

Vergaderjaar 1992–1993

22 570

Wijziging van de Luchtvaartwet (aanwijzing en gebruik van luchtvaartterreinen, strafbepalingen en de dwangsomregelingen)

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 augustus 1993

Hierbij informeren wij u over het besluit van het kabinet om een landelijke norm voor nachtelijk vliegtuiglawaai te hanteren, gebaseerd op de dosismaat LAeq. Tevens informeren wij u over de wijze waarop dit besluit uitgevoerd zal worden.

Dit besluit is genomen mede op basis van het rapport van de werkgroep nachtnormering van mei 1993, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd.¹

Voor wat betreft eerdere stukken over nachtnormering, die aan u zijn gezonden, wordt met name verwezen naar:

- de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 12 april 1990, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 13 969, nr. 156;
- de memorie van antwoord van 25 februari 1993 bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 570, nr. 7;
- de brief van 24 juni 1992, MBG 16692001, waarin de Minister van VROM u informeerde over het voorstel tot wijziging van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart (BGGL), een algemene maatregel van bestuur op grond van de Luchtvaartwet.

In deze brief wordt eerst ingegaan op het algemene beleidskader van de nachtnormering (onderdeel I).

In onderdeel II wordt beschreven hoe de totstandkoming van de nachtnorm heeft plaatsgevonden en in onderdeel III wordt de keuze voor de nachtnorm beschreven. Onderdeel IV tenslotte gaat in op de implementatie van het kabinetsbesluit.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentaties.

I. ALGEMEEN BELEIDSKADER

In het Beleidsconvenant Plan van Aanpak Schiphol en omgeving van 16 april 1991 is aangekondigd dat een werkgroep nachtnormering ingesteld wordt, die tot taak heeft om de consequenties te onderzoeken van een nationale nachtnorm. Het rapport van deze werkgroep is in mei 1993 uitgebracht. Hiermee werd een belangrijke basis gelegd voor de aangekondigde afweging inzake de nationale nachtnormering.

Vertrekpunt voor deze afweging vormde de beleidsontwikkeling, zoals deze tot op heden op het gebied van de nachtnormering heeft plaatsgevonden. Dit hoofdstuk beschrijft deze beleidsontwikkeling, waarbij voor een goed begrip van deze brief eerst kort ingegaan wordt op een aantal belangrijke begrippen op gebied van nachtnormering.

Gehanteerde begrippen

Op het gebied van milieuhygiënische normstelling wordt een aantal algemene begrippen gehanteerd, die ook voor het onderwerp van de nachtnormering van belang zijn. Bij het Milieuprogramma 1991-1994 is een bijlage (deel III) gevoegd, die de begrippen op gebied van milieuhygiënische normstelling op een rij zet en definieert. In het rapport van de werkgroep nachtnormering is in bijlage 2 een begrippenlijst opgenomen.

Kortheidshalve wordt u naar deze stukken verwezen.

In het kader van deze brief is het zinvol om kort in te gaan op de begrippen: **grenswaarde, dosismaat, nachtnorm, Ke- en bkl-grenswaarde en de dosismaat LAeq.**

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet, waar in onderdeel III van deze brief nader op in wordt gegaan, spreekt van een **grenswaarde voor structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer**. Dit wordt ook wel aangeduid als de **nachtnorm**. Deze grenswaarde is een aanvulling op de ingevolge de Luchtvaartwet vastgestelde grenswaarde voor de beoordeling van de geluidhinder veroorzaakt door startende en landende luchtvaartuigen. Grenswaarden zijn kwaliteitsdoelstellingen, die gelden als resultaatverplichtingen.

Onder een **dosismaat** wordt verstaan de eenheid waarin een bepaalde geluidsbelasting of geluidsdosis wordt uitgedrukt.

Door aan de dosismaat een bepaald niveau te verbinden dat niet overschreden mag worden, wordt een norm bepaald.

Op dit moment zijn in Nederland twee grenswaarden op luchtvaartgebied vastgesteld. In de eerste plaats is dit de grenswaarde voor de grote luchtvaart, die uitgedrukt wordt in de dosismaat **Kosteneenheden (Ke)**. Daarnaast is een grenswaarde voor de kleine luchtvaart vastgesteld, uitgedrukt in **geluidsbelastingseenheden kleine luchtvaart (bkl)**.

De dosismaat **LAeq** drukt het gemiddelde (equivalente) geluidsniveau uit over een bepaalde periode (voor de bepaling van de nachtnorm is dat de periode van de nacht). De LAeq nachtnorm wordt uitgedrukt in dB(A) bepaald in het slaapvertrek. Om dit geluidsniveau binnen een vertrek te kunnen bepalen, moet de geluidsbelasting aan de gevel als het ware vertaald worden, waarbij rekening wordt gehouden met de dempingswaarde van de gevel.

Bij brief van 12 april 1990, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 13 969, nr. 156 informeerde de Minister van Verkeer en Waterstaat u over het kabinetsbesluit, dat onder meer inhield dat het maatschappelijk en juridisch wenselijk is om een afzonderlijke norm voor nachtelijk luchtvaartgeluid te ontwikkelen.

