

Geluid en Omgeving maart 1989 nr. 1 blz. 16-19

Luchthaven Zuid-Limburg *Misverstanden over de Zoneringswet van 1978*

In Geluid en Omgeving van september jl. geeft mr. J.W.M. van Lieshout een beschouwing over de perikelen van de zoneringswet van 1978 (Stb. '78, 354).ⁱ Hij plaatst zijn beschouwing daarbij in het licht van de uitbreidingsplannen voor de luchthaven Zuid-Limburg; met een oost-westbaan en, in afwachting daarvan, met extra activiteiten op de bestaande noord-zuidbaan in de vorm van nachtvluchten.

Centraal in de bijdrage van Van Lieshout staan een aantal "misverstanden" bij interpretatie en toepassing van de zoneringswet, door de burgerlijke rechter. Deze zogenoemde misverstanden berusten echter mijns inziens op een onjuist begrip van de zoneringswet aan de zijde van Van Lieshout, en ik wil dan ook niet nalaten de visie van Van Lieshout, en de misverstanden die daaruit voortvloeien, aan de kaak te stellen. Voor een uiteenzetting van de "Limburgse" casuïstiek verwijs ik graag naar de bijdrage van Van Lieshout; in het onderstaande beperkt ik mij tot mijn analyse van Van Lieshouts "misverstand".

1. De zoneringsregeling: inhoudelijk

In de kern van de zaak draait het om een goed begrip van de rol en de procedure van de geluidszonering.

De regeling van art. 25 Luchtvaartwet (LVW) houdt in dat bij de aanwijzing tot luchtvaartterrein een geluidszone rond het luchtvaartterrein wordt vastgesteld, "waarbuiten de geluidsbelasting (...) een vastgestelde grenswaarde niet mag overschrijden". Doel van deze regeling is te waarborgen dat grenzen worden gesteld aan de milieuhygiënische gevolgen van het gebruik van het luchtvaartterrein. Deze bedoeling wordt, afgezien van de geciteerde bewoordingen van art. 25 lid 1 zelf, op een aantal plaatsen in de LVW onderstreept:

- in de eerste plaats geeft art. 24 lid 3 aan dat bij de aanwijzing voorschriften ter bewaking van de geluidszone kunnen worden gegeven (volgens de Memorie van Toelichting zullen deze voorschriften zo moeten zijn gesteld dat bij naleving ervan grensoverschrijding onmogelijk is);
- in de tweede plaats voorziet art. 25 lid 4 in een regeling van toezicht op naleving van de voorschriften gesteld om overschrijding van de grens van de geluidszone te voorkomen;
- in de derde plaats geeft art. 27 lid 2 aan dat overschrijding van de geluidszone-grenzen ten gevolge van veranderd baangebruik, verlegging of verlenging van banen en dergelijke aanleiding vormt tot wijziging van de aanwijzing (en derhalve ook tot herzonering).
- in de vierde plaats bepaalt art. 2 van het op art. 25 lid 2 LVW gebaseerde Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinenⁱⁱ (Besluit geluidsbelasting) de grenswaarde voor de maximaal toegelaten geluidsbelasting, "die (...) buiten de zone niet mag worden overschreden" op 35 Kosteneenheden (Ke).ⁱⁱⁱ

Tot nu toe geen verschil van opvatting met Van Lieshout, zij het dat hij aan de rol die bovengenoemd art. 24 lid 3 LVW kan spelen voorbijgaat en voor de bewaking van de zonegrens verwijst naar het, op art. 76 lid 1 onder e gebaseerde Besluit houdende vaststelling van enige regels ter beperking van geluidhinder door luchtvaartuigen (Besluit geluidsbeperving).^{iv}

Opmerkelijk is dat Van Lieshout zich over de ware aard van de Ke-norm op de vlakte houdt. Eerst spreekt hij over een "berekeningsvoorschrift, waarmee jaarlijks (*achteraf*) wordt berekend of de grens wordt overschreden of dreigt worden overschreden"^v, vervolgens stelt hij: "Een zone geeft niet aan wat de werkelijke geluidsbelasting is (...) er wordt slechts een grens door aangegeven, (...)".

