

Zitting 1974-1975

13 130

Wijziging van de Luchtvaartwet (Stb. 1958, 47) met betrekking tot de aanwijzing van luchtvaartterreinen

Nr. 3

Memorie van toelichting

I ALGEMEEN

§ 1 Inleiding

Met de aandacht voor de bescherming van de mens in zijn leefmilieu is ook de belangstelling voor de bestrijding van het lawaai en de voorkoming van geluidshinder de laatste tijd gestegen.

Deze belangstelling wordt ingegeven door de toenemende invloed van het lawaai op de menselijke samenleving. Steeds meer mensen worden op allerlei wijze door geluid gehinderd, waarvan een stijgend aantal klachten blijkt geeft.

Recente onderzoeken hebben het begrip doen groeien dat lawaai zich tot een sociaal kwaad ontwikkelt dat de psychische en somatische gezondheid van de mens bedreigt.

De Commissie Geluidshinder en Lawaaibestrijding van de Gezondheidsraad stelt in haar in november 1971 (aan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne) uitgebrachte rapport hieromtrent het volgende.

'Door het waarnemen van geluiden onderhoudt de mens onafgebroken een onmisbaar en waardevol contact met de wereld om hem heen.

Deze geluiden beïnvloeden de gehele mens en kunnen soms ongewenste gevolgen hebben.

Zo heeft geluid een grote invloed op de psyche van de mens en kan hinderen, ongeacht de geluidsterkte. Lawaaioverlast kan de communicatie tussen de mensen ernstig verstoren, hetgeen vooral in het werkmilieu (scholen en fabrieken) tot ongewenste toestanden kan leiden. Geluid heeft een duidelijke invloed op de werkprestatie. Het kan bijv. het concentratievermogen beperken, zodat intensieve denkwerk (studie, inspectiewerk) erdoor wordt bemoeilijkt.

Verder voelt men zich door het ondervinden van geluidshinder in de eigen woning beroofd van het recht op privacy. Nog ernstiger is de invloed van geluid wanneer het de slaap verstoort, hetgeen reeds het geval kan zijn bij geluidniveaus van 45dB(A). Ook het vegetatieve zenuwstelsel reageert al op geluiden van dit niveau, zoals blijkt uit pupilreacties, bloeddruk- en polsslagschommelingen.

Ten slotte kan het geluid het gehoororgaan onherstelbaar beschadigen, indien dit lange tijd aan een geluidniveau van hoger dan 80 db(A) wordt blootgesteld'.

In verband met de te verwachten groei van het aantal burgerlijke luchtvaartuigen en de daarvoor te treffen voorzieningen in de vorm van uitbreiding van bestaande luchtvaartterreinen en de bouw van nieuwe luchthavens, bestaat het gevaar dat omwonenden en anderen die tijdelijk in de omgeving van het luchtvaartterrein vertoeven in toenemende mate met geluidshinder worden geconfronteerd.

In het recente verleden zijn verschillende maatregelen getroffen van operationele aard die een wezenlijke vermindering van de geluidbelasting rond de nationale luchthaven tot gevolg hebben gehad. Soortgelijke maatregelen zijn reeds eerder getroffen en kort geleden opnieuw vastgelegd met betrekking tot militaire vliegbases. (Het betreft hier onder meer beperking van nachtvluchten op Schiphol, beschikking 2 juli 1972, Stb. 409, en de beschikking van de Chef Luchtmachtstaf van 22 juni 1972, Stb. 481).

Ten aanzien van de bestrijding van het geluid bij de bron zijn verschillende wettelijke maatregelen in werking getreden. Internationaal is overeenstemming bereikt over normen voor de toelaatbare geluidproductie van burgerlijke luchtvaartuigen. De op deze normen gebaseerde voorschriften zijn inmiddels ook in Nederland van kracht geworden (Beschikking van de directeur Luchtvaartinspectie van de Rijksluchtvaartdienst van 3 mei 1972, no. DI/L-22456).

Ter bescherming van de mens in zijn woon- werk- en recreatiemilieu in de omgeving van luchtvaartterreinen tegen geluidshinder blijkt het noodzakelijk om naast de bestrijding van het geluid aan de bron ook andere maatregelen te treffen. Zo vormt het aanhouden van een genoegzame afstand tot het luchtvaarterrein een belangrijke bescherming tegen geluidshinder. Hiertoe zullen in de nabijheid van luchtvaartterreinen gebieden moeten worden aangewezen, waar bestemmingsbeperkingen kunnen worden opgelegd en zo nodig woonbestemmingen kunnen worden opgeheven. Dit houdt niet in dat die gebieden zich voor iedere andere bestemming wel zouden lenen.

Tot nu toe is de Nederlandse luchtvaartwetgeving inzake de aanwijzing van luchtvaartterreinen beperkt van opzet gebleven. De betrokken bepalingen betreffen alleen de aanwijzing van het terrein dat daadwerkelijk voor de luchtvaart wordt gebruikt. De ontwikkeling van de luchtvaart heeft er toe geleid dat slechts bij de aanwijzing van kleinere luchtvaartterreinen de huidige wettelijke structuur nog voldoende doelmatigheid kan waarborgen.

De geldende procedure voor de aanwijzing van luchtvaartterreinen moet in drieërlei opzicht als onvolkomen worden aangemerkt.

In de eerste plaats houden de thans in de Luchtvaartwet opgenomen bepalingen er geen rekening mee dat luchtvaartterreinen moeten passen in het geheel van de ruimtelijke ordening en dat een luchtvaartterrein daarom zal moeten worden opgenomen in de streek- en bestemmingsplannen.

In feite worden planologische aspecten overigens wel gezien: alvorens tot aanwijzing of wijziging van de aanwijzing van een luchtvaartterrein wordt overgegaan, vindt overleg plaats met de bij de ruimtelijke ordening betrokken instanties. Wat ontbreekt is een wettelijke regeling van dit overleg. Het onderhavige wetsontwerp beoogt onder meer deze onvolkomenheid in de aanwijzingsprocedure op te heffen.

In de tweede plaats ontbreekt onder vigeur van de huidige bepalingen van de Luchtvaartwet de wettelijke mogelijkheid te voorkomen dat woonbebouwing rond luchtvaartterreinen wordt opgericht op, vanuit een oogpunt van geluidshinder, ongewenste plaatsen. Het wetsontwerp legt het juridische fundament om tot zonerings van luchtvaartterreinen te komen.

In de opzet van het ontwerp zal, tenzij het gebruik door straalvliegtuigen wordt uitgesloten, naast de aanwijzing van het eigenlijke luchtvaartterrein, een geluidzone moeten worden vastgesteld. De ondergetekenden wijzen er op dat, wat dit onderwerp betreft, de voorgestelde wijziging van de eerste afdeling van hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet en ook het algemeen gedeelte van deze toelichting uitsluitend betrekking hebben op nieuw aan te

wijzen luchtvaartterreinen en op uitbreidingen van bestaande luchtvaartterreinen. In de overgangsbepalingen van Artikel VI van het wetsontwerp wordt evenwel ook een zonerings rond bestaande luchtvaartterreinen voorgeschreven.

In de derde en laatste plaats verschaft de thans in de Luchtvaartwet neergelegde aanwijzingsprocedure onvoldoende waarborgen voor inspraak van – en overleg met – belanghebbenden. Dit is met name het geval in het stadium van voorbereiding van het ontwerp van de aanwijzing.

Het wetsontwerp heeft mede ten doel zeker te stellen dat de aanwijzing van het luchtvaartterrein en de vaststelling van de geluidszone zo openbaar mogelijk wordt voorbereid, in overleg met alle betrokken instanties, alsook met de bevolking.

Dat het hoofdaccent op de menselijke activiteit wonen ligt en dat andere menselijke activiteiten die evenzeer belang hebben bij het tegengaan van geluidshinder nog nauwelijks aan de orde komen, wordt veroorzaakt door de omstandigheid dat dienaangaande nog weinig studie en onderzoek is verricht waarvan de resultaten bij de regeling van de onderhavige materie aangewend zouden kunnen worden. Voorts zijn praktische maatregelen zoals sanering van woongebieden en het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen in woningen geen oplossingen die bij voorbeeld op gebieden met een bijzondere bestemming, zoals recreatie, kunnen worden toegepast.