In die brief is tevens aangegeven dat besloten is om de Griefahn-norm als voorlopige nachtnorm voor structureel nachtelijk vliegverkeer te hanteren voor luchthaven Maastricht en dat een definitieve beslissing over een nationale nachtnorm aangehouden zou worden totdat de consequenties daarvan kunnen worden bezien voor de ontwikkeling van Mainport Schiphol. De Griefahn-nachtnorm werd naar de toenmalige wetenschappelijke informatie beschouwd als het meest genuanceerd, c.q. het best verdedigbaar.

Uitvoering kabinetsbesluit 1990

Ter uitvoering van dit kabinetsbesluit is de zoneringsprocedure op grond van de Luchtvaartwet voor de luchthaven Maastricht ingezet, waarbij ten aanzien van de voorgenomen nachtvluchten de Griefahn grenswaardenorm is gehanteerd.

Het kabinetsbesluit heeft er tevens toe geleid dat langs twee sporen een wetgevingstraject is ingezet.

In de eerste plaats is een wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet in procedure gebracht (TK, vergaderjaar 1991–1992, 22 570, nrs. 1–2). In dit wetsvoorstel is onder andere de wettelijke basis gelegd voor de nachtnormering en de vaststelling van de nachtzone. Tevens heeft een verbetering van de huidige handhavingsoepeningen plaatsgevonden.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is onder andere ingegaan op de verschillende eenheden voor de geluidsbelasting. Hierin is beschreven dat het Ke-systeem toereikend is voor de beschrijving van de hinder in algemene zin veroorzaakt door vliegtuiglawaai. De specifieke effecten die nachtvluchten veroorzaken hebben echter meer betrekking op de gezondheid dan de hinder in de enge zin des woords. Weliswaar is in de Ke-berekeningsformule een zogenaamde nachtstraffactor opgenomen, waardoor het in de nacht optredende vliegtuiglawaai extra wordt meegerekend, maar aan het optreden van nachtelijke geluidsniveaus, die ontwaakreacties en slaapverstoring beneden de ontwaakdrempel kunnen veroorzaken, wordt geen afzonderlijke aandacht besteed. Geconcludeerd is dat in een situatie waarin veel nachtvluchten worden uitgevoerd, met het Ke-systeem niet kan worden volstaan.

De memorie van antwoord inzake dit wijzigingsvoorstel is u in februari 1993 toegezonden. De bewuste regeling in het wetsvoorstel komt hierop neer dat voor structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer een daarop toegesneden grenswaarde moet worden vastgesteld, die per luchtvaartterrein kan verschillen. Hiermee is aangesloten bij het systeem van de huidige regeling van de Ke- (grote luchtvaart) en de bkl-grenswaarde (kleine luchtvaart) in de Luchtvaartwet.

In de memorie van antwoord is tevens aangekondigd dat het afhankelijk is van de verdere besluitvorming over de nachtnorm voor Schiphol, of van de mogelijkheid tot differentiatie van de nachtnorm gebruik zal worden gemaakt.

Het tweede spoor van het wetgevingstraject bestaat uit het voorstel tot wijziging van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen. In dit

voorstel is de regeling van de Griefahn-grenswaardennorm voor luchthaven Maastricht opgenomen. Ik informeerde u over deze voorgenomen wijziging bij brief van 24 juni 1992, MBG 16692001. Deze wijzigings-AMvB ligt thans ter advisering voor bij de Raad van State.

Besluitvorming nachtnormering

De besluitvorming over de nachtnorm voor Schiphol en andere luchthavens heeft in twee fasen plaatsgevonden.

De eerste fase was erop gericht om de belangrijkste relevante informatie te verzamelen teneinde een verantwoorde besluitvorming mogelijk te maken. Deze fase is in mei 1993 afgerond met het rapport van de werkgroep nachtnormering. In deze werkgroep hadden vertegenwoordigers zitting van de departementen Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken en van de N.V. Luchthaven Schiphol en de KLM (namens de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen).

In de tweede fase is de besluitvorming over de nachtnormering voorbereid. Mede op basis van voornoemd rapport, is een keuze voor een te hanteren dosismaat gemaakt en heeft een afweging ten aanzien van de hoogte van de norm plaatsgevonden.

Bij die afweging zijn enerzijds de effecten van de nachtelijke geluidsbelasting door luchtverkeer op omwonenden van de luchthaven en anderzijds de economische effecten van de mogelijke nachtnormen op een rij gezet. Bij het bepalen van de hoogte van de norm is tevens een vergelijking gemaakt met de normen voor nachtelijke geluidsbelasting door andere geluidbronnen, zoals die zijn vastgelegd in de wet Geluidhinder en is nagegaan hoe de te kiezen norm zich verhoudt tot de Griefahn-grenswaardennorm, die voor de luchthaven Maastricht in procedure is gebracht.