Dat is me allemaal veel te cryptisch. Duidelijk is toch dat, hoewel het niet mogelijk is een in Ke genormeerde zonegrens om te rekenen naar maximale dB(A)-normen^{vi}, het wel mogelijk is om concrete alternatieve "gebruikspatronen" voor een luchtvaartterrein door te rekenen op hun verenigbaarheid met de (in casu) vastgestelde Ke-zonegrens.^{vii} Het begrip "gebruikspatroon" staat dan

voor de intensiteit van het gebruik (aantallen vliegbewegingen) in samenhang met vormen (soorten toestellen) en procedures (richting, snelheidstoename, hoogte) van gebruik over een langere periode (bijvoorbeeld een jaar). Binnen een bepaalde zonegrens zijn een aantal alternatieve gebruikspatronen mogelijk; ex art. 24 lid 3 kunnen van geval tot geval voorschriften worden gegeven die aangeven welke gebruikspatronen zijn toegelaten.^{viii}

Een in een concreet geval vastgelegde 35 Ke-grens biedt met andere woorden een duidelijk aanknopingspunt voor de bewaking van de activiteiten op een luchthaven. Het feit dat de Ke-grens een waarde op jaarbasis is^{ix} doet daar niet aan af. Op de door het Besluit geluidsbelasting bedoelde luchthavens is het uiteraard een normale zaak dat er over lagere periodes gebruikspatronen worden vastgelegd (met een zekere marge) en het spreekt voor zich dat bij het vastleggen van een geluidszone ook van verwachtingen op lagere termijn wordt uitgegaan.

Van Lieshout heeft gelijk als hij wil zeggen dat het onmogelijk is om aan de hand van individuele vliegbewegingen vast te stellen of de geluidszone is overschreden. Wat echter wel kan is dat een patroon van vluchten, alsmede een wijziging in dat patroon (bijvoorbeeld door het geven van een nachtvluchtbeschikking), aan de zonegrens wordt getoetst.^x

Het Besluit geluidsbeperking kan, binnen deze zienswijze, worden gehanteerd om – zoals ook Van Lieshout stelt^{xi} - “de geluidsbelasting binnen de zonegrens te houden”. Wat de beleidsruimte voor toepassing van dit Besluit betreft lijkt me dit juist: de geluidszone is de absolute grens, daarbinnen kan met gebruikmaking van het Besluit geluidsbeperking verscherping worden nagestreefd.^{xii, xiii} Conclusie van het voorgaande: de Ke-normering heeft meer hardheid dan Van Lieshout doet voorkomen: het stelt grenzen aan mogelijk toepasbare gebruikspatronen voor een vliegveld en het legt de mogelijkheid om gebruikspatronen (bijvoorbeeld door het geven van nachtvluchtbeschikkingen) te wijzigen aan banden.

2. De zoneringsregeling: procedureel

De geluidszonering van luchtvaartterreinen die na de zoneringswet zijn aangewezen is procedureel het eenvoudigst: de zonering geschiedt tegelijk met (“bij”) de aanwijzing. Voor reeds aangewezen luchtvaartterreinen is er de regeling van art. VII LVW (in Van Lieshouts woorden: het fameuze overgangsartikel). Mijn belangrijkste punt van kritiek is dat Van Lieshout niet verder lijkt te lezen dan het eerste lid van dit artikel!

Nu is lid 1 natuurlijk belangrijk omdat het aangeeft wanneer er op “bestaande luchtvaartterreinen” moet worden gezoneerd. Voorgescreven wordt dat binnen één jaar na inwerkingtreding van de zoneringswet een aanvang moet worden gemaakt met zonering volgens de procedure van art. 19 tot 25 LVW. Aanvang maken begint volgens de MvT^{xiv} met het toepassing geven aan art. 19 LVW: het vooroverleg. Uit een oogpunt rechtszekerheid zou het gelukkiger zijn indien het “aanvang-maken” zou zijn gelegen in het presenteren van een ontwerp-zonering (ex art. 20 LVW).