§ 2. Aanwijzing

De aanwijzing van luchtvaartterreinen is, zoals in de eerste paragraaf reeds is aangegeven, omgeven met grotere waarborgen ter zake van inspraak en overleg dan in de huidige Luchtvaartwet is voorzien. Alle bij de aanwijzing betrokken belangen zullen een juiste afweging moeten vinden. Hoewel het beginsel dat de voor de luchtvaart verantwoordelijke Minister de aanwijzing doet, wordt gehandhaafd, legt het wetsontwerp thans vast dat zulks geschiedt in overeenstemming met de Minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening. De bijzondere ingreep die de aanwijzing van een luchtvaartterrein in de ruimtelijke ordening van een groot gebied betekent, maakt dit noodzakelijk. De noodzakelijke overeenstemming met deze Minister berust vooral op de overweging dat deze er ervoor verantwoordelijk is dat het regeringsbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening gericht is op de afweging en de integratie van alle aspecten die bij de bestemming en de inrichting van de ruimte een rol spelen. De te nemen regeringsbeslissing wordt op ambtelijk niveau voorbereid door een advies van de Rijksplanologische Commissie. De eis van overeenstemming tussen de bewindslieden waarborgt de coördinatie en de synthese van alle bij de aanwijzing betrokken belangen.

De hier bedoelde belangenafweging betreft het bestuurlijk aspect van de aanwijzing. Hieraan dienen onderzoek en voorbereiding vooraf te gaan, en wel voornamelijk op technisch gebied. Gezien de veelheid van instanties en belanghebbenden die hierbij zijn betrokken, is een coördinerende instantie noodzakelijk. Gezien de technische inbreng, die in deze moet worden gegeven, ligt het voor de hand de Minister van Verkeer en Waterstaat en voor wat de militaire luchtvaart betreft de Minister van Defensie, als coördinator aan te wijzen. Tevens wordt vastgesteld dat in het kader van de voorbereiding overleg moet worden gepleegd met de bij de aanwijzing betrokken provincies en gemeenten. Ook kan overleg met belanghebbenden plaatsvinden door het houden van hoorzittingen. De voorbereiding wordt afgerond met de vaststelling van een ontwerp-aanwijzing. Het wetsontwerp introduceert een systeem waarin reeds in de eerste voorbereidende fase, de bij de aanwijzing betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld, hun oordeel te vormen. Hierdoor wordt voorkomen dat dezen in het tweede gedeelte der procedure die uiteindelijk tot de aanwijzing moet leiden, voor voldongen feiten

worden geplaatst. Reeds bij het ontstaan van de ontwerp-aanwijzing is in de mogelijkheid tot inspraak voorzien.

Met betrekking tot het ontwerp voor een aanwijzing wordt de reeds in de bestaande wet neergelegde aanwijzings-procedure gevolgd (artikel 18 - 24). In het wetsontwerp wordt aangegeven, wat het ontwerp van aanwijzing moet inhouden. Zo moet de indeling van het luchtvaartterrein en het gebruik dat daarvan mag worden gemaakt duidelijk blijken. Onder de thans geldende bepalingen bestaat deze verplichting niet. In de praktijk wordt meestal wel in het kader van de tervisielegging, bedoeld in artikel 20 (oud), op kaart aangegeven of het luchtvaartterrein een banenpatroon krijgt of niet, maar in de formele aanwijzing wordt zulks in het midden gelaten. Dit betekent dat het thans nog mogelijk is binnen de grenzen van het door de aanwijzing bestreken terrein, op grond van een ontheffing van de betrokken Minister een nieuwe baan aan te leggen of de richting van een bestaande baan te wijzigen, zonder dat hiervoor de aanwijzing behoeft te worden gewijzigd of aangevuld.

Formeel dus behoeft voor een dergelijke ingrijpende wijziging in de structuur van een luchtvaartterrein géén wijzigingsprocedure met de daarin gebouwde waarborgen te worden gevolgd. Deze mogelijkheid sluit het ontwerp thans uit. De ontwerp-aanwijzing die ter inzage wordt gelegd en ten aanzien waarvan de wettelijke procedure van voorbereiding en overleg is gevolgd, dient een plan in hoofdzaak voor de aanleg en het gebruik van het luchtvaartterrein te omvatten. Hierop geschiedt uiteindelijk de aanwijzing. Uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dat bij een wijziging in de aanleg van de banen dezelfde procedure geldt als bij een aanwijzing moet worden gevolgd. Het wetsontwerp noemt als wijziging: een vergroting van het luchtvaartterrein of een wijziging in de ligging van banen, dan wel een wijziging van de grenzen van de geluidszone. (Vergelijk artikel 27 van het wetsontwerp). Een nieuw facet is de aanwijzing van een geluidszone, waarvan hierboven reeds sprake was.

De omvang van deze zone is in hoge mate bepalend voor het gebruik dat van het luchtvaartterrein kan worden gemaakt en is daardoor onverbrekkelijk aan de aanwijzing verbonden.

De beslissing omtrent de aanwijzing van het luchtvaartterrein en omtrent de omvang van de geluidszone wordt dan ook gelijktijdig genomen, zoals blijkt uit de formulering van artikel 25, eerste lid.

Al met al wordt dus een groter informatiepakket ter visie gelegd dan hetgeen onder de thans vigerende wetgeving is voorgeschreven.

Het systeem van de geldende wet met de daarin opgenomen commissie tot het horen van bezwaren is gehandhaafd. Hoewel het economische, respectievelijk het defensie-aspect, zowel als het planologische aspect van de aanwijzing van een luchtvaartterrein landelijk moet worden bezien, is de invloed daarvan op het dagelijkse leven vrijwel uitsluitend merkbaar in de streek waarin het luchtvaartterrein is gelegen. De bezwaren tegen een eventuele aanwijzing zullen dan ook goeddeels uit deze streek komen. Het leek de ondergetekenden daarom aangewezen de bestaande structuur waarbij gedeputeerde staten de commissie instellen, in stand te laten en nog enigszins uit te bouwen. Gedeputeerde staten zijn de aangewezen instantie om ten deze coördinerend en leidend op te treden.

Spreekt de huidige Luchtvaartwet nog van belanghebbenden die bezwaren kunnen indienen, thans wordt bepaald dat een ieder tegen de voorgenomen aanwijzing bezwaar kan maken. Onder een ieder zijn vanzelfsprekend ook de gemeenten begrepen met welke in een eerder stadium overleg is gepleegd. Bij de samenstelling van de bezwarencommissie is een grote plaats ingeruimd voor de gemeenten wier gebied bij de aanwijzing is betrokken.

De bezwarenprocedure is verder zo ruim mogelijk gesteld. Ieder, wie dan ook, kan zijn bezwaren, van welke aard dan ook, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, dan wel op beide manieren, bij de commissie naar voren brengen. Aan de bevoegdheid tot het indienen van mondelinge bezwaren wor-

den ook geen formele eisen gesteld. Met het door haar uit te brengen advies legt de commissie tevens alle tegen de aanwijzing ingebrachte bezwaren over.

Bij de uiteindelijke aanwijzing door de eerste ondergetekende dan wel, indien het een militair luchtvaartterrein betreft door de tweede ondergetekende, is, zoals hierboven reeds werd gesteld, overeenstemming met de Minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening vereist.

De aanwijzing van een luchtvaartterrein zal, gezien de planologische aspecten die in het geding zijn in de Rijksplanologische Commissie moeten worden gebracht. Het past in de taak en de werkwijze van deze commissie om over een dergelijk project een advies uit te brengen en eventueel voorstellen te doen. Behandeling in deze commissie van overleg waarin alle ministeries waarvan het werkterrein door de aanwijzing van een luchtvaartterrein kan worden geraakt, zijn vertegenwoordigd, vormt een belangrijke waarborg dat de aanwijzing een juiste plaats in de ruimtelijke ordening verkrijgt.

De Rijksplanologische Commissie zal de ontwerp-aanwijzing behandelen alvorens tot nederlegging en het houden van hoorzittingen door de bezwarencommissie wordt overgegaan. Dit is noodzakelijk omdat de ontwerp-aanwijzing van het luchtvaartterrein mede een ontwerp van de aanwijzingen en voorschriften als bedoeld in artikel 38 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening omvat. Het lijkt niet juist om het wettelijk vereiste advies van de RPC eerst te vragen nadat de stukken ter visie zouden hebben gelezen.

3. Luchtvaartterrein en bestemmingsplan

Onder de huidige wetgeving is in verschillende gevallen misverstand ontstaan over de verhouding tussen de aanwijzingsprocedure van een luchtvaartterrein krachtens de Luchtvaartwet en de totstandkoming van een bestemmingsplan. Aangezien noch in de wet, noch in de memorie van toelichting bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening iets over die verhouding werd opgemerkt, kon twijfel rijzen met betrekking tot de vraag of en in hoeverre een gemeenteraad de bevoegdheid heeft in het bestemmingsplan voorschriften omtrent het gebruik van de gronden binnen de grenzen van het luchtvaartterrein op te nemen. Ook over de verplichting om het luchtvaartterrein als zodanig in het bestemmingsplan op te nemen, is een enkele keer twijfel gerezen.