II. HOOFDPUNTEN EN CONCLUSIES UIT HET RAPPORT VAN DE WERKGROEP NACHTNORMERING

De werkgroep nachtnormering heeft in de eerste plaats onderzocht welke eenheden voor nachtelijk luchtvaartverkeer gehanteerd kunnen worden. In het onderzoek zijn drie dosismaten onderzocht: de methode Griefahn, het LAeq en de iso-reactiemethode. De Ke (Kosteneenheid) is als referentie uitgewerkt.

In het rapport van de werkgroep nachtnormering wordt geconstateerd dat de methode Griefahn en de iso-reactiemethode, die deels op dezelfde gegevens als de Griefahn-methode is gebaseerd, geen betrouwbaar beeld geven van de geluidblootstelling. Het betreft beide methodes, waarbij de normstelling in de afleiding van de dosismaat is inbegrepen. De gegevensbasis en de berekeningswijze van deze dosismaten zijn onvolledig en op enkele punten zelfs onjuist. Doordat alleen de hoogte van de geluidspieken en de aantallen vliegtuigpassages worden meegenomen geven deze methodes een te beperkt beeld van de optredende effecten ten aanzien van slaapverstoring. Volgens de werkgroep is de LAeq-methode, waarin zowel het niveau als de aantallen en de duur van de geluidspieken wordt meegenomen, wel een geschikte dosismaat. Ook zou het mogelijk zijn om op basis van de Ke-methode een bruikbare dosismaat te ontwikkelen. Er zou echter nog aanvullend onderzoek nodig zijn om deze methode speciaal voor de nacht toepasbaar te maken.

Ten aanzien van de gezondheidseffecten is de essentie van het rapport

dat nachtelijk vliegtuiglawaai gezondheidseffecten met zich mee kan brengen. Het is echter niet mogelijk om precies aan te geven welke de effecten zijn die voortvloeien uit een nachtelijke geluidsbelasting met een bepaalde intensiteit en spreiding en er is geen directe en eenduidige relatie van die effecten met aantasting van de gezondheid.

Om de economische effecten in beeld te brengen heeft de werkgroep berekeningen gemaakt van de isolatiekosten die de mogelijke normen met zich mee brengen. Tevens is met name voor de luchthaven Schiphol nagegaan wat de economische gevolgen van nachtsluiting zouden zijn. Het rapport van de werkgroep bevestigt de conclusie van het PASO dat de realisering van de mainportdoelstelling voor Schiphol zonder nachtvluchten niet mogelijk zou zijn. Een nachtsluiting van Schiphol zou aanzienlijke gevolgen voor de werkgelegenheid hebben.

De werkgroep heeft kort aandacht besteed aan de juridische aspecten en de handhaafbaarheid van de verschillende mogelijke normen. De conclusie daaruit is dat de juridische aspecten geen differentiërende factor zijn bij de vergelijking van de verschillende normen. Wel heeft de werkgroep erop gewezen dat de nachtnorm in ieder geval een voldoende beschermingsniveau moet bieden.

Tevens is geconstateerd dat de mate van handhaafbaarheid geen differentiërende factor bij de vergelijking is. Alle normen zijn in beginsel handhaafbaar, zij het dat de wijze waarop per dosismaat zal verschillen. De concrete invulling van de handhaving zal met name in het kader van de aanwijzings- en zoneringsprocedure bepaald moeten worden.

III. KEUZE VAN DE NACHTNORM

1. Een nationale of een gedifferentieerde nachtnorm

Het kabinet is van mening dat het uit een oogpunt van systematiek, eenvoud van regelgeving en uitvoeringsgerichtheid de voorkeur verdient dat een nachtnorm geldt, die voor alle vliegvelden, waar structureel nachtelijk vliegverkeer plaatsvindt, hetzelfde is. Hiermee is ook een gelijk beschermingsniveau voor de omwonenden van de verschillende luchthavens verzekerd. Het thans bij Uw Kamer in behandeling zijnde voorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet biedt de mogelijkheid tot een differentiatie van de nachtnorm per vliegveld. Het kabinet is dus niet voornemens van die mogelijkheid gebruik te maken. Hiermee is er bij de nachtnormering sprake van een zelfde situatie als bij de Ke- en bkl-normering, waar eveneens van de differentiatiemogelijkheid uit de wet geen gebruik wordt gemaakt.

2. De keuze van een dosismaat

De werkgroep nachtnormering acht twee dosismaten in beginsel geschikt voor het stellen van een nachtnorm, te weten het LAeq en een nachtnorm gebaseerd op de Ke-methodiek. Bij deze laatste mogelijkheid wordt geconstateerd dat ontwikkeling van een Ke-nachtnorm nog aanvullend onderzoek zou vereisen.

Het kabinet kiest voor het hanteren van het LAeq als dosismaat voor de nachtnorm voor vliegtuiglawaai. Het LAeq geeft het gemiddelde (equivalente) geluidsniveau weer over een bepaalde periode, in dit geval de nacht, zoals die nader is bepaald in het BGGL, te weten een aaneengesloten periode van 7 uren tussen 23.00 uur en 07.00 uur. De hoogte van het LAeq wordt uitgedrukt in dB(A), gemeten binnen het slaapvertrek. Voor de bepaling van het LAeq worden alle geluidgebeurtenissen, veroorzaakt door passerende vliegtuigen, meegerekend.