Erg belangrijk – vooral ook met het oog op de Limburgse situatie – zijn echter juist lid 3 en 4 van art. VII. Het probleem van de zonering van in 1978 reeds bestaande luchtvaartterreinen is immers dat de nieuwe normen van de zoneringswet en het daarop gebaseerde Besluit geluidsbelasting zich soms moeilijk verhouden met de feitelijk (in 1978) reeds bestaande geluidsbelasting van de omgeving. Om nu te voorkomen dat allerlei kostbare ingrepen moeten worden gepleegd wordt door lid 3 en 4 voorzien in een flexibele overgang. Lid 3 maakt het mogelijk dat bij zonering op de 35 Ke grens, niet de 35 Ke grenswaarde, maar een hogere, gefaseerd te verscherpen grenswaarde wordt gehanteerd. Lid 4 maakt het mogelijk per baan en zelfs per aan- of uitvlieggebied te zoneren. Opmerkelijk is voorts dat art. VII geen voorzieningen kent voor het opschorten van de zonering ex art. VII lid 1, in verband met toekomstige plannen die voor een “bestaand luchtvaartterrein” een nieuwe aanwijzingsprocedure vergen. Dat is echter – goed beschouwd – ook in het geheel niet nodig. Onnodige maatregelen of investeringen in verband met zonering van het bestaande luchtvaartterrein zullen door de systematisch gefaseerde zonering (art. VII lid 3) kunnen worden voorkomen. Tegelijkertijd wordt het lot van omwonenden (anders dan wanneer wel in een opschortingsregeling zou zijn voorzien) niet van de in beginsel onzekere uitkomst van de aanwijzingsprocedure afhankelijk gesteld. De rechtspositie van de omwonenden^{xv} ten opzichte van het luchtvaartterrein kan, in de gekozen opzet, op korte termijn, door vaststelling van de grenszone worden gedefinieerd. Mocht later ten gevolge van uitbreiding alsnog een

nieuwe geluidszone worden vastgesteld, dan kan deze de inmiddels gestelde geluidszonering, met in de tijd scherper wordende grenswaarden, gewoon vervangen. Komt er geen uitbreiding dan wordt in het systeem van gefaseerde grenswaarden na verloop van tijd de eindtoestand bereikt (35 Ke = 35 Ke).

Het mag duidelijk zijn dat de wetgever de geluidszone kennelijk zo belangrijk heeft gevonden – dat hij in de LVW geen gat heeft willen laten vallen ten aanzien van reeds bestaande luchtvaartterreinen. Dit ligt – tenslotte – ook voor de hand omdat de LVW een exclusief regiem voor regels met betrekking tot geluidhinder door luchtvaartuigen biedt. Zo zijn bij de toepassing van de procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bezwaren met betrekking tot geluidhinder door luchtvaartuigen niet van overwegende betekenis omdat, zoals de Afdeling Rechtspraak het stelt, de LVW “voorziet in een met voldoende rechtswaarborgen omgeven procedure ten aanzien van de vaststelling van (geluids)zones”.^{xvi} Deze rechtswaarborgen zouden zinledig worden indien zonering ex art. VII lid 1 LVW steeds onder verwijzing naar uitbreidingsplannen zou worden opgeschort.

3. Misverstanden

Puntsgewijs wil ik op basis van mijn hierboven geschetste zienswijze de misverstanden in de bijdrage van Van Lieshout kort bespreken.