De ondergetekenden hebben door deze verplichting in de wet op te nemen elke twijfel willen uitsluiten. Zij zijn ook van mening dat de gemeente bevoegd is, ook onder de nieuwe wetgeving, in het bestemmingsplan bepalingen over het gebruik van de gronden van het luchtvaartterrein op te nemen, doch slechts voor zover die bepalingen niet strijdig zijn met de aanwijzingsbeschikking van het luchtvaartterrein. Het is overigens de vraag of er in de praktijk ten aanzien van het luchtvaartterrein zelf nog ruimte is voor eigen regelend optreden van de gemeente. Nu een luchtvaartterrein in overeenstemming met de Minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening wordt aangewezen, kan immers worden aangenomen dat de door de coördinerende taak van die bewindsman tot stand gebrachte afweging van belangen ook in de aanwijzingsbeschikking tot uiting zal komen.

De verplichting tot opneming van het luchtvaartterrein in het bestemmingsplan hoort naar het oordeel van de ondergetekenden in de Wet op de Ruimtelijke Ordening thuis. Dat de bepaling toch in het onderhavig wetsvoorstel in de Luchtvaartwet wordt opgenomen, vindt zijn oorzaak in het feit dat het desbetreffende deel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening thans om andere redenen geheel wordt herzien. Het ligt in het voornemen om het voorgestelde artikel 24a van de Luchtvaartwet op de juiste plaats in de Wet op de Ruimtelijke Ordening in te passen, zodra het wetsontwerp tot wijziging van die wet in een definitief stadium is gekomen. De ondergetekenden achten het toelaatbaar, nu beide wetsontwerpen als urgent worden beschouwd, deze ongebruikelijke vorm van wetgeving – door nota's van wijziging in een later stadium – voor te stellen.

4. Zonering

Om bij de aanwijzing van een luchtvaartterrein de leefbaarheid van het milieu te kunnen handhaven zal een afbakening tussen het belang hiervan en dat van de luchtvaart moeten worden gevonden. Deze afbakening kan tot uitdrukking worden gebracht in een systeem van zonering rond luchtvaartterreinen. In het wetsontwerp wordt uitgegaan van een gebied waarbuiten de geluidbelasting door landende en opstijgende vliegtuigen een vastgestelde grenswaarde niet mag overschrijden. Binnen dit gebied waar een geluidbelasting boven de vastgestelde grenswaarde is toegelaten, zullen de voorgestelde planologische en bouwkundige maatregelen moeten worden genomen.

Het wetsontwerp bepaalt dat tegelijk met de aanwijzing van het luchtvaartterrein een gebied daaromheen tot geluidzone zal worden verklaard. Aan de Minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening is de verplichting opgelegd aanwijzingen te geven om streek- en bestemmingsplannen aan te passen aan de nieuwe situatie welke ontstaat door de aanwijzing van een gebied tot geluidzone. Een goede zonering zal zich immers slechts langs deze planologische weg kunnen voltrekken: het opleggen van alleen bouwverboden zou te ongedifferentieerd zijn en zou tot ongewenste resultaten kunnen leiden. Weliswaar zal het weren van nieuwe woonbebouwing binnen de geluidzone een essentieel element van de aanwijzingen zijn, doch om te voorkomen dat een 'verwaarloosd' gebied zou gaan ontstaan, zullen nieuwe bestemmingen op de gebieden binnen de geluidzone gelegd moeten worden. Door middel van een uitwisseling met bestemmingen van gebieden buiten de zone zal het mogelijk zijn een luchthaven aan te leggen of uit te breiden zonder de verhouding van de oorspronkelijke bestemmingen in de regio te verstoren. Vandaar ook dat de verantwoordelijkheid voor de omvang van de aanpassing van de streekplannen en via deze de bestemmingsplannen bij de rijksoverheid is gelegd en niet bij de provincies of gemeenten. Met betrekking tot de kosten die met de zonering zijn gemoeid, zijn de ondergetekenden van mening dat deze weliswaar als onderdeel van de totale kosten van het aanleggen van een luchthaven kunnen worden beschouwd, doch dat zij toch gescheiden moeten worden gezien van de eigenlijke aanlegkosten. Onder aanlegkosten kunnen worden verstaan de kosten van het verwerven van de gronden van het luchtvaartterrein en de constructiekosten. De financiering van de aanlegkosten is sterk afhankelijk van de functie die het luchtvaartterrein zal gaan vervullen. De aanleg en de exploitatie van een luchthaven kunnen immers van plaatselijk, regionaal of nationaal belang zijn.

De financiële middelen kunnen dan ook door particulieren, gemeenten, provincies of het Rijk ter beschikking zijn gesteld. De wijze waarop via de exploitatie de aanlegkosten worden gerecupereerd, kan dan ook verschillend zijn. De ondergetekenden rekenen het niet tot hun taak ten deze een algemene regeling voor te stellen.

Anders ligt dit bij de zoneringskosten. Hierbij kan men twee hoofdelementen onderscheiden. De kosten die gemaakt zullen worden bij het treffen van maatregelen ter voorkoming van ongewenste nieuwe bebouwing en de kosten, die gemoeid zijn met de 'sanering' van bestaande bebouwing. De vergoedingen ter zake van eventuele planschade die bij het wijzigen van bestemmingsplannen kan optreden, zullen ingevolge de artikelen 49 en 50 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op het Rijk kunnen worden verhaald, waarbij bovendien de verhaalsmogelijkheid van artikel 26 van het wetsontwerp aanwezig is, voor zover het de burgerlijke luchtvaart betreft. De ondergetekenden menen dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' tot zijn recht moet komen bij de 'sanering van bestaande bebouwing'. De kosten die hiervoor gemaakt zullen moeten worden, drukken, voor wat betreft het militair luchtverkeer, op het Rijk. Voor wat betreft het burgerluchtverkeer dienen deze kosten ten laste te komen van de gebruikers van de luchtvaartuigen en daarmee

de indirect ten laste van de luchtreizigers en de verzenders van vrachtgoederen. Het wetsontwerp voorziet ten aanzien van dit burgerluchtverkeer in een financiële regeling bij algemene maatregel van bestuur, terwijl de ter zake te innen heffingen ook bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld.

Bij de bepaling van de hoogte van de heffingen zullen enerzijds de gewenste opbrengsten ten behoeve van de sanering een rol spelen, anderzijds zullen toch ook de internationale aspecten niet uit het oog mogen worden verloren, zoals gemaakte afspraken op het gebied van te betalen tarieven. Uit de opbrengsten van de heffingen zullen de kosten van de twee soorten saneringsmaatregelen die het wetsontwerp onderscheidt, bestreden worden, te weten kosten van onteigeningen (of minnelijke aankoop ter voorkoming daarvan) en kosten verbonden aan het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen. In de eerste plaats voorziet het wetsontwerp in de mogelijkheid tot opheffing van woonbestemmingen in dat gedeelte van de geluidszone waar een zó hoge geluidbelasting wordt verwacht dat bouwkundige voorzieningen schade aan de volksgezondheid niet kunnen voorkomen. De aanwezige woonbouw zal bij de uitvoering van de gewijzigde bestemmingsplannen moeten worden afgebroken. Indien niet tot aankoop kan worden overeengekomen, zal tot onteigening moeten kunnen worden overgegaan.

Algemeen uitgangspunt voor de sanering zal zijn, dat de geluidsniveaus binnenshuis tot het aanvaardbare beperkt zullen blijven.

Het deskundig aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan de woningen zal in de meeste gevallen voldoende blijken te zijn. Recente onderzoeken en proefnemingen hebben aangetoond dat het aanbrengen van dubbele beglazing vaak al een aanmerkelijke vermindering van het geluidsniveau binnenshuis ten gevolge heeft. (Werkrapport B 278, I en II, dd. januari en mei 1972 van het Instituut voor Gezondheidstechniek TNO in opdracht van de Commissie tot het uitbrengen van advies in hoeverre geluidshinder door vliegtuigen door bouwtechnische voorzieningen aan woningen en gebouwen kan worden verminderd.)

De grens van de geluidszone zal worden vastgesteld met behulp van een vastgestelde grenswaarde voor de maximaal toegelaten geluidbelasting. In de eenheid waarin de grenswaarde zal worden uitgedrukt zal rekening gehouden moeten worden met de omvang en aard van het vliegverkeer, de te verwachten vlootsamenstelling, het uur van de dag waarop het geluid geproduceerd wordt.

Naar de mening van de ondergetekenden zou voor de kwantitatieve aanduiding van geluidbelasting de eenheid kunnen worden gehanteerd die is omschreven in het eindrapport van de Adviescommissie Geluidshinder door Vliegtuigen van 30 juni 1967 (Commissie Kosten).

Deze eenheid wordt aangeduid als de Kosteneenheid, Ke.

De commissie tot het uitbrengen van advies inzake het stellen van normen voor de toelaatbaarheid van geluidbelasting door vliegtuigen, ingesteld door de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat op 27 maart 1968, verder aan te duiden als de Normencommissie, oordeelde dat deze Nederlandse methode voor de beoordeling van geluidshinder door vliegtuigen, die zijn uitdrukking vindt in de bovengenoemde eenheid, de voorkeur verdient boven de bestaande buitenlandse methoden.