De overwegingen voor deze keuze zijn de volgende.

Het LAeq is een dosismaat, waarin zowel het niveau, als het aantal, als de duur van de geluidspieken als gevolg van vliegtuiglawaai wordt meegenomen. Hiermee wordt een zo goed mogelijke relatie gelegd met de effecten van nachtelijk vliegtuiglawaai op omwonenden. Met name door het verdisconteren van de duur van de piekniveaus wordt een relatie gelegd met effecten, die naast ontwaakreacties, van belang zijn voor het in beeld brengen van slaapverstoring, te weten slaapstadiumverschuivingen en zelf gerapporteerde (aantasting van) slaapkwaliteit. Omdat in de Ke de duur van de piekniveaus niet is inbegrepen is het LAeq ook een betere maat, dan een nog te ontwikkelen maat gebaseerd op de Ke.

De keuze van het LAeq heeft tevens het voordeel dat aangesloten wordt bij de wijze waarop de normstelling voor andere lawaaibronnen in de wet Geluidhinder is vastgelegd. Door deze keuze neemt het aantal gehanteerde dosismaten in ieder geval niet toe. Besloten is om bij de nachtnormering geen onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe situaties, zoals dat in de wet Geluidhinder voor andere lawaaibronnen wel het geval is.

Voorts heeft het kabinet bij de keuze van deze dosismaat rekening gehouden met het feit dat ook in internationaal verband op LAeq gebaseerde dosismaten steeds bredere toepassing krijgen als dosismaat voor vliegtuiglawaai. Voorbeelden daarvan zijn de Amerikaanse Ldn en de Engelse 16 hrs LAeq.

De keuze voor een nationale nachtnorm op basis van de dosismaat LAeq is afgewogen tegen de effecten van dit besluit voor de voortgang van de zoneringsprocedure van de luchthaven Maastricht.

Vastgesteld is dat de keuze voor de nationale nachtnorm op basis van het LAeq geen substantiële extra (dat wil zeggen in vergelijking tot het doorzetten van de Griefahn-zone) vertraging voor de voortgang van de gecombineerde zoneringsprocedure voor de oost-west- en de noord-zuidbaan van de luchthaven Maastricht oplevert.

Voor de luchthaven Maastricht betekent de keuze van een nationale nachtnorm op basis van het LAeq dat de in gang gezette procedure voor de oostwestbaan voor de nachtzone deels opnieuw doorlopen moeten worden. Besloten is om de aanwijzingsprocedure voor de oostwestbaan en de noordzuidbaan in twee stappen te doorlopen. In de eerste stap zal uitsluitend de Ke-zone zonder nachtvluchten rond de oostwestbaan, alsmede een tijdelijke Ke-zone voor de noordzuidbaan vastgelegd worden in de aanwijzing. In de tweede stap zullen nachtvluchten en een nachtzone rond de oostwestbaan opgenomen worden in de aanwijzing door middel van een wijziging van de aanwijzing.

Hierdoor treden uiteindelijk geen vertragingen op ten opzichte van de oorspronkelijke plannen.

3. Het niveau van de norm

De bepaling van het niveau van de norm is – zoals gebruikelijk bij milieunormstelling – een afweging tussen enerzijds de bescherming tegen negatieve effecten op de gezondheid en anderzijds de economische effecten, waaronder de kosten van de maatregelen die nodig zijn om de ongewenste effecten te beperken. In het rapport van de werkgroep nachtnormering zijn de nodige gegevens opgenomen over gezondheids- en economische effecten. Deze gegevens zijn samengevat in de tabel op blz. 7 van het rapport. Deze tabel is tevens bij dit kabinetsstandpunt gevoegd.¹

Op basis van deze gegevens zijn inschattingen gemaakt over de tussenliggende niveaus. Behalve de afweging op basis van de gezond-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

heids- en economische effecten acht het kabinet het van belang de consistentie te waarborgen ten opzichte van vergelijkbare normstelling. Dit zijn de geldende normen voor andere lawaaibronnen en de norm voor nachtelijk vliegtuiglawaai, die in procedure is gebracht voor de oostwestbaan van de luchthaven Maastricht, te weten de Griefahn-grenswaardenorm. Hierna wordt achtereenvolgens op deze elementen ingegaan.

Gezondheidseffecten

Blootstelling aan te veel lawaai moet gezien worden in samenhang met andere invloeden op de gezondheid en met de uiteenlopende gevoeligheid van individuen. Wanneer grote groepen van de bevolking aan hoge geluidsniveaus worden blootgesteld, dan geldt voor veel mensen dat de extra stress van het lawaai samen met andere factoren zal leiden tot directe gezondheidseffecten. Het gaat er daarom om te bepalen welk percentage van de bevolking aan deze effecten wordt blootgesteld.

