffende de in voorbereiding zijnde aanvulling en wijziging van de Regeling Toezicht Luchtvaart:

1. Is het op grond van de voorgenomen wijziging en aanvulling mogelijk om niet slechts van nieuwe, maar ook van bestaande vliegtuigen te eisen dat de geluidshinder van de motoren wordt aangepast aan de stand van de techniek? Ook bij een aantal der andere leden leefde deze vraag.

2. Is de Minister bereid om ook in internationaal verband stappen te ondernemen, die het wettelijk mogelijk maken om in verschillende landen tegelijk voorzieningen te eisen aan de motoren van bestaande vliegtuigen, zodra de stand van de techniek dit mogelijk maakt?

De hier aan het woord zijnde leden ontveinsden zich niet, dat het tussentijds doen vervangen van ouderwetse lawaaierige motoren door stillere, een kostbare en ingewikkelde affaire is. Anderzijds is de gemiddelde levensduur van een motor – hoewel lang – toch altijd korter dan die van de rest van het vliegtuig. Zij zouden het een hoogst ongelukkige toestand vinden, indien met name de verouderde, voor charters gebruikte toestellen, de rust zouden blijven verstoren, terwijl de nieuwere lijntoestellen zich reeds veel civielier zouden gedragen. Dit te meer omdat charters onregelmatig vliegen en veelal op weekends en op het zomerseizoen zijn geconcentreerd. Daarom zouden zij willen vernemen in hoeverre de met aanvulling van artikel 76*e* aan te brengen wijziging in het Luchtverkeersreglement de mogelijkheid biedt om vooral ook het starten en landen van verouderde en lawaaierige chartertoeestellen op extra irritante tijden te verbieden.

In het Reglement Toezicht Luchtverkeer zullen blijkens de memorie van toelichting beperkingen kunnen worden verlangd op het punt van de door stationnair proefdraaien veroorzaakte geluidshinder. Wordt hierbij aan bepaalde tijden en aan een bepaalde plaats gedacht, of zullen ook verdergaande eisen zoals het aanbrengen van accoustische voorzieningen kunnen worden gesteld?

Een aantal leden vroeg in dit verband eveneens welke maatregelen concreet overwogen worden om de geluidshinder voortvloeiende uit het proefdraaien tegen te gaan. De memorie van toelichting spreekt slechts over de mogelijkheid, dat zulke maatregelen getroffen kunnen worden, wat hun onvoldoende voorkwam.

Verschillende leden zouden het verder op prijs stellen, als de Regering zou willen ingaan op de verhouding tussen de veiligheid van het luchtverkeer en de bestrijding van de geluidshinder. In de memorie van toelichting wordt op blz. 2, rechterkolom, eerste alinea, de indruk gewekt van een onderschikking van het eerste aan het laatste, in plaats van een nevenschikking. Hoe ziet de Regering deze verhouding?

Enkele leden zouden gaarne van de Ministers willen vernemen, of het ook in de bedoeling ligt om binnen het kader van de voorgestelde wijzigingen het supersoon vliegen boven Nederland te verbieden. Hoe denkt de Regering in dit verband over de aanbevelingen van de commissie-Kosten, die samenvattend stelde, dat het supersoon vliegen met burgerlijke vliegtuigen boven Nederland dient te worden verboden, met dien verstande, dat van dit verbod onder nader te stellen voorwaarden ontheffing kan worden verleend? Wordt er nog nader gestudeerd om de vormgeving van luchtvaartuigen, die in de toekomst supersonisch kunnen vliegen, zodanig te vervolmaken, dat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau is terug te brengen? Bij supersonisch vliegen is toch de geluidshinder mede afhankelijk van de vormgeving van het vliegtuig.

In publikatie nr. 15 (april 1969) van het Nederlands Akoestisch Genootschap wordt door een deskundige van de British Aircraft Corporation het tweezijdig karakter van deze geluidshinder samengevat in de stelling:

"Sonic boom characteristics can vary considerably with the shape, size and weight of the aircraft together with the effects of altitude, temperature and atmospheric conditions." (blz. 30).

Zijn er op dit punt reeds binnen- of buitenlandse beproevingsresultaten, welke enige aanwijzing geven, dat bijvoorbeeld vliegtuigen onder een bepaald gewicht, die supersonisch vliegen, aanvaardbaar zijn? Zou het op grond van dit wetsontwerp mogelijk zijn een algemene maatregel van bestuur uit te vaardigen waarbij eisen gesteld worden aan vormgeving van luchtvaartuigen welke supersonisch vliegen en is het daarbij mogelijk om voor deze luchtvaartuigen een maximum gewicht voor te schrijven?

Enkele leden zouden het eveneens op prijs stellen te vernemen of de wijzigingen die in de uitvoeringsregelingen zullen worden aangebracht alleen betrekking hebben op het stellen van eisen aan luchtvaartuigen met het oog op de geluidsproductie en van regels ten aanzien van de vluchtuitvoering. Hoe denkt de bewindsman over een eventueel verbod van nachtvluchten?

De mededelingen, gedaan op blz. 2 van de memorie van toelichting, rechterkolom, onder punt 1, gaven aanleiding tot een aantal beschouwingen.

Mèt de Minister waren vele leden van oordeel dat zonering, zeker rond Schiphol, urgent is. Zij zouden daarom graag nader ingelicht worden over de omvangrijke voorstellen betreffende de zonering en de daarmee verband houdende schadeloosstelling.

Heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hieromtrent ook iets in petto op basis van de wet op de Ruimtelijke Ordening en, zo ja, kan de Minister hierover dan nadere mededelingen doen?

Deze leden waren verder van mening dat economische beslissingen – zoals straks eventueel voor Schiphol – slechts dan verantwoord genomen kunnen worden, wanneer zij gelijktijdig begeleid kunnen worden door planologische en andere maatregelen, die het welzijn van de bevolking veilig stellen. Met het oog op de leefbaarheid zouden dan de zones en het verlengde van startbanen niet voor de bouw van geluidsgevoelige gebouwen aangewezen mogen worden. In de toekomst zouden dergelijke zones en het verlengde van deze startbanen planologisch tegen elke stedelijke bebouwing veilig gesteld moeten worden. Er zullen snelle, uitstralende wegen aangelegd dienen te worden om de bevolking elders buiten de geluidshinder onder te kunnen brengen enz.

Welke zijn de voornemens van de Minister omtrent de zonering met name ook wat betreft de niet geringe financiële consequenties van het een en ander?

Vele andere leden achtten een nadere informatie over de voorstellen betreffende de zonering en de schadeloosstelling van gedupeerden die buiten de zonegrens wonen, reeds thans gewenst omdat het voor alle partijen die betrokken zijn bij de uitbreiding van het luchtverkeer en de luchthavens nodig is te weten waar men mee heeft te rekenen op het punt van de ge-

volgen voor de ruimtelijke ordening en de financiële vergoedingen. Deze leden konden zich niet aan de indruk onttrekken dat deze gevolgen nog steeds te weinig in de planning en besluitvorming worden betrokken. Daardoor wordt een op het oog goedkope oplossing in feite de meest kostbare omdat de maatschappelijke kosten grotendeels buiten beschouwing zijn gelaten. Een frappant voorbeeld hiervan vonden zij de uitbreiding van de noord-zuid-landingsbaan van het vliegveld te Beek in Limburg. Een zorgvuldige beschouwing van het onlangs uitgebrachte rapport van het bureau-Peutz leidt tot de conclusie dat het veel beter ware geweest indien de andere baan nr. 26-08 was ingericht en uitgebreid voor de ontvangst van het moderne luchtverkeer. Men had daarmee dichtbebouwde gebieden kunnen vermijden. Deze leden noemen dit voorbeeld:

a. omdat het Rijk als grootste aandeelhouder voor deze keuze een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, en

b. omdat het nog wel meer zou kunnen voorkomen dat maatschappelijk minder geslaagde oplossingen worden verkozen omdat de noodzaak ontbreekt om rekening te houden met wettelijke bepalingen ter zake. Zij dachten daarbij uiteraard in het bijzonder aan de gang van zaken rond de uitbreiding van Schiphol.

In dit verband vroegen deze leden aan de Ministers of zij in de memorie van antwoord een inzicht kunnen verschaffen in de regelingen omtrent de zonering en de schadeloosstelling zoals deze nu voor het vliegveld Klotten en omgeving in het kanton Zürich zullen worden getroffen.

Deze leden gaven te kennen dat naar hun mening de maatstaf voor het op minimalisatie van hinder gerichte verkeersbeleid een zo objectief mogelijke index voor de ondervonden hinder rondom de banen moet zijn, waarin alle factoren worden verdisconteerd en waarmede een goede zonering kan worden vastgesteld. Zij verwezen in dit verband naar de in 1967 door de Adviescommissie Geluidshinder door vliegtuigen voorgestelde z.g. kostenindex, waarin o.m. het element van extrahinder door vliegbewegingen in de avonduren en in de nacht is verdisconteerd. Rondom deze en dergelijke formules is de discussie ook in internationaal verband nog gaande. Daarom zouden deze leden gaarne vernemen, wat nu de meest recente inzichten terzake zijn, en in hoeverre er nu in internationaal verband sprake is van een communis opinio. Hoe verhoudt zich nu de Nederlandse norm (45, respectievelijk 55 belastingeenheden) tot de thans gangbare normen in de V.S. en in Zwitserland?

Bij de begrotingsbehandeling van Verkeer en Waterstaat (zitting 1969-1970) is medegedeeld dat ten aanzien van de normen over de toelaatbaarheid van geluidshinder de grens van 45 lawaai-belastingeenheden als voorlopige richtlijn zal worden overgenomen, terwijl voor de bestaande bebouwing voorlopig getracht zou worden de grens van 55 lawaai-eenheden niet te overschrijden. Enkele leden zouden van de bewindsman willen vernemen of laatstgenoemde opmerking impliceert dat de grens van 55 lawaai-eenheden niet overschreden mag worden. Ligt het in de bedoeling dat, wanneer deze norm toch wordt overschreden, de overheid ingrijpt? Zo niet, welke uiterste norm wordt er dan wel gehandhaafd en welke garantie is er dan dat dit maximum niet wordt overschreden?

Aan welke aanvaardbare oplossing van de bouwtechnische commissie bij de dan geschapen conflictsituaties wordt door de bewindsman gedacht? (Zie *Handelingen*, Zitting 1969-1970, blz. 2470, linkerkolom).

Hoe denkt de bewindsman in dit verband over de opmerking van de Stichting tegen geluidshinder door vliegtuigen dat een toeneming van 10 lawaai-eenheden een drie keer groter lawaai-belasting betekent? Is de bewindsman niet van oordeel dat het beter is om de mogelijkheden die er zijn te benutten, teneinde conflictsituaties te vermijden?

Heeft het gezondheidsinstituut van T.N.O. te Delft, waarbij de bouwtechnische commissie te rade is gegaan, zijn onderzoek reeds voltooid? Zo ja, is er dan reeds een indicatie te geven omtrent de technische en financiële consequenties voor wat betreft de bouwtechnische voorzieningen?

Hun betoog verder voortzettend, zeiden vele andere leden het te betreuren dat de Minister er nog niet in geslaagd is met wijzigingsvoorstellen te komen op het punt van de zonering rond luchtvaartterreinen, te meer daar op dit punt belangrijke beslissingen aanstaande zijn. Zij dachten daarbij met name aan de problematiek rond de uitbreiding van Schiphol, waarover de commissie-Falkenhagen inmiddels ook een eindrapport heeft uitgebracht. Zij zouden het onaanvaardbaar achten wanneer tot een vijfde baan zou worden besloten op basis van het verouderde artikel 18, waarin aan de Minister de bevoegdheid wordt toegekend een luchtvaartterrein aan te wijzen. Zulk een beslissing die van ingrijpende betekenis is voor de plaatselijke meenschap wier grondgebied het betreft, zal mede via een bestemmingsplanprocedure dienen te worden voorbereid. Het ware dan ook te hopen dat de desbetreffende wijzigingen van de Luchtvaartwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, reeds in 1967 door de commissie-Kosten voorgesteld, van kracht zullen zijn voordat voornoemde beslissingen aan de orde komen.

Verscheidene leden informeerden echter waarom de Wet op de Ruimtelijke Ordening moet worden aangevuld met bepalingen ter zake van luchtvaartterreinen, en waarom niet kon worden volstaan met aanpassing van artikel 38 c.a. van de Luchtvaartwet bij het vastleggen van geluidszones.

Vershillende leden stipten aan dat de toenemende zorg over de geluidshinder met name rond Schiphol opnieuw het belang van de spoedige beslissing over de vestiging van een tweede luchthaven onderstreept. Dit punt werd niet aan de orde gesteld in de memorie van toelichting. Toegegeven dat dit niet direct tot de materie van dit wetsontwerp behoort, meenden deze leden toch, dat hier het leggen van enig verband tussen bestrijding van de geluidshinder van vliegtuigen en de tweede luchthaven wenselijk was geweest. De Regering wekt nu – wellicht ongewild – de indruk dit wetsontwerp als een volstrekt op zich zelf staande zaak te zien.

Een aantal leden zou in het bijzonder graag willen weten welke de mogelijkheden zijn om de geluidshinder in Zwanenburg te verminderen door wijziging in de aan- en uitvliegroutes. Met name zouden zij willen vernemen hoe de Regering oordeelt over de voorstellen van een K.L.M.-gezagvoerder, zoals vermeld in „de Volkskrant” van 14 oktober 1970. Daarin wordt ervoor gepleit de vliegroute tussen het radiobaken Spijkerboor en de „Zwanenburgbaan” met een boog heen te leiden om Zwanenburg. Zij meenden dat een proefnemings hier op zijn plaats zou zijn.

Aldus vastgesteld 29 oktober 1970.

POSTHUMUS
VAN DEN HEUVEL
ZEGERING HADDERS
VAN KOEVERDEN
VAN DER PEIJL
ASSMANN
AANTJES
OELE
SCHAKEL
KRONENBURG
JANSSEN
KONING
DE MEIJER ¹⁾
VAN THIJN
DIJKSTRA
VAN ROSSUM.

¹⁾ Als plaatsvervanger voor de heer Cornelissen die wegens verblijf buitenlands verhinderd was aan de vaststelling van dit verslag mede te werken.