De Nederlandse methode houdt in dat de totale geluidbelasting, over een jaar genomen veroorzaakt door overvliegende vliegtuigen, wordt uitgedrukt in één getal op zodanige wijze, dat een goede correlatie wordt verkregen met de ondervonden geluidshinder. De formule voor de totale geluidsbelasting ter plaatse (B) luidt:

$$\frac{L}{15}$$

waarin: \sum (—) $B = 20 \log \sum (n_i \cdot 10) - 157$
= de optelling van de bijdragen van alle vliegtuigen, die ter plaatse voorbij vliegen in een periode van een jaar;

n = een factor, die gelijk 1 is overdag en groter dan 1 al naarmate het moment van overvliegen hinderlijker is, bij voorbeeld 's nachts of 's morgens heel vroeg.

L = het maximaal aantal dB (A), dat voor een passerend vliegtuig buitenshuis ter plaatse wordt afgelezen (of zou kunnen worden afgelezen).

De Normencommissie komt verder op grond van verrichte studies tot de conclusie, dat een maximale geluidbelasting van 40 Ke aanvaardbaar moet worden geacht. De commissie adviseert dat ongeschikt voor bewoning moet worden verklaard een gebied, waar een geluidsbelasting van meer dan 65 Ke wordt ondervonden.

De door de commissie geadviseerde grenswaarde van 40 Ke ligt echter nog aanzienlijk boven de thans bij de toepassing van de Hinderwet gehanteerde grenswaarden voor de toelaatbare geluidemissie in de omgeving van industriële bedrijven waarbij de effecten op het algehele fysieke, geestelijke en sociale welzijn van de mens van ondergeschikte betekenis kunnen worden geacht, (aanvaardbare hindergrens).

Het stellen van normen voor de begrenzing van de geluidszone is naar het oordeel van de ondergetekenden zaak die niet eenvoudig door een ambtelijke commissie kan worden afgedaan. Het stellen van beleidsnormen is een politieke wilsdaad; de consequenties, de financiële niet uitgesloten, zullen dan ook bij het stellen van die normen een belangrijke rol dienen te spelen. Aangezien deze consequenties van geval tot geval kunnen verschillen en het aanbeveling verdient reeds nu zoveel mogelijk toe te werken naar zo laag mogelijke waarden voor de maximaal toegelaten geluidbelasting, dient de mogelijkheid te worden geopend de vaststelling van de grenswaarde voor de geluidszone per luchtvaartterrein te doen plaatsvinden. Gezien de mogelijkheden, die de technische ontwikkeling in de luchtvaart nog voor een verbetering van het geluidsniveau biedt, behoort een verscherping van de normen in de toekomst zeker tot de mogelijkheden. Het is met het oog hierop, dat de normen niet bij de wet, maar bij een algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld.

5. Beroep

Op grond van de huidige wet kunnen belanghebbenden tegen de beschikking tot aanwijzing van een luchtvaartterrein of tot intrekking of wijziging daarvan voorziening vragen bij de Kroon. De ondergetekenden hebben bij de voorbereiding van dit wetsontwerp ernstig overwogen of, gelet op de zorgvuldige en uitgebreide procedure die het wetsontwerp introduceert, een zogenaamd volledig beroep nog wel zinvol kan zijn. Zowel het overleg met alle overheidsinstanties als de advisering door de Rijksplanologische Commissie en in voorkomende gevallen door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening maakt een doelmatigheids-toetsing achteraf uiterst moeilijk en – feitelijk bezien – zelfs niet wel mogelijk. Door geen bijzondere voorziening meer op te nemen zou de algemene regeling van de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen toepasselijk worden.

Deze zienswijze ligt in de lijn van de beschouwingen in de nota van de Regering over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid, die op 19 september 1972 aan de Tweede Kamer is aangeboden. In deze nota gaat het met name om de zogenaamde planologische kernbeslissing, die een politieke toetsing verkrijgt volgens de daarvoor ontwikkelde procedure. De procedure voor de aanwijzing van een luchtvaartterrein zoals die in dit wetsontwerp is neergelegd, voldoet aan de algemene kenmerken die aan dergelijke beslissingen moeten worden gesteld, namelijk interdepartementaal planologisch overleg, het planologisch overleg met de lagere overheidslichamen en alle mogelijkheid tot openbaarheid en inspraak. Bij deze bestuurlijke structuur, die zo geheel anders is dan de gebruikelijke, komt de vraag op of het bestuurlijk nog noodzakelijk of wenselijk is, het traditionele beroep op de Kroon te handhaven.

Naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State en van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie over het wetsontwerp hebben de ondergetekenden echter besloten, in afwijking van de algemeen voor planologische kernbeslissingen voorgestelde procedure, dat handhaving van het volledig beroep in dit bijzondere geval, waar de aanwijzingsprocedure tevens als administratieve procedure voor de onteigening van de betrokken gronden dienst doet, de voorkeur verdient. Aan het volledig beroep tegen de aanwijzing van het luchtvaartterrein is evenwel toegevoegd een bepaling van de strekking, dat de tegen de daaruit voortvloeiende wijzigingen van bestemmingsplannen in te dienen bezwaren, geen grond kunnen vinden in bedingen tegen de aanwijzing zelf. Het zou immers wel wat te veel van het goede zijn wanneer hij, wiens beroep tegen de aanwijzing van het luchtvaartterrein is afgewezen, nadien in de procedure tot wijziging van het betrokken bestemmingsplan opnieuw, tot in hoogste instantie, zou kunnen trachten zijn bezwaren tegen de aanwijzing erkend te krijgen.

Ook wordt bepaald tegen de aanwijzingen en voorschriften, bedoeld in artikel 26, eerste lid, – dit zijn dus de aanwijzingen en voorschriften zoals voorzien in artikel 38 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en welke niet op het luchtvaartterrein maar op de geluidszone betrekking hebben – geen beroep is toegelaten. Ook de mogelijkheid van beroep tegen de aanwijzingen en voorschriften zou hier immers niet op zijn plaats zijn. Ingevolge artikel 20, tweede lid, onder d, van het onderhavige wetsontwerp maken deze immers deel uit van de ontwerpaanwijzing. Zij vormen aldus niet alleen een onderdeel van het vooroverleg met lagere overheden maar zij zijn bovendien onderworpen aan de gehele aanwijzingsprocedure met de mogelijkheid tot het indienen van bezwaarschriften en mondelinge bezwaren door een ieder.

Wanneer de met alle waarborgen omklede aanwijzing uiteindelijk zijn beslag heeft gekregen moet tot uitvoering kunnen worden overgegaan.

Bestuurlijk zou een wel zeer onwerkbaar situatie worden geschapen indien de bij de aanwijzing voorziene uitvoeringsmaatregelen ook nog eens aan beroep zouden zijn onderworpen.

6. Aanwijzing en onteigening

De in de bestaande Luchtvaartwet vervatte aanwijzingsprocedure lijkt in vele opzichten op de administratieve onteigeningsprocedure. Deze procedures worden zelfs in zoverre gelijkgesteld dat artikel 26, onder a, van de Luchtvaartwet bepaalt dat de betrokken Minister de artikelen 20–23 van de Luchtvaartwet buiten toepassing kan laten indien met betrekking tot terreinen ten behoeve van de luchtvaart de artikelen 10–15 van de Onteigeningswet toepassing hebben gevonden. In het onderhavige wetsontwerp is echter ten aanzien van de luchtvaartterreinen zelf van een omkering van deze bepaling sprake. Het is immers – zoals de Luchtvaartwet thans mogelijk maakt – niet zinvol gronden te onteigenen indien de grootte en de vorm van het luchtvaartterrein nog in een uitvoerige procedure aan de orde zullen worden gesteld. De nu voorgestelde procedure biedt reeds zoveel waarborgen aan de burger dat het wetsontwerp in artikel V dan ook voorstelt de Onteigeningswet in die zin aan te passen dat, indien de administratieve procedure van de Luchtvaartwet is gevoerd, die van de Onteigeningswet niet meer behoeft te worden toegepast, met dien verstande echter dat in het wetsontwerp een regeling is opgenomen welke verwantschap heeft met artikel 12 der Onteigeningswet. De onteigeningen die evenwel het gevolg zouden zijn van de uitvoering der, ingevolge de aanwijzingen ex artikel 38 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gewijzigde bestemmingsplannen, vallen uiteraard niet onder de bepalingen van artikel V van dit wetsontwerp. Die onteigeningen vinden plaats krachtens titel IV van de Onteigeningswet.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Artikel 18, eerste lid. Ten einde een luchtvaartterrein te doen passen in streek- en bestemmingsplannen wordt voorgeschreven dat de aanwijzing geschiedt in overeenstemming met de Minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening. Verwezen kan worden naar hetgeen hierover onder algemeen is medegedeeld.