- a. Op blz. 97, eerste kolom (bovenaan) van zijn bijdrage suggereert Van Lieshout dat de zoneringsprocedure voor de noord-zuidbaan van het luchtvaartterrein Zuid-Limburg bijna was afgerond. Dit is onjuist! De PKB-procedure mag dan weliswaar het stadium van deel d. bereikt hebben, er is nooit conform art. 20 LVW een ontwerp-geluidszone voor de noord-zuidbaan ter inzage gelegd. De procedure van de zoneringwet is – in de meest vriendelijke interpretatie – het stadium van art. 19 vooroverleg nooit gepasseerd!^{xvii}
- b. Op diezelfde bladzijde, derde kolom (onder het midden) negeert Van Lieshout – ik wees er al eerder op maar het is belangrijk genoeg om te herhalen – het bestaan van art. 24 lid 3 (voorschriften ter bewaking van de geluidszone). In de door hem gepresenteerde zienswijze lijkt het mede daardoor – ten onrechte – alsof de 35 Ke geluidszone onder Besluit geluidsbepanking geen enkele waarborgfunctie toekomt.
- c. Op bladzijde 98, eerste kolom (bovenaan) stelt Van Lieshout dat hij niet inziet dat het nuttig effect van de normen van het Besluit geluidsbelasting afneemt naarmate zonering van de noord-zuidbaan achterwege blijft en de feitelijke geluidsbelasting oploopt. Het betreft hier een bevinding van het Hof Den Haag van 27 februari 1986.^{xviii} Het is echter heel eenvoudig! Naast de 35 Ke-norm die buiten de geluidszone niet mag worden overschreden kent dit Besluit (in artt. 3 tot 5) nog normen voor de geluidsbelasting *binnen* de zone, zulks met het oog op isolatie of sanering. Deze normen hebben een oplopend karakter: 35-45 Ke voor niet gebouwde woningen (art. 3); 40-55 Ke voor gebouwde of in aanbouw zijnde woningen (art. 4); en 55-65 Ke voor woningen die reeds met meer dan 40 Ke belast worden (art. 5). Duidelijk is dat het hier om feitelijke waarden gaat. Naarmate zonering uitblijft en de geluidsbelasting toeneemt, zijn er meer huizen in aanbouw of gebouwd en staan er waarschijnlijk meer reeds aan 40 Ke bloot. Wordt er dan gezoneerd dan is de “rechtspositie” van de omwonenden feitelijk en juridisch minder waard geworden! Het belang van een vlotte zonering (zonder opschorting) langs de lijnen van art. VII LVW blijkt hieruit opnieuw.
- d. Meteen daarop kritiseert Van Lieshout de overweging uit bovengenoemde uitspraak waarbij het Hof de nachtvluchtbeschikkingen^{xix} typeert als bijna “pseudo-wetgeving” en stelt dat de Staat door de nachtvluchtbeschikking een met veel waarborgen omgeven wettelijke regeling (...) buiten werking heeft gehouden. Mijns inziens gaat Van Lieshout – ten onrechte – aan een voor de hand liggende interpretatie voorbij. Volgens de zoneringwet moet er gezoneerd worden (in casu ingevolge art. VII jo art. 19-25 LVW). Als er gezoneerd is, vallen de overige instrumenten en waarborgen van de zoneringwet (het Besluit geluidsbepanking en het Besluit geluidsbelasting) automatisch op hun plaats (èn is inspraak over de toekomst van de luchthaven mogelijk geweest). In casu is met de zonering van de noord-zuidbaan *misschien* wel aanvang gemaakt maar de procedure is na het vaststellen van de PKB-indicatieve-zones gewoon opgeschort, hangende de

besluitvorming over de oost-westbaan. Omdat de LVW – zoals gezegd – geen opschortingsregiem voor zonering (er)kent is de overheid haar wettelijke plicht niet nagekomen. Sterker nog, in plaats daarvan is ze op basis van een besluit dat slechts in de context van een reeds vastgestelde geluidszone kan worden toegepast (en dat in het geheel niet met rechtswaarborgen, zoals inspraak en dergelijke, is omgeven) regels gaan stellen voor het gebruik van de (ongezoneerde) noord-zuidbaan.