De biologische mechanismen waarlangs geluid zijn invloed kan uitoefenen zijn, zowel wat betreft de korte als de lange termijn effecten, goed bekend. Het bepalen van de mate waarin een lange termijn effect (ziekte of sterfte) in de bevolking optreedt is moeilijk, omdat geluidsbelasting slechts één van de oorzaken van gezondheidseffecten is en de belasting over een langere tijd gespreid is. Vandaar dat bij de beoordeling van een blootstelling aan geluid primair gekeken wordt naar korte termijn effecten, waarvan sommige (zoals gerapporteerde slaapverstoring) al een (signaal voor een) aantasting van kwaliteit van de leefomstandigheden zijn, andere, zoals slaapstadiumverschuivingen, beoordeeld moeten worden naar de mate waarin afwijkingen van de normale waarden optreden.

Naarmate geluidsbelastingen toenemen, nemen de effecten in omvang toe en verandert ook de aard er van.

In de bijgevoegde tabel, is de intensiteit aangegeven van de effecten die bij de verschillende normen te verwachten zijn.

Uitgangspunt van normstelling is dat bij onzekerheden in effecten een veiligheidsmarge in acht wordt genomen. Naarmate meer zekerheid wordt verkregen over de effecten, kan deze marge kleiner zijn.

Economische effecten

De meest harde gegevens die beschikbaar zijn met betrekking tot de economische effecten behorende bij de verschillende LAeq-niveaus zijn de berekende isolatiekosten.

De isolatiekosten die horen bij de LAeq 25, 30 en 35 voor de luchthavens Schiphol, Maastricht en NRA zijn in de bijgevoegde tabel gepresenteerd. Voor Schiphol zijn deze berekeningen gebaseerd op het scenario «Global Shift in 2003» (GS) en is uitgegaan van het huidige banenstelsel (incl. een zuidelijk aanvliegbaar gemaakte Zwanenburgbaan en een verlengde Kaagbaan, de zgn S4S2-variant). Bij de interpretatie van deze cijfers moet rekening gehouden worden met het feit dat deze kostenramingen een indicatief karakter hebben en dat ze primair zijn bedoeld om de onderlinge financiële verhoudingen tussen de verschillende nachtnormen in beeld te brengen. De werkelijk kosten kunnen pas worden bepaald, wanneer ter uitvoering van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving keuzen zijn gemaakt ten aanzien van de volumeontwikkeling, de verandering van het banenstelsel en het nachregime.

Om toch een indruk te geven van de te verwachten kosten zijn voor Schiphol ook de isolatiekosten bepaald bij 1,5 keer het aantal nachtvluchten van het GS-scenario 2003. In het Mainport en Milieu Schiphol

Projekt wordt uitgegaan van het European Renaissance scenario dat iets meer nachtvluchten kent (2003 en 2015) dan het GS-scenario x 1,5, maar dat iets minder toestellen uit de zwaarste categorie (met de meeste geluidhinder) bevat.

Voorts is van belang dat de aanpassing van het banenstelsel van Schiphol de isolatiekosten beïnvloedt. Uitgaande van het Plan van Aanpak Schiphol kan tot 2003 inderdaad worden gerekend met het banenstelsel S4S2. Gestreefd wordt om zo spoedig mogelijk een vijfde baan aan te leggen en in gebruik te nemen. Naar nu wordt voorzien zal deze baan omstreeks 2003 operationeel kunnen zijn. Conform het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving zullen dan geen nachtvluchten meer uitgevoerd worden over Zwanenburg en slechts sporadisch over Amstelveen/Buitenveldert. Dit betekent dat de verdere toename van de nachtvluchten (volgens Global Shift scenario tot 2015 naar 21 000) minder effect zal hebben op het stedelijk gebied en dus zicht biedt op een vermindering van het aantal te isoleren woningen en daarmee van de isolatiekosten.

Ten aanzien van de isolatiekosten is van belang dat de uitvoering van het isolatieprogramma gespreid kan worden in de tijd.

Bij de uitvoering van het isolatieprogramma zal worden gestreefd naar een fasering waarbij, rekening houdend met overwegingen vanuit de efficiency van het isolatieprogramma, het aanbrengen van de isolatie zoveel mogelijk wordt afgestemd op de tijdstippen waarop veranderingen in de geluidsbelastingssituatie optreden. Zo behoeft in gebieden die pas binnen de geluidscontour vallen na in gebruikname van een vijfde baan, de isolatie niet eerder dan omstreeks 2003 te zijn aangebracht. Wanneer de financiering over een langere periode wordt uitgesmeerd dan de uitvoering van het isolatieprogramma zal voorfinanciering nodig zijn. Deze kosten van voorfinanciering komen boven op de berekende isolatiekosten. Over een en ander vindt overleg met de luchtvaartmaatschappijen plaats.

Voor de beoordeling van de mate waarin isolatiekosten acceptabel zijn, zijn twee benaderingen van belang.

De eerste is de micro-economische benadering op het niveau van de luchthaven. Deze leidt er toe dat er bij de luchtvaartmaatschappijen slechts beperkte ruimte is voor het opbrengen van extra isolatiekosten als gevolg van een nachtnorm. Voor de luchthaven Schiphol komen deze kosten boven de kosten van de Ke-isolatie in fase I (presanering, afgerond eind 1994) en de kosten van de Ke-isolatie in fase II, die aan de zonering verbonden zijn.