Artikel 18, eerste lid. Ten einde een luchtvaartterrein te doen passen in ding van de aanwijzing. In de huidige wetgeving worden richtlijnen hiervoor gemist. Geïntroduceerd wordt de ontwerp-aanwijzing, een begrip, dat tot nu toe ontbrak. Aangegeven wordt tevens met wie overleg over het ontwerp moet worden gepleegd. Het eerste lid noemt de betrokken provinciale overheden, na overleg waarmede de ontwerp-aanwijzing zal worden opgesteld. Aan de hand van een voorontwerp wordt vervolgens overleg gepleegd met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waarvan het gebied of een gedeelte van het gebied door de ontwerp-aanwijzing wordt bestreken. Dit zijn niet alleen de gemeenten op wier gebied het ontworpen luchtvaartterrein ligt, maar ook indien artikel 25 van toepassing is, de gemeenten waarvan gebieden binnen de geluidszone liggen. Ditzelfde geldt uiteraard voor de in het eerste lid bedoelde provincies. Immers, dat een luchtvaartterrein zelf op het gebied van meer dan één provincie ligt zal vrijwel niet voorkomen; bij de gebieden binnen de geluidszone is zulks echter niet ondenkbaar. In de mogelijkheid van het horen van de bevolking wordt in dit stadium voorzien. In het spel zijn hier meer de algemene gevoelens met betrekking tot de aanwijzing van het luchtvaartterrein zelf dan de meer specifieke bezwaren van eigenaren en zakelijk gerechtigden, welke in een later stadium naar aanleiding van de ter visie legging, als bedoeld in artikel 20 van het wetsontwerp, uitvoerig aan de orde kunnen komen.

Behalve met de in het eerste en derde lid bedoelde provincies en gemeenten kan ook overleg met andere gemeenten en openbare lichamen noodzakelijk zijn. Denkbaar is dat naar het oordeel van de coördinerende minister een bepaalde gemeente bijzonder belang heeft bij de aanwijzing van het luchtvaartterrein, zonder dat haar gebied op enigerlei wijze binnen het ontwerp van de aanwijzing en de geluidszone valt.

Ook aan de bijzondere bevoegdheden die aan andere openbare lichamen, zoals Rijnmond, zijn verleend kan uiteraard niet worden voorbijgegaan. De Minister van Verkeer en Waterstaat, c.q. de Minister van Defensie is belast met het houden of doen houden van hoorzittingen in bedoelde gemeenten, opdat zorg gedragen wordt voor een deskundige begeleiding. Na afsluiting van dit voorbereidend stadium wordt de ontwerp-aanwijzing vastgesteld.

Artikel 20, eerste lid. Voortbouwend op de basis die in het vorige artikel is gelegd, worden niet zoals thans het geval is, een aantal bescheiden ter visie gelegd. Het is het ontwerp voor de aanwijzing dat ter openbare inzage wordt nedergelegd.

Artikel 20, tweede lid. Aangegeven wordt hetgeen het ontwerp in elk geval moet omvatten. Hieronder vallen een plan in hoofdzaak voor de aanleg en het gebruik van het luchtvaartterrein, benevens een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het luchtverkeer ter plaatse en de daarmee samenhangende geluidsbelasting door luchtvaartuigen. Tevens moet blijken of en zo ja, in hoeverre een zoneringsverband met de te ondervinden geluidsbelasting zal worden doorgevoerd. Eén en ander zal op een kaart moeten worden aangegeven. De grenzen van de geluidszone van artikel 25 zullen in het stadium van de voorbereiding nog niet definitief kunnen zijn. De bedoeling van de omschrijving onder d is, de grenzen van het gebied aan te geven zoals deze naar het oordeel van de Ministers noodzakelijk zijn voor een opti-

maal functioneren van de luchthaven, in harmonie met de omgeving. Het is mogelijk dat door de ontvangst van bezwaren en van het advies van de commissie als bedoeld in artikel 21 en 22 besloten wordt de grenzen van de geluidszone anders vast te stellen.

Artikel 21. In dit artikel wordt het systeem van de bestaande wet gehandhaafd, echter onder aanpassing aan de bredere opzet van de aanwijzingsprocedure. Zo zullen, ingevolge het vierde lid, ook de Ministers belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening en voor de milieuhygiëne deskundigen aanwijzen in de commissie tot het horen van bezwaren. In het bijzonder geval dat het luchtvaartterrein zowel voor militair als burgerlijk gebruik is bestemd, zal zowel de Minister van Defensie als de Minister van Verkeer en Waterstaat een deskundige kunnen aanwijzen.

Bovendien is de mogelijkheid geopend dat in bijzondere gevallen, waar behoefte zou bestaan aan andere deskundigen, op verzoek van gedeputeerde staten deskundigen namens andere ministers in de commissie worden opgenomen.

Artikel 22. Aan de commissie tot het horen van bezwaren wordt in het wetsontwerp een termijn van drie maanden gesteld, waarbinnen advies moet worden uitgebracht. Een termijnstelling op dit punt komt in de bestaande wet niet voor. Tevens is de taakomschrijving van de commissie opnieuw geformuleerd. De bedoeling van de gewijzigde formulering is, duidelijker dan in het huidige wetsartikel, te doen uitkomen dat de commissie niet een zelfstandig adviserende taak bezit, doch zich dient te beperken tot een advies omtrent de aard en het gewicht van de binnengekomen bezwaren en de draagwijdte welke ten aanzien van de ontwerp-aanwijzing als zodanig, of ten aanzien van de inhoud daarvan, aan die bezwaren zou behoren te worden toegekend.

Artikel 24, eerste lid. De beslissing over de aanwijzing wordt aan een termijn van zes maanden gebonden. Hier kan geen sprake zijn van een 'fatale' termijn die bij niet-naleving alle in het kader van de aanwijzing verrichte werkzaamheden ongedaan zou maken. De bedoeling is, de periode van onzekerheid die mogelijk allerhande ontwikkelingen van het betrokken gebied zal stilleggen, tot een aanvaardbaar minimum te beperken.

Voorts is er in voorzien dat de eigenaren en andere zakelijke gerechtigden bij aangetekend schrijven bericht van de beslissing zullen ontvangen.

Artikel 24, tweede lid. De bedoelde beperkingen zijn bepalend voor de aard en de bestemming van het luchtvaartterrein. Het kan bij voorbeeld enkel voor het gebruik door zweefvliegtuigen worden aangewezen. Ook is de onderscheiding tussen militaire en burgerlijke luchtvaartterreinen op deze bepaling gebaseerd.

Artikel 24, derde lid. De hier bedoelde voorschriften kunnen beperkingen inhouden ten aanzien van het gebruik van het luchtvaartterrein. Zo zullen niet alleen voorschriften ter bevordering van de veiligheid op deze bepaling berusten maar ook zullen, nu in de Luchtvaartwet de geluidsbelasting als een factor bij de aanwijzing van een luchtvaartterrein is opgenomen, bepalingen ter voorkoming van geluidshinder op dit artikel kunnen worden gebaseerd. Zo zal ook de voorkoming van grensoverschrijding van de geluidszone via voorschriften krachtens dit artikel moeten worden gerealiseerd. Deze voorschriften zullen zo moeten zijn gesteld dat bij naleving ervan grensoverschrijding onmogelijk is. Met behulp van deze voorschriften kan mede de grens van de geluidszone worden bewaakt.

Daarnaast zijn er voorschriften mogelijk voor een luchtvaartterrein waarvoor geen geluidszone is vastgesteld. Het kan gewenst zijn, ook daar beperkingen aan het gebruik te stellen.

Artikel 24a. De ondergetekenden achten het gewenst dat de na een zo volledige procedure tot stand gekomen aanwijzing van een luchtvaartterrein zo spoedig mogelijk, ook in het kader van het bestemmingsplan zijn plaats krijgt. Bij de redactie van de bepaling is aansluiting gezocht bij artikel 37, vijfde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Voor het overige zij verwezen naar par. 3 van deze toelichting.

Artikel 25, eerste lid. De beperking tot verplichte zonering van luchtvaartterreinen, waarvan het gebruik door vliegtuigen uitgerust met turbinestralmotoren niet is uitgesloten, houdt verband met het feit dat alleen bij de hoge geluidsproductie van deze soort vliegtuigen een geluidsbelasting van betekenis buiten de grenzen van het luchtvaartterrein zal optreden. Indien slechts kleinere propellervliegtuigen op het luchtvaartterrein worden toegelaten zal de voorkoming van geluidshinder op andere wijze moeten geschieden, bij voorbeeld voor voorschriften bij de aanwijzing te stellen. De bepaling is echter zodanig geformuleerd dat het mogelijk is ook rond luchtvaartterreinen die technisch nog niet in staat zijn straalvliegtuigen te ontvangen, met het oog op eventuele toekomstige ontwikkelingen, een geluidszone vast te stellen. Immers alleen de uitdrukkelijke bepaling in de aanwijzingsbeschikking dat het luchtvaartterrein niet openstaat voor gebruik door vliegtuigen met straalaandrijving, ontlast van de verplichting een geluidszone vast te stellen. Indien deze bepaling in de aanwijzingsbeschikking ontbreekt, is ook de zonering voor een klein luchtvaartterrein, zelfs zonder verharde baan, verplicht. Zoals gezegd, mag buiten de geluidszone de geluidsbelasting een vastgestelde grenswaarde niet overtreffen. Deze bepaling richt zich tot degene die verantwoordelijk is voor het dagelijks gebeuren op het luchtvaartterrein, namelijk de exploitant.