- e. In dezelfde kolom vindt Van Lieshout zich op over het optreden van het Hof terzake van het isolatieprogramma, omdat dit “al dicht bij een bestuurlijke rol van de rechter komt”. Onbegrijpelijk! Het geven van een rechtmatigheidsoordeel over overheidsacties brengt toch ook daar waar beleidsvrijheid in het geding is mee dat een door het bestuur gemaakte belangenafweging aan het recht moet worden getoetst?! Het Hof deed niet meer dan dat: Het constateerde dat de belangen van omwonenden onvoldoende aan bod waren gekomen, en dat een onderzoek en daarop aansluitend eventueel een isolatie-programma, zoals gevorderd door eiser de balans weer in evenwicht zou kunnen brengen. Dat de onwettigheid van nachtluchtbeschikking hiermee kan worden afgekocht is uiteraard opmerkelijk maar gezien de reikwijdte van de vordering van eiser was er niet meer mogelijk. Het protest over een rechter die op de stoel van het bestuur gaat zitten wordt hier – als zo vaak – te snel opgeworpen!
- f. Dat ik niet akkoord kan gaan met Van Lieshouts zienswijze dat in casu van een rechtmatige overheidsdaad zou moeten worden gesproken (bladzijde 98 tweede kolom, bovenaan) behoeft geen betoog meer. Voor een *rechtmatige* overheidsdaad is overigens wel wat meer nodig dan een handelen overeenkomstig de *wet*; gesteld al dat het overheidshandelen i.c. overeenkomstig de wet – de LVW – zou zijn; quod non!^{xx} Het handelen moet ook in het algemeen belang geboden zijn, hetgeen wil zeggen dat de belangenafweging (onder andere) niet onevenredig of in strijd met het willekeurverbod mag zijn. Pas daarna rest de vraag of met het oog op bepaalde onevenredig benadeelde specifieke belangen compensatie op haar plaats is. In casu was de gebodenheid in het algemeen omstrede omdat het milieubelang niet of onvoldoende was afgewogen.
- g. Dat ik niet kan instemmen met de door Van Lieshout aangehaalde overwegingen van het vonnis van de Rechtbank (Rb. Den Haag 10-02-1988 n.g.), met name op het punt van de interimargumentatie (opschorten van de zonering tot over de oost-westbaan is beslist) spreekt – opnieuw – voor zich. Ronduit teleurstellend acht ik de oplossingsrichting die Van Lieshout aan het slot van zijn bijdrage aangeeft. Ook ik ben van mening dat er misverstanden bestaan rondom de zoneringswet, maar om de zwaarte van de procedures en het centralistische element in de besluitvorming als de bottle-necks aan te wijzen en dan een pleidooi voor zelfregulering door luchtvaartterreinen te doen gaat mij veel en veel te ver.

Al te gemakkelijk wordt vergeten wat het gevolg is van beslissingen over aanleg en gebruik van luchtvaartterreinen. Ecologische condities, vermogensposities en levensgenot kunnen voor lange tijd – in sommige gevallen levenslang – ingrijpend worden gewijzigd. Dergelijke beslissingen vergen – mede gelet op het gewicht dat doorgaans aan het in casu daar tegenovergestelde economische belang reeds als vanzelf wordt toegekend – een gedegen belangenafweging, met voldoende rechtsbeschermingsmogelijkheden.

4. Conclusie

Mijn zorg over de besluitvorming rond Luchthaven Zuid-Limburg ligt minder bij de zoneringswet dan bij de overheid.

Het bestuur laat blijkbaar moeiteloos een stuk wetgeving, dat ter bescherming van de rechtspositie van de burger is vastgesteld, buiten toepassing en creëert een regeling waardoor alle rechtswaarborgen van de burger voor een termijn van onbepaalde duur zinledig worden (en de rechtspositie van de burgers feitelijk verslechtert).^{xxi}

De rechter volgt de overheid. Eerst uit onmacht omdat de vordering hem geen andere mogelijkheid laat, weldra echter omdat hij zich laat verleiden door het bestuur om de economische belangen als vertrekpunt te nemen en hooguit in de marge aanvullende normen te ontwikkelen.^{xxii}

Met de zoneringswet is niets aan de hand. Het mechanisme van de geluidszonering is sluitend en dient uitgangspunt bij besluitvorming te zijn. De bijdrage van Van Lieshout draagt mijns inziens aan een juiste wetstoepassing niet bij.

Michiel Heldeweg

Mr. Drs. M.A. Heldeweg is universitair docent in het staats- en bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit van Limburg en deelnemer aan het onderzoekszwaartepunt “Euregionale ruimtelijke ordenings- en milieuproblematiek” (Euromil).