De consequenties voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen zijn een punt van aandacht.

De tweede is een meer macro-economische benadering gericht op de bredere economische betekenis van nachtvluchten voor de Nederlandse economie. Uit de analyse van de gevolgen van nachtsluiting kan worden afgeleid dat de nachtvluchten een belangrijke rol spelen voor het functioneren van de luchthaven Schiphol en het bereiken van de mainportdoelstelling. Daarnaast gaat van nachtelijk vracht- en passagiersvervoer een belangrijk effect uit als aantrekkelijke factor voor de vestiging van distributie-bedrijven en andere van luchtvracht afhankelijke bedrijven in een wijdere omgeving. Wanneer dat effect gaat optreden ontstaat er een grotere toegevoegde waarde dan in de situatie dat alleen sprake is van doorvoer. De nachtvluchten leveren daarmee indirect een belangrijke bijdrage aan de gewenste uitbouw van de luchthaven tot mainport en aan de werkgelegenheid.

Voor de luchthavens Maastricht en Rotterdam zijn in het rapport van de werkgroep nachtnormering alleen schattingen opgenomen van de isolatiekosten en van de mogelijke consequenties van nachtsluiting voor de exploitatie.

Voor de luchthaven Maastricht geldt dat de isolatiekosten voor de in procedure gebrachte Griefahn (155 mln.) voor gezamenlijke rekening van het Rijk, de provincie en het luchtverkeer komen.

Voor het totale isolatiekostenbedrag van 195 mln. (Ke + Griefahn) is de verdeling als volgt: Rijk 95 mln., provincie 15 mln., luchtverkeer 85 mln. In de aan u gerichte brief van de Minister van V&W van 12 april 1990 is aangegeven dat de bijdrage van het verkeer op de luchthaven vast staat en dat eventuele minderkosten naar rato van de bijdrage zullen worden verrekend met de departementen en de provincie. Inmiddels heeft een optimalisatie voor de luchthaven Maastricht plaatsgevonden waarbij bakens en vliegroutes zodanig zijn verplaatst dat het aantal geluidbelaste woningen lager is dan in het Aanvullend MER is aangegeven.

Daardoor zouden de isolatiekosten bij het hanteren van de Griefahn grenswaardenorm aanzienlijk lager worden dan de genoemde 155 miljoen gulden.

Relatie met normen voor andere lawaaibronnen

In het rapport van de werkgroep nachtnormering is op blz. 30 een overzicht gegeven van de normen die de wet Geluidhinder stelt. Daaruit wordt de conclusie getrokken dat het systeem van de etmaalwaarden feitelijk leidt tot een nachtnorm van 25 LAeq binnen de woning in nieuwe situaties.

Bij een vergelijking van deze waarde met mogelijke waarden voor nachtelijk vliegverkeer moeten de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

In de eerste plaats is het verschil in dosis-effectrelaties van geluidbronnen van belang. Grafiek IV op blz. 27 van het rapport, gebaseerd op uitgebreid onderzoek, laat zien dat bij een gelijke geluidsbelasting de beleving van slaapverstoring door vliegtuiglawaai tussen snelweglawaai (ernstiger) en treinlawaai (minder ernstig) in ligt. Dit verschil komt tot uitdrukking in de nachtnorm, die voor snelweglawaai 25 LAeq en voor spoorweglawaai 27 LAeq is.

In de tweede plaats is er het verschil in de periode van de nacht. In de wet Geluidhinder is de nacht wettelijk bepaald op de gehele periode van 23.00 tot 07.00 uur. In de berekeningen van de werkgroep is gewerkt met een nacht van 23.00 tot 06.00 uur. Omdat het bij een LAeq gaat om een gemiddelde voor de nacht en juist in het uur van 06.00 tot 07.00 uur de verkeersomvang aanzienlijk boven het gemiddelde voor de periode 23.00–06.00 uur uitkomt, moet voor een zuivere vergelijking met dit uur verschil rekening gehouden worden.

Afweging

Wanneer nachtvluchten vanwege hun economische betekenis worden toegestaan dient naar het oordeel van het kabinet aan de omwonenden van de luchthaven ook een redelijke bescherming te worden geboden.

Alles afwegend kiest het kabinet voor een nachtnorm van 27 LAeq.

Hiermee wordt naar het oordeel van het kabinet een goed evenwicht gevonden tussen bescherming van de bevolking tegen nachtelijk vliegtuiglawaai en de kosten van isolatie.

Met deze keuze is aangesloten bij de norm, die voor nachtelijk railverkeer geldt, te weten LAeq 27. Hierbij is uitgegaan van het eerdere kabinetsbesluit dat de periode van de nacht in het kader van de Lucht-

vaartwet uit zeven aaneengesloten uren tussen 23.00 uur en 07.00 uur bestaat. Hiermee wordt ook aangesloten bij de eerdere lijn betreffende het niveau van de normstelling voor luchtvaart voor de dag als geheel, zoals onder andere verwoord in de nota van toelichting bij het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen (Stb. 1981, 504, blz. 12 en 13).