Artikel 25, tweede lid. De te hanteren grenswaarde voor de maximaal toelaatbare geluidsbelasting wordt per luchtvaartterrein vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister belast met de zorg voor de milieuhygiëne. Aangezien de consequenties van de normstelling en met name van de toepassing daarvan in de eerste plaats voor rekening van beide luchtvaartministers komen, is overleg met dezen verplicht gesteld. Hoewel het uit juridisch oogpunt de voorkeur zou verdienen te werken met één algemeen geldende grenswaarde, bestaan hiertegen diverse bezwaren. Omdat de grenswaarde afgeleid wordt uit een beleidsnorm en uit praktische overwegingen voorlopig steeds hoger zal moeten worden bepaald dan wenselijk is op grond van milieuhygiënische overwegingen, zou bij toepassing van één algemeen geldende grenswaarde het luchtvaartterrein met de meest ongunstige situatie maatgevend zijn voor alle luchtvaartterreinen; een dergelijke filosofie van de zwakste schakel is niet in overeenstemming met het thans gevoerde milieuhygiënische beleid. Voorts zou geen rekening kunnen worden gehouden met het specifieke karakter van de omgeving van het luchtvaartterrein (hetgeen mede van invloed kan zijn op de door vliegtuiglawaai veroorzaakte hinder). De dynamiek van de ontwikkeling van de geluidsbelasting rond het luchtvaartterrein zou evenmin in alle gevallen op afdoende wijze in het proces van de normstelling kunnen worden betrokken. Op grond van deze argumenten willen de ondergetekenden de mogelijkheid openlaten van een normstelling die per situatie verschillend kan zijn. Terwille van de rechtszekerheid van de burger is gekozen voor vaststelling bij algemene maatregel van bestuur; hierdoor is tevens een betrekkelijk eenvoudige aanpassing van de norm aan de technische ontwikkeling mogelijk. Ten aanzien van de normstelling zelf dient nog te worden opgemerkt dat de norm zal moeten resulteren uit een afweging van de diverse belangen. De norm kan toch niet los gezien worden van haar toepassing bij de vaststelling van een geluidszone. De nationaal economische belangen en de belangen van de landsverdediging brengen immers mee dat de luchtvaart niet zodanige beperkingen mogen worden opgelegd dat zij onmogelijk wordt. De dichtbevolktheid van Nederland laat bovendien de vaststelling van excessief grote geluidszones niet toe.

Vanwege dit beleidsmatige karakter van de normstelling zal de geluidsbelasting in woongebieden even buiten de geluidszone voorlopig toch nog zo hoog kunnen zijn, dat het wenselijk lijkt in deze gebieden geen nieuwe woonbebouwing op te richten zonder tenminste bijzondere aandacht te besteden aan de geluidsisolerende eigenschappen. Duidelijk moet zijn dat de norm slechts de grens aangeeft waaraan de centrale overheid consequenties voor haar beleid verbindt en niet de grens waar buiten niemand in enigerlei opzicht door geluid gehinderd zou kunnen worden.

De onder b bedoelde waarden van geluidsbelasting worden vastgesteld ten einde een verantwoorde indeling van de geluidszone mogelijk te maken. Indien door de Minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening aanwijzingen moeten worden gegeven met betrekking tot de bestemmingen van de gronden binnen de geluidszone, zullen deze gebaseerd moeten zijn op regels omtrent de soort van bestemmingen die uit het oogpunt van volksgezondheid en milieuhygiëne aanvaardbaar worden geacht. Voor de opstelling van deze basisregels is in de eerste plaats de Minister belast met de zorg voor de milieuhygiëne verantwoordelijk.

Artikel 25, derde lid. Naar het oordeel van de ondergetekenden zal het toezicht op de naleving van de voorschriften welke krachtens deze wet zijn vastgesteld om een overschrijding van de grenswaarde van de geluidsbelasting buiten de geluidszone te voorkomen onder verantwoordelijkheid van de centrale overheid dienen te geschieden.

Dit toezicht heeft niet alleen betrekking op de voorschriften die bedoeld worden in artikel 24, derde lid, maar ook op de bepalingen die bij en krachtens de Regeling Toezicht Luchtvaart en het Luchtverkeersreglement ter beperking van de geluidshinder worden gesteld. Met dit toezicht worden de eerste respectievelijk de tweede ondergetekende belast. In dit verband zal controle op de geluidsbelasting plaatsvinden, hetzij door de inrichting van vaste meetpunten, hetzij door het doen van steekproefcontroles. Bij de uitoefening van het toezicht zullen ook de Inspecties voor de Volksgezondheid belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu worden betrokken.

Voor het verkrijgen van een volledig overzicht van de geluidssituatie in en nabij de geluidszone zal de geluidsbelasting rond alle voor straalvliegtuigen toegankelijke luchtvaarterreinen periodiek worden berekend.

Artikel 26, eerste lid. De aanwijzingen van de Minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening zijn de concrete toepassing van de beginselen die in de, in het tweede lid bedoelde, algemene maatregel van bestuur zullen worden neergelegd ten aanzien van de bestemmingen van gronden binnen de geluidszone.

De ondergetekenden achten het noodzakelijk dat de centrale overheid niet alleen de eigen planologische beslissing, maar ook de doorwerking van deze beslissing in plannen van de provincies en de gemeenten voor haar verantwoordelijkheid neemt, zodat de Minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening gehouden is, gebruik te maken van zijn bevoegdheid aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van streekplannen, en – door middel daarvan – ook omtrent de inhoud van de bestemmingsplannen.

Het zou echter niet juist zijn, indien de bevoegdheid om een bestemmingsplan metterdaad zelf aan te passen geheel naar de centrale overheid zou overgaan. Deze zou zich dan in meer details moeten begeven dan voor de bescherming van de verschillende belangen door middel van de vaststelling van een geluidszone noodzakelijk is. De samenhang van de bestemmingsregelingen in een bepaald gebied kan het meest volledig worden beoordeeld door de plaatselijke overheid. De formele en meer gedetailleerde regeling van de bestemmingen moet daarom tot de bevoegdheden van de plaatselijke overheid blijven behoren.

Artikel 26, tweede lid. Deze bepaling legt de grondslag voor een regeling voor geluidwerende voorzieningen aan reeds in de geluidszone aanwezige

bebouwing welke niet bij de uitvoering van de bestemmingsplannen die op grond van de ministeriële aanwijzingen zijn tot stand gekomen, behoeft te worden afgebroken. Dit laatste zal immers slechts behoeven te geschieden in gebieden waar een zeer hoge geluidsbelasting wordt verwacht. Bij de gebieden met een lagere geluidbelasting kan de bouwtechniek dikwijls zorgen voor voldoende geluidsisolatie. Dit is van belang aangezien is gebleken dat velen die in zulke gebieden wonen, de geluidbelasting als ondergeschikt aan andere meer positieve factoren van de bestaande woonsituatie onder vinden.

Indien vaststaat dat de volksgezondheid niet door het wonen in een dergelijke situatie wordt geschaad, achten de ondergetekenden het wenselijk de woonbestemming te handhaven, waarbij om tot aanvaardbare woonomstandigheden te geraken geluidwerende voorzieningen ter beschikking zullen worden gesteld.

Hoe groot het pakket maatregelen moet zijn is dermate afhankelijk van het type en de kwaliteit van de woningen dat daaraan op deze plaats slechts enige algemene opmerkingen kunnen worden gewijd.

In de regel zijn de ramen bepalend voor het geluidisolerend vermogen van een woning. Bij een open raam is het geluidsniveau binnenshuis ongeveer tien dB (A) lager dan buiten; bij een gesloten raam is de aanwezigheid van kier en maatgevend. Indien door het aanbrengen van een goede tochtwering kieren zijn voorkomen, is de hoeveelheid doorgelaten geluid verder afhankelijk van de wijze waarop is beglaasd en de dikte van het glas. Volledig dichte ramen zijn alleen mogelijk in combinatie met mechanische ventilatie. Vliegtuiggeluid kan ook via de daken binnentreden. Een pannendak heeft een zeer slecht geluidisolerend vermogen terwijl lichtkoepels in overigens goed isolerende steenachtige daken eveneens goede geluidgeleiders zijn. Gezien alle grote en kleinere problemen die voor de totstandkoming van een goede regeling moeten worden opgelost achten de ondergetekenden het gewenst dat aan de totstandkoming van de regeling niet te zware eisen worden gesteld. Bovendien is een mogelijkheid tot snelle wijziging bij tijdens de uitvoering opdoemende technische moeilijkheden wenselijk. Zowel bij de voorbereiding als de uitvoering van de regeling zal steun van de gemeentelijke bouwtechnische diensten onmisbaar zijn. Deze zijn op de hoogte van de omvang en de kwaliteit van het huizenbestand.

Naast de ervaringen die bij laboratoriumonderzoek en bij enkele proefprojecten rond de luchthaven Schiphol zijn opgedaan verschaften ook de resultaten opgedaan met het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen rond de luchthaven Heathrow bij Londen belangrijke informatie.

Artikel 26, derde lid. Uitdrukkelijk is bepaald dat de kosten van de uitvoering van zowel de regeling voor de geluidwerende voorzieningen als de meerdere kosten die voor de gemeenten aan de uitvoering van de bestemmingsplannen verbonden zijn ten laste komen van het Rijk, waarbij tevens de gebruikers van de luchtvaartuigen die op het luchtvaartterrein landen of daarvan opstijgen, dat wil zeggen naast enkele particuliere, voornamelijk de luchtvaartmaatschappijen, aan een heffing worden onderworpen. De luchtvaartmaatschappijen zullen deze heffing, die waarschijnlijk als een toeslag op de landingsgelden zal worden geïnd, kunnen doorberekenen in de tarieven voor passagiers en vracht. De regeling inzake geluidwerende voorzieningen behoeft niet in te houden dat alle denkbare geluidwerende voorzieningen gratis ter beschikking zullen worden gesteld. De kosten van de wijziging van de bestemmingsplannen zouden ingevolge artikel 50 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet ten laste van de gemeenten behoeven te blijven. De Kroon zou ingevolge die bepaling kunnen beslissen dat de hogere kosten, welke het gevolg zijn van het opnemen van aanwijzingen ex artikel 38 van die wet in een bestemmingsplan, geheel of gedeeltelijk worden vergoed indien deze aanwijzingen in het bestemmingsplan zijn opgenomen ten behoeve van belangen die niet geacht kunnen worden tot de door de ge-

meente behartigde te behoren. Naar het oordeel van de ondergetekenden is zulks bij de aanwijzing van een luchtvaartterrein steeds het geval, zodat de vergoeding van deze kosten door de centrale overheid imperatief is gesteld. De wijze waarop de benodigde gelden beschikbaar zullen worden gesteld, dient nog nader te worden uitgewerkt evenals het tijdstip van de beschikbaarstelling.

Artikel 27, derde lid. Hier is onder meer gedacht aan terreinen welke uitsluitend door zweefvliegtuigen worden gebruikt. De gevolgen voor de omgeving zijn dan zo gering, dat de in de artikelen 19 – 24, eerste lid, van het wetsontwerp vastgelegde voorbereidingsprocedure te zwaar moet worden geacht.

Artikel 28. De vrij algemene formulering van de taken van de hier bedoelde commissie zal nader dienen te worden uitgewerkt in overleg tussen de betrokken instanties. Dit houdt met name in dat deze taakomschrijving in concrete gevallen zou kunnen verschillen. In het algemeen zal de taak van de commissie zijn het overleg en de voorlichting over het luchtvaartterrein in zijn relatie tot de omgeving, met name toegespitst op de milieubeïnvloeding door de aanwezigheid van het luchtvaartterrein. Bij de nadere uitwerking kan men denken aan een adviserende taak bij de opstelling en uitvoering van saneringsmaatregelen, aan advisering bij een eventuele wijziging van de aanwijzing van het luchtvaartterrein, alsmede aan het houden van toezicht op de naleving van de gestelde bepalingen en voorschriften ten aanzien van de geluidbelasting en de controle daarop, zonder dat daaraan een eigen bevoegdheid tot regulerend of corrigerend optreden zal zijn verbonden. Bij de voorlichting kan men denken niet alleen aan voorlichting van de zijde van de centrale overheid en de exploitant van het luchtvaartterrein, maar ook aan informatieverstrekking door de commissie aan individuele personen, zowel door het behandelen van klachten als door het regelmatig uitgeven van publikaties.

Artikel 29. Met betrekking tot de intrekking zijn de bepalingen uit de huidige wetgeving over de publikatie en de termijnen in grote lijnen gehandhaafd. De wijze van publikatie van de beschikkingen omtrent een aanwijzing dan wel wijziging of intrekking daarvan is ten opzichte van de bestaande regeling enigszins vereenvoudigd.

Artikel III. De mogelijkheid is geschapen om artikel 35, eerste lid, van de Luchtvaartwet, op grond waarvan een luchtvaartterrein tijdelijk gesloten kan worden verklaard, eveneens te hanteren bij niet nakoming van de bij de aanwijzing gestelde voorschriften. Tot nu toe bestond in dergelijk geval slechts de zware sanctie van intrekking van de aanwijzing.

Artikel IV. De formulering van de heffingsregeling van artikel 77 van de Luchtvaartwet is vrijwel identiek aan die van de regelingen ten aanzien van de vergoedingen voor het gebruik van de verkeersleidingsdiensten door de luchtvaart.

Essentieel in de opzet is dat de hoogte van de heffing en de maatstaven die daarvoor zullen gelden door de Staat worden bepaald.

Door middel van een relatief lage heffing op geluidarmere vliegtuigen kan een extra stimulans gegeven worden om tot een stillere luchtvloot te geraken. De uitwerking van een en ander zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Zo zal bij de inning van de heffing de exploitant van het luchtvaartterrein worden betrokken zoals dit ook bij de uitvoering van de regeling voor de vergoeding voor de plaatselijke luchtverkeersleiding (Stb. 1972, 223) het geval is.

Artikel V. Verwezen moge worden naar hetgeen in par. 6 van deze toelichting is opgemerkt.

Artikel VI. In het algemeen gedeelte van toelichting is reeds uiteengezet dat de wijziging van de Luchtvaartwet betrekking heeft op de zonering rond nieuw aan te wijzen luchtvaartterreinen of uitbreidingen van bestaande luchtvaartterreinen. Door middel van de bepalingen van artikel VI wordt echter ook de mogelijkheid geschapen om tot een zonering rond luchtvaartterreinen te komen waarvoor reeds een aanwijzing van kracht is. De beslissing over het al of niet aanleggen van het luchtvaartterrein en de wijze waarop dit zou moeten geschieden is in die gevallen reeds genomen.

De zonering rond een reeds operationeel luchtvaartterrein zal aanzienlijk meer dan bij nieuwe terreinen het geval is, rekening moeten houden met de bestaande bebouwingssituatie. De voorzieningen ten aanzien van de bestaande bebouwing zijn óf de opheffing van woonbestemmingen in de zwaarst belaste gebieden óf het treffen van een regeling voor geluidwerende voorzieningen aan woningen in lichter getroffen gebieden.

De procedure die tot de vaststelling van geluidszones rond bestaande luchtvaartterreinen moet leiden, wordt voorafgegaan door het besluit dat de omgeving van een terrein gezoneerd zal worden, óf omdat reeds straalvliegtuigen worden toegelaten, óf omdat het in verband met toekomstige ontwikkelingen zinvol zou zijn de mogelijkheid daartoe open te laten. Is dit laatste niet het geval dan kan aan de verplichting tot het vaststellen van een geluidszone worden ontkomen door de aanwijzingsbeschikking te wijzigen in die zin dat vliegtuigen met straalaandrijving niet zullen worden toegelaten.

Ingevolge het eerste lid van artikel VI moet met de vaststelling van geluidszones rondom bestaande burgerlijke luchtvaartterreinen een begin worden gemaakt binnen één jaar na de inwerkingtreding van deze wet.

Ten aanzien van de aanvang van de zonering rond de bestaande militaire luchtvaartterreinen bepaalt het tweede lid dat bij algemene maatregel van bestuur een nadere tijdsbepaling zal worden gesteld. Deze tijdsbepaling zal in hoofdzaak afhankelijk zijn van het beschikbaar komen van financiële middelen, waarmede de kosten van de saneringsmaatregelen zullen kunnen worden betaald.

In het derde lid wordt bepaald dat de procedure ten aanzien van de vaststelling van de geluidszone dezelfde zal zijn als bij de aanwijzing van nieuwe luchtvaartterreinen. Duidelijk is dat alleen de voor de vaststelling van de geluidszone relevante gegevens ter inzage zullen worden gelegd.

De inspraak van alle instanties en van de bevolking kan ook alleen daarop betrekking hebben. De aanwijzing van het luchtvaartterrein zelf – welke immers reeds eerder heeft plaatsgevonden – blijft buiten deze procedure. De reeds bestaande aanwijzingsbeschikking zal mogelijkerwijs moeten worden gewijzigd, ten einde bepalingen op te nemen die met de vaststelling van de geluidszone samenhangen.

De procedure welke begint met artikel 19 (nieuw) van de Luchtvaartwet, moet bij bestaande luchtvaartterreinen binnen de bij of krachtens artikel VI gestelde termijn zijn aangevangen. In het geval van burgerlijke luchtvaartterreinen zal de Rijksluchtvaartdienst en in het geval van militaire luchtvaartterreinen zullen de daartoe aangewezen, onder de tweede ondergetekende ressorterende diensten, besprekingen moeten openen met de Rijksplanologische Dienst en de Provinciale Planologische Dienst(en) over de mogelijke grootte en de inrichting van de geluidszone.

Tegelijkertijd zullen ook besprekingen met vertegenwoordigers van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne moeten worden gevoerd over de toe te passen normen en een eventueel faseringschema. Ingevolge het vierde lid van dit artikel is voor deze Minister immers de mogelijkheid geopend om ten behoeve van de zonering rond bestaande luchtvaartterreinen 'tijdelijk' hogere normen vast te stellen dan die waarop de grootte van de geluidszone zal zijn afgestemd. Indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt dient tevens een tijdschema te worden aangegeven voor het bereiken van de 'uiteindelijke norm'.

Het is veelal uitgesloten de normen die in een nieuw te scheppen situatie hanteerbaar zijn, toe te passen op bestaande situaties. De luchthaven Schiphol bij voorbeeld, heeft een bepaalde hoeveelheid luchtverkeer van een zekere samenstelling. Het is niet mogelijk om daarin op korte termijn verandering te brengen. Het terugdringen van het totale aantal vliegbewegingen (zo dit al mogelijk zou zijn) zou onoverzienbare gevolgen ten aanzien van de internationale verbindingen hebben, gepaard met luchtvaartpolitieke consequenties. Belangrijk is ook dat, indien het totale luchtverkeer op Schiphol half zo groot zou zijn, de geluidbelasting in de meest getroffen gebieden niet meer dan vijf Kosteneenheden zou dalen, hetgeen een betrekkelijk geringe winst betekent in vergelijking tot de zwaarte van een dergelijke ingreep.

Ook voor wat betreft de militaire luchtvaartterreinen is voor het huidige een (verder) terugdringen van het totale aantal militaire vliegbewegingen uit operationele en vliegveiligheidsoverwegingen, welke verband houden met de individuele geoefendheid van de vliegers, redelijkerwijs onmogelijk. In het beleggingsplan van de militaire luchtvaartterreinen is voorts, met inachtneming van de operationele eisen, reeds rekening gehouden met het geluidshinderaspect. Van wijzigingen in het beleggingsplan is – voor zover deze uit operationeel oogpunt al aanvaardbaar zouden zijn – in dit opzicht dan ook niet of nauwelijks enige verbetering in de situatie te verwachten.

Meer heil verwachten de ondergetekenden dan ook, evenwel hoofdzakelijk voor wat betreft de burgerlijke luchtvaart, van de maatregelen welke de individuele geluidproductie van vliegtuigen zullen verminderen. Het steeds meer in gebruik komen van geluidgecertificeerde verkeersvliegtuigen zal er op den duur toe leiden dat de totale geluidbelasting zal dalen. De ontwikkeling van straalmotoren die bij een zelfde stuwkracht minder lawaai produceren leidt echter niet alleen tot een gewichtstoename, doch ook tot een vergroting van de motoren. Deze factoren zouden de operationele mogelijkheden van het betrekkelijk kleine militaire gevechtsvliegtuig op onaanvaardbare wijze kunnen beperken. Vandaar dat de verwachting dat op deze wijze de totale geluidbelasting zal kunnen worden verminderd voor wat betreft het militaire luchtverkeer minder hoog gespannen mag zijn dan ten aanzien van het burgerlijk luchtverkeer. De militair-tactische ontwikkeling duidt vooralsnog op een vergroting van de verhouding van stuwkracht ten opzichte van gewicht, waardoor een kortere start en een steilere en snellere klim van het vliegtuig mogelijk worden. Deze ontwikkeling wijst in de richting van een grotere geluidproductie per eenheid bij een kleiner gebied en een kortere tijdsduur waarover geluidhinder optreedt. Bij de aanschaffing van nieuwe militaire vliegtuigen zal uiteraard het aspect van de geluidbelasting een rol spelen bij de beslissing welk van de in aanmerking komende vliegtuigtypen zal worden aangekocht.

Het is eveneens onmogelijk om op korte termijn druk bevolkte woongebieden volledig te saneren door of de woonbestemming op te heffen of op grote schaal geluidwerende voorzieningen te treffen. Anders dan bij een nieuw luchtvaartterrein, dat immers zo zal worden geprojecteerd dat woonkernen van enig belang buiten de geluidszone zullen vallen, treft men bij bestaande luchtvaartterreinen, en met name rond Schiphol, vaak belangrijke woonkernen aan in gebieden met een relatief hoge geluidbelasting.

De zonering rond bestaande terreinen zal van beide hiervoor genoemde feitelijke gegevens moeten uitgaan. Naar de mening van ondergetekenden kan met name voor Schiphol een oplossing worden gevonden door de bepaling van de grootte van de geluidszone te baseren op geluidbelastingsprognoses voor het toekomstige gebruik van dit luchtvaartterrein, waarbij rekening wordt gehouden met de bovengenoemde vermindering in individuele geluidproductie van de vliegtuigen. Het gebied dat ook dan nog een geluidbelasting zal ondervinden, die hoger is dan de vast te stellen grenswaarde, wordt tot geluidszone verklaard. De thans in een bepaald gebied heersende geluidbelasting kan hoger zijn dan die welke in de toekomst voor dat gebied

wordt verwacht; de grenswaarde waarboven de geluidbelasting buiten de geluidszone niet zal mogen stijgen, moet dan 'voorlopig' gebaseerd zijn op de thans heersende geluidbelasting, waarbij uiteraard wel alle thans mogelijke maatregelen ter beperking van de geluidshinder moeten zijn opgenomen.

Er moet in dit verband op worden gewezen dat de bepaling van de geluidszone rond een militair luchtvaartterrein, op grond van verwachtingen voor de toekomst ten aanzien van een blijvende geluidbelasting, wordt gecompliceerd door de geringe voorspelbaarheid van de factoren welke de verdere ontwikkeling van de militaire luchtvaart zullen bepalen. De belangrijkste van deze factoren zijn de politieke situatie, de technische evolutie en – nauw daarmee verbonden – de operationele conceptie.

De ten aanzien van de bestaande burgerlijke en militaire luchtvaartterreinen voorgestelde regeling heeft een aantal belangrijke consequenties.

In de eerste plaats wordt een saneringsbeleid ten aanzien van bestaande bebouwing uitsluitend ingesteld voor gebieden met een relatief hoge geluidbelasting.

In de tweede plaats zal het luchtverkeer de verwachtingen omtrent een totale geluidsvermindering moeten waar maken. Door een van te voren bekend gestelde gefaseerde verscherping van de normen toe te passen wordt een belangrijke stimulans hiertoe gegeven aan de Luchtvaartmaatschappijen en de exploitant van het Luchtvaartterrein, alsmede indirect aan de vliegtuigfabrikanten.

Een derde en niet minder belangrijke consequentie is, dat geen regeling wordt getroffen ten aanzien van nieuwe woonbebouwing in de gebieden die buiten de geluidszone liggen maar die door het hanteren van de aanvankelijk hoge norm toch een relatief hoge geluidbelasting ondervinden. De ondergetekenden vertrouwen er op dat een bevredigende oplossing voor deze tijdelijke situatie kan worden gevonden in overleg met de betrokken gemeenten en provincies. Het is niet mogelijk om ten aanzien van deze gebieden de bevoegdheden van artikel 38 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te gebruiken, zij het dat dit middel in dit verband slechts in uiterste instantie gehanteerd zou moeten worden.

Het vijfde lid van dit artikel laat de mogelijkheid open om de geluidszone rond een luchtvaartterrein met een gecompliceerd banenstelsel zoals Schiphol, afzonderlijk voor elk aan of uitvlieggebied van de verschillende banen of baanrichtingen vast te stellen. De bedoeling van deze bepaling is dat op deze wijze snel voorzieningen getroffen kunnen worden in de meest urgente gevallen, waarbij dan niet gewacht behoeft te worden op de resultaten van het overleg in de andere aan- en uitvlieggebieden, waarvan de voorgenomen veranderingen van minder urgente aard zijn.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T.E. Westerterp

De Minister van Defensie,
H. Vredeling

De Minister van Justitie,
A.A.M. van Agt

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
J.P.A. Gruijters

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
I. Vorrink