ⁱ J.W.M. van Lieshout, De zoneringswet van 1978 en haar perikelen, *Geluid en Omgeving* sept. 1988, blz. 96-99.

ⁱⁱ KB, 15-07-1981, Stb. 504.

ⁱⁱⁱ Het Besluit geluidsbelasting geeft in art. 1 een definitie van het begrip Ke. Vgl. overigens W.P. Willems, *De nachtvliegers van Beek*, *Geluid en Omgeving*, september 1988, p. 102-104.

^{iv} KB 21-05-1981, Stb. 343.

^v Blz. 97, derde kolom.

^{vi} De Nota van Toelichting bij het Besluit geluidsbelasting legt overigens wel een relatie tussen 35Ke en 63 dB(A): in beide gevallen is er sprake van een Gemiddelde relatieve hinderscore van 35%.

^{vii} Willems, a.w., biedt daarvan een voorbeeld door de effecten van nachtvluchten voor te rekenen. Bij het doorrekenen moet er vanuit worden gegaan dat piloten zich aan de luchtvaartprocedures houden.

^{viii} “kunnen”; de minister kan ook zelfregulering door de luchthaven (zelf) voorstaan – uiteraard binnen de grenzen die de geluidszone oplegt. Delegatie van het stellen van voorschriften ex art. 24 lid 3 (zoals in de aanwijzing van de luchthaven Zuid-Limburg Stcrt. 1971, 211) is gelet op de redactie daarvan niet mogelijk.

^{ix} C.q. een saldering van alee vliegbeweging gedurende een jaar.

^x Dit is iets dat Willems, a.w., ook illustreert.

^{xi} Blz. 97, derde kolom.

^{xii} Art. 24 lid 3 biedt voor verscherping reeds een opstap maar op grond van het Besluit geluidsbepierking luchtvaartuigen is dan een flexibele aanvullingsmogelijkheid gegeven.

^{xiii} Art. 4 Besluit geluidsbepierking spreekt overigens van “soorten luchtvaartuigen” in een poging daarmee een link met art. 76 te leggen, maar is dit ooit bedoeld; of scherper gesteld: gaat het hier niet eigenlijk om ongeoorloofde delegatie?

^{xiv} MvT p. 26, TK 74/75, 13130 nr. 3.

^{xv} Denk ondermeer aan de toepasselijkheid van de isolatie- en saneringsregels van het Besluit geluidsbelasting.

^{xvi} ARRVs 12-05-1981, *Bouwrecht* 1981, p. 777. Vgl. overigens art. 26 en 30 LVW (afgrenzing t.o.v. de ruimtelijke ordening) en art. 1 lid 1 jo. art. 2 lid 1, alsmede art. 16 lid 1 Wet Geluidhinder (afgrenzing t.o.v. LVW).

^{xvii} Op 14-12-1982 is een beleidscommissie ingesteld door G.S. van Limburg.

^{xviii} Hof Den Haag 27-02-1986, n.g., zie mijn bijdrage *Litis Finiri Oportet*, doch niet in Beek, NJB 86/33 p. 1057-1059.

^{xix} Besluit van 30-04-1985, Stcrt. nr. 84.19.

^{xx} Nog afgezien van de problematiek van Vermeulen-Lekkerkerker, HR 10-0301972, NJ 1972, 278.

^{xxi} Ik ga nog maar even voorbij aan het rapport van de Nationale Ombudsman (15-01-1986, no. 86/R017) waarin het geven van de nachtvluchtbeschikking van 1981 (15-06-1981, Stcrt. 114) als een onbehoorlijke doorkruising van het tussen de gemeente Ulestraten en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gesloten accord, ondermeer inhoudende de naleving van het door de raad van bestuur van de luchthaven Z.-Limburg gegeven algeheel nachtvluchtverbod, wordt aangemerkt.

^{xxii} Het Hof Den Haag 10-07-1986, M & R 86/88, m.n.t. Van Ravesteyn, hanteerde een nadien aangehouden maximale geluidsbelastingsnorm van 55 dB(A) in de slaapkamer.