De gezondheidsrisico's zijn weliswaar bij dit niveau niet geheel afwezig, zij blijven binnen aanvaardbare grenzen. De waarde, waarbij volgens de werkgroep nachtnormering nauwelijks gezondheidskundige risico's worden gelopen ligt lager, omstreeks 20 LAeq. Voor deze waarde is echter voor geen enkele soort lawaai gekozen.

Tenslotte is nagegaan hoe de gekozen LAeq-norm zich wat betreft beschermingsniveau verhoudt tot de Griefahn-norm, die voor de luchthaven Maastricht in procedure was gebracht. Een precieze vergelijking is niet mogelijk vanwege het verschil in systematiek tussen de beide dosismaten, waarbij het meest naar voren springt dat zij zeer verschillend reageren op het aantal passages. Uit een analyse van de berekende contouren en de daarin gelegen aantallen woningen kan wel worden opgemaakt dat de LAeq 27 voor Maastricht een beschermingsniveau biedt, dat gelijkwaardig te achten is aan de Griefahn-grenswaardenorm. Overigens verschilt de ligging van deze contouren van die uit de in procedure gebrachte ontwerp-aanwijzingen in het kader van de zoneringsprocedure als bedoeld in de Luchtvaartwet. Dit komt door de al eerder genoemde optimalisatie van de uitvliegroutes.

De kosten van isolatie, in aanvulling op de Ke-isolatie, bedragen bij de gekozen norm van LAeq 27, berekend over de periode 23.00 uur – 06.00 uur, voor Schiphol 45–50 mln. gulden en voor Maastricht 40–45 mln. gulden. Dit betreft een eerste indicatieve raming aan de hand van gegevens van de werkgroep nachtnormering.

Bekostiging

De kosten van nachtisolatie dienen, gelet op het principe van «de vervuiler betaalt», door de luchtvaartmaatschappijen te worden betaald. Gelet op de positieve economische effecten die uitgaan van nachtvluchten acht het kabinet dit alleszins acceptabel. Hierbij zij er overigens nogmaals op gewezen dat voor Maastricht al eerder afspraken waren gemaakt over de bekostiging van isolatiekosten, die voor het grootste deel (155 van de totaal 195 mln. gulden) betrekking hadden op isolatie in verband met nachtelijk vliegtuiglawaai. In dat kader is indertijd besloten dat het Rijk bij wijze van uitzondering een eenmalige bijdrage zou geven bovenop de 85 mln. gulden die het luchtvaartbedrijfsleven zou betalen. Het kabinet hecht eraan te onderstrepen dat aan de gemaakte afspraken inzake de bekostiging van isolatiemaatregelen rond de luchthaven Maastricht wordt vastgehouden, ook nu de totale isolatiekosten door de optimalisatie van uitvliegroutes lager uitvallen dan destijds werd aangenomen.

IV. HET IMPLEMENTATIE-TRAJECT

Het kabinetsbesluit voor de nationale nachtnorm wordt via de volgende lijnen uitgewerkt.

Regelgeving

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet, dat thans bij u in behandeling is, behoeft naar aanleiding van het onderhavige besluit,

geen wijziging. Wel zal, zoals eerder is aangekondigd, binnenkort een aanvullende nota van wijziging worden ingediend, die ertoe strekt om de mogelijkheid te openen voor het bij de aanwijzing van een luchtvaartterrein vaststellen van de concrete periode van de nacht, die bestaat uit zeven aaneengesloten uren tussen 23.00 uur en 07.00 uur.

Deze wijziging is reeds aangekondigd in de toelichting bij de publikatie in de Staatscourant van het voorontwerp van het voorstel tot wijziging van het BGGL (Staatscourant 117, 22 juni 1992), waarin de Griefahn-grenswaardenorm voor luchthaven Maastricht is geregeld.

Streven van het kabinet is om deze wetswijziging zo spoedig mogelijk in de loop van 1993 in werking te laten treden.

Het voorstel tot wijziging van het BGGL met de Griefahn-grenswaardenorm voor luchthaven Maastricht zal ingetrokken worden. In plaats daarvan zal een voorstel tot wijziging van het BGGL in procedure worden gebracht, die een regeling treft van de LAeq nachtnorm. Tevens wordt in deze wijziging de regeling van de periode van de nacht, zoals opgenomen in het eerdere wijzigingsbesluit van het BGGL, verwerkt.

Deze procedure zal naar verwachting circa 1,5 jaar in beslag nemen, zodat deze wijziging eind 1994 in werking kan treden.

Het kabinet heeft voorts een voorkeur uitgesproken om, in navolging van de systematiek van wet Geluidhinder en gelet op de maatschappelijke betekenis van de geluidsnormering, de normstelling op gebied van luchtvaartlawaai (LAeq-nachtnorm, Ke-norm, bkl-norm) bij wet te regelen. Om een snelle voortgang van de zoneringsprocedures voor nachtverkeer niet in de weg te staan is ervoor gekozen om een dergelijke wetswijziging in tweede instantie voor te bereiden. In de tijd gezien lopen beide regelgevingsprocedures gedeeltelijk parallel.

Aanwijzings- en zoneringsprocedures

Het feit dat er een nationale nachtnorm op basis van het LAeq is, laat onverlet dat er in het kader van de aanwijzings- en zoneringsprocedure per luchthaven een zorgvuldige afweging zal moeten plaatsvinden over de toelaatbaarheid van nachtvluchten. Gelet op de negatieve effecten van nachtvluchten voor de gezondheid zal er sprake dienen te zijn van een noodzaak tot het uitvoeren van nachtvluchten, waarbij de positieve effecten verbonden aan de nachtvluchten opwegen tegen de negatieve effecten. Deze afweging moet leiden tot een besluit over het wel of niet toestaan van nachtvluchten en in het verlengde daarvan over de mogelijkheden om tot een zodanig pakket van maatregelen te komen dat de negatieve effecten geminimaliseerd worden.

Het kabinet heeft deze afweging voor de luchthaven Schiphol in het kader van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving al gemaakt en vastgesteld dat nachtvluchten noodzakelijk zijn voor het kunnen bereiken van de ontwikkeling van de luchthaven tot een mainport.

In januari 1993 is met het voeren van bestuurlijk overleg als bedoeld in de Luchtvaartwet een start gemaakt met de zoneringsprocedure voor de luchthaven Schiphol. Deze procedure kan op basis van de LAeq-nachtnorm conform het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving in 1995 met een definitief zoneringsbesluit afgerond worden.

Ten aanzien van de luchthaven Maastricht heeft het kabinet in 1990 reeds geconstateerd dat nachtvluchten essentieel zijn voor een op termijn rendabele exploitatie van de luchthaven. Vanwege de milieuhygiënische en economische voordelen, verbonden met een oostwestbaan, is besloten om nachtvluchten op de oostwestbaan toe te staan.

Voor de luchthaven Maastricht is gekozen om de lopende zoneringsprocedure voor de oostwestbaan te splitsten in een dag- en een nachtgedeelte. In de aanwijzing wordt in eerste instantie alleen een Ke-zone (dagverkeer) voor de oostwestbaan en een tijdelijke zone voor de noordzuidbaan vastgesteld. Dit kan plaatsvinden, zodra de thans bij u in behandeling zijnde wijziging van de Luchtvaartwet in werking is getreden. In tweede instantie wordt de LAeq-zone (nachtverkeer) en een in verband met de nachtvluichten gewijzigde Ke-zone vastgesteld.

Zodra het eerste deel, de Ke-zone voor de oostwestbaan en de tijdelijke Ke-zone voor de noordzuidbaan (waarbinnen dan niet geïsoleerd behoeft te worden) is vastgesteld, zal de afzonderlijke zoneringsprocedure voor de noordzuidbaan worden afgebroken. Deze afzonderlijke zoneringsprocedure, waar de Minister van Verkeer en Waterstaat u bij brief van 21 april 1992 eerder over informeerde, is ingezet naar aanleiding van het arrest van het Hof Den Haag inzake luchthaven Maastricht.

Het kabinet acht het niet wenselijk dat er onnodige isolatiekosten voor de noordzuidbaan uitgegeven zullen worden. Voorkomen moet derhalve worden dat de afzonderlijke zoneringsprocedure voor de noordzuidbaan afgerond moet worden. Essentieel hiervoor is dat de hierboven genoemde eerste zoneringsprocedure (Ke-zone voor de oostwestbaan en tijdelijke Ke-zone voor de noordzuidbaan) spoedig wordt afgerond.

Handhaving

In de concrete aanwijzings- en zoneringsbesluiten op basis van de Luchtvaartwet zal een adequate regeling van het handhavingsregime, die toegesneden is op het gebruik van het luchtvaartterrein, worden opgenomen. Hierbij zal speciale aandacht worden besteed aan het voorkomen van overtredingen.

Daarnaast zal besloten moeten worden wat de beste methode is om onder andere de aantallen vliegtuigbewegingen, de gebruikte vliegpaden, en de soorten vliegtuigen (verdeeld in verschillende geluidscategorieën) te kunnen vaststellen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het FANOMOS systeem, zoals dat bij luchthaven Maastricht bestaat, gekoppeld aan een geluidmeetnet. Deze besluitvorming zal mede plaatsvinden tegen de achtergrond van het gegeven dat met de LAeq nachtnorm een maximaal toelaatbare gemiddelde geluidsbelasting uitgedrukt wordt. Er zal een operationalisatie plaatsvinden, waarin dit gemiddelde zodanig vertaald wordt dat het mogelijk wordt om het verloop van de daadwerkelijk opgetreden geluidsbelasting per nader te bepalen tijdsperiode goed te kunnen volgen en te kunnen constateren of van overschrijding, onder andere van toelaatbare geluidniveaus, sprake is.

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet, dat thans bij u in behandeling is, kan in het jaarlijkse gebruiksplan van de exploitant, dat een prognose geeft van het luchtvaartverkeer in het komende jaar, en het handhavingsvoorschrift, waarin aangegeven wordt op welke wijze toezicht en controle plaatsvindt, een verdere concrete regeling van de handhaving plaatsvinden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen