

Luchthaven Zuid-Limburg: vluchten kan niet meer?!

Recentelijk heeft de Raad van State ex art. 18 lid 2 van de Wet op de Raad van State een advies uitgebracht in verband met uitbreiding van de luchthaven Zuid-Limburg met een oost-westbaan.ⁱ Aan dit tamelijk 'vernietigende' advies gaat een lange en uit het oogpunt van de bescherming van het milieu een onthutsende geschiedenis vooraf. Een geschiedenis die overigens nog niet aan haar einde hoeft te zijn – al lijkt dat einde nu naderbij dan ooit tevoren. In deze bijdrage wil ik, in het verlengde van mijn bijdrage in het Juristenblad van 1986ⁱⁱ, de besluitvorming over uitbreiding van het vliegverkeer vanaf luchthaven Zuid-Limburg tegen het licht houden.

De casus

a. Oost-West...

Op 11 januari 1985 neemt het kabinet een positief principe-besluit tot uitbreiding van de luchthaven Zuid-Limburg met een oost-westbaan.ⁱⁱⁱ Door dit besluit kan de voorbereiding van de besluitvorming tot aanleg van een oost-westbaan van start gaan. In juni/juli van 1986 wordt besloten om voor de besluitvorming over de oost-westbaan een Milieu-Effect-Rapport (MER) te maken. In eerste aanleg probeert het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V en W) het zogenoemde OWEMA-rapport^{iv} als MER naar voren te schuiven. Na een uitdrukkelijke afwijzing van dit voorstel door de Commissie voor de MER^v (hierna, de MER-commissie) wordt de MER-procedure conform art. 41i e.v. Wet algemene bepalingen milieu-hygiëne (Wabm) gestart. In april 1987 verschijnt het MER.^{vi} In dit MER worden drie alternatieve besluiten voor de oost-westbaan uiteengezet en op hun milieuhygiënische gevolgen onderzocht. In alle varianten wordt ervan uitgegaan dat met België en Duitsland overeenstemming wordt bereikt over de beschikbaarheid van het luchtruim.

De MER-commissie is echter van mening dat het MER onder de maat is.^{vii} In het toetsingsadvies wijst zij vooral op gebreken in de sfeer van algemene gegevensverstrekking, beschrijving van geluidshinder en geohydrologische gevolgen, alsmede t.z.v. inzicht in milieubescherpende maatregelen.

De Rijksluchtvaartdienst neemt daarop het voortouw voor de produktie van het Nader Rapport dat op 12 februari 1988 verschijnt. Aangezien de MER-commissie ook nu nog niet tevreden is^{viii} geeft zij zelfstandig aan TNO de opdracht de geluidshindereffecten nader in kaart te brengen. Nu de MER-procedure aldus (vermoedelijk^{ix}) is afgerond blijkt men in Den Haag onzeker over de haalbaarheid van een aanwijzingsbesluit op dit moment. Zo bestaat er tussen het Ministerie van V en W en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) verschil van mening over de rol van art. 41 aa Wabm^x; dit in het licht van het feitelijke ontbreken van internationale overeenstemming over de beschikbaarheid van het luchtruim, terwijl het MER juist van overeenstemming uitgaat. Besloten wordt om de Raad van State om advies^{xi} te vragen. Als op 23 augustus 1988 het advies verschijnt^{xii} blijkt dit zodanig vernietigend dat de minister van V en W politiek en juridisch onder grote druk komt te staan.

b. 's Nachts best?

Het principe-besluit van januari 1985 geeft niet alleen het startschot voor de besluitvorming over de oost-westbaan maar bepaalt tevens dat voor de interimperiode, gedurende welke de oost-westbaan nog niet is gerealiseerd (tot ongeveer 1993) een uitbreiding van het nachtvliegverkeer op de reeds bestaande noord-zuidbaan noodzakelijk zal zijn. Uitbreiding, omdat op het moment van het principebesluit reeds nachtvluchten worden uitgevoerd. Deze zijn namelijk volgens het aanwijzingsbesluit (tot luchthaven) van 1971^{xiii} mogelijk voor zover de Raad van Bestuur van de luchthaven ze niet beperkt (een vorm van delegatie die overigens op gespannen voet staat met art. 24 lid 3 Luchtvaartwet (LVW)).^{xiv} In 1978 worden de nachtvluchten door de Raad van Bestuur integraal

verboden.^{xv} De staatssecretaris van V en W onderschrijft dit verbod in 1979 door te stellen op de naleving ervan te zullen toezien; dit naar aanleiding van een daaromtrent met de toenmalige gemeente Ulestraten gesloten bestuursakkoord.^{xvi} Bij besluit van 15 juni 1981 staat zij echter 28 nachtelijke vliegbewegingen toe.^{xvii}

Vooruitlopend op het voornoemde principe-besluit tot aanleg van de oost-westbaan brengt de minister van V en W op 18 januari 1984 een concept nieuwe nachtvluchtbeschikking uit. De realisatie van de uitbreiding van de nachtvluchten (volgens het concept tot 43 bewegingen per nacht) wordt overigens uitdrukkelijk afhankelijk gesteld van bestuurlijke overeenstemming over, en het uitgevoerd zijn van een isolatieplan ter plaatse.

Op 30 april 1985 wordt, zonder dat enig isolatieplan is gerealiseerd of daarover bestuurlijke overeenstemming is bereikt, de definitieve nieuwe nachtvluchtbeschikking afgegeven (in eerste instantie 32 nachtvluchten, vanaf 1-1-1987, na realisatie van een isolatieplan, 43 nachtvluchten).^{xviii}

De Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek (hierna, de Vereniging) weigert zich bij dit besluit neer te leggen en vindt (na enkele juridische omwegen) gehoor bij het Gerechtshof in Den Haag. Het gerechtshof stelt in zijn arrest van 27 februari 1986^{xix} dat de Staat in strijd met de wet de vaststelling van een officiële geluidszone (ex art. 25 LVW) achterwege heeft gelaten en beveelt de Staat het aantal nachtvluchten tot 13 terug te brengen.

Omdat uitvoering van deze uitspraak problemen geeft waar ‘partijen’ in onderling overleg niet uitkomen, belandt het geding hierover na enige omwegen^{xx} weer bij hetzelfde hof. Op 10 juli 1986 stelt het hof, op basis van een nadere literatuurstudie, een nieuwe – geheel van de systematiek van de LVW losstaande (!) – norm voor de geluidsbelasting ten gevolge van nachtvluchten; het maximale nachtelijke piekniveau wordt op 55 dB(A) gesteld (*in de slaapkamer*)^{xxi} en er mogen maximaal 40 vliegbewegingen per nacht worden uitgevoerd. Voorts stelt het hof een dwangsom (van f 100 000) vast – jegens de Staat – voor iedere overtreding van het maximale piekniveau na voltooiing van het isolatieprogramma.^{xxii}

De luchtvaartwet

a. De aanwijzing

Zowel in de nachtvluchten- als in de oost-westbaan-problematiek staat het fenomeen van het aanwijzingsbesluit centraal. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van V en W is neergelegd in art. 19 en (voor wijzigingen) art. 27 LVW. Het belang van het aanwijzingsbesluit wordt al aanstonds duidelijk als we kijken naar art. 14 lid 1 (aanhef en onder c): Het is *verboden* binnen Nederland een niet als luchtvaartterrein aangewezen terrein in te richten voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen.

De ingrijpende wijziging van de LVW in 1978^{xxiii} bracht voor het aanwijzingsbesluit twee belangrijke veranderingen.

In de *eerste plaats* werd de procedure van art. 19-24 LVW ingevoerd waardoor m.n. het ‘democratisch gehalte’ van de besluitvorming over de aanwijzing werd versterkt.

In de *tweede plaats* werd bij de wijziging van de LVW in 1978 in art. 25 lid 1 bepaald dat bij de aanwijzing tot luchtvaartterrein en geluidzone rond het luchtvaartterrein moet worden vastgesteld, ‘waarbuiten de geluidsbelasting (...) een vastgestelde grenswaarde niet mag overschrijden’. Het tweede lid van dit artikel biedt de mogelijkheid om de in het eerste lid bedoelde maximale grenswaarde bij AMvB vast te stellen.

Het belang dat de wetgever hecht aan de geluidszonering wordt onder meer in art. 24 lid 3 (voorschriften ter bewaking van de geluidszone), 25 lid 4 (toezicht) en 27 lid 2 (wijziging van de geluidszone als grond voor wijziging van de aanwijzing) onderstreept.

Art. 2 van het op art. 25 lid 2 LVW gebaseerde Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen (BGGL)^{xxiv} bepaalt de *grenswaarde* voor de maximaal toegelaten geluidsbelasting, die buiten de geluidszone niet mag worden overschreden, voor alle grote luchtvaartterreinen (waaronder luchthaven Zuid-Limburg), op 35 kosteneenheden. Kosteneenheden (Ke’s) geven een norm voor de geluidsbelasting op een bepaalde plaats veroorzaakt door de gezamenlijke vliegbewegingen (landen, opstijgen).^{xxv} De 35 Ke-grens is niet direct in een maximaal geluidsniveau

op een bepaald moment te vertalen (in de bekende dB(A)-normen), maar legt wel beperkingen op aan het 'gebruikspatroon' van een luchthaven (de intensiteit van gebruik in samenhang met de vormen en procedures van gebruik, gedurende een langere periode).^{xxvi}

Naast het BGGL geeft het op art. 76 lid 1 onder e LVW gebaseerde Besluit houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidshinder door luchtvaartuigen (BBGL)^{xxvii} aan de minister van V en W de mogelijkheid de geluidshinder door luchtvaartuigen te beperken. Op grond van art. 4 van het BBGL kan de minister het opstijgen of landen van vliegtuigen op of vanaf een Nederlands luchtvaartterrein beperken of verbieden; dit artikel is sinds z'n inwerkingtreding steeds de grondslag geweest voor de ministeriële nachtvluchtbeschikkingen.

b. Zoneringsproblematiek

Met name de regeling van de geluidszonering heeft tot problemen geleid.

In de *eerste plaats* ligt er het probleem van de overgangsbepaling bij de wijzigingswet van 1978, art. VII lid 1 LVW: Binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet wordt aangevangen met de vaststelling van geluidszones (...) rond bestaande luchtvaartterreinen (waaronder luchthaven Zuid-Limburg, *M.A.H.*).

Voor de noord-zuidbaan van de luchthaven Zuid-Limburg is het nooit tot vaststelling van enige definitieve geluidszone gekomen. Of ooit een begin is gemaakt, is omstrepen. Feit is dat in 1982^{xxviii} een beleidscommissie is ingesteld en dat voor de noord-zuidbaan (in het kader van het structuurschema burgerluchtvaartterreinen (SBL)^{xxix} zgn. interim-contouren zijn vastgesteld. Daarvan is echter steeds beweerd dat ze als tijdelijk (voortuitlopend op de aanwijzing van de oost-westbaan) moeten worden beschouwd. Bij die aanwijzing zou dan het vliegveld integraal worden gezoneerd.^{xxx}

Deze kwestie is van belang omdat het BGGL in aansluiting op de 35 Ke-norm van art. 2, ook normen kent die betrekking hebben op de geluidsbelasting *binnen* de geluidszone (zulks met het oog op isolatie c.q. sanering. Deze normen hebben een oplopend karakter (van 35 tot 65Ke).^{xxxi} Naarmate zonering op zich laat wachten en de activiteit op de noord-zuidbaan toeneemt, zullen binnen de uiteindelijke integrale zone minder scherpe normen mogen worden gehanteerd, waardoor de 'rechtspositie van omwonenden steeds ongunstiger wordt.^{xxxii}

Hoewel burgers aan het BGGL, volgens de bijbehorende Nota van Toelichting, geen rechten kunnen ontleen^{xxxiii} biedt het besluit niettemin een afwegingskader waardoor de overheid niet zonder meer aan de behoefte of noodzaak tot sanerings- of isolatiemaatregelen voorbij kan gaan.^{xxxiv}

In de *tweede plaats* is de verhouding tussen de grenswaarde van de geluidszone (ex art. 25) en (de maatregelen van de minister ex) art. 4 BBGL problematisch. Naar mijn mening is voor regels ex art. 4 BBGL slechts ruimte binnen de bandbreedte van de geluidszone. Het 'gebruikspatroon' van een luchtvaartterrein kan worden gewijzigd zolang de 35 Ke-norm maar intact blijft.^{xxxv} Binnen een dergelijke systematiek is het goed voorstelbaar dat op grond van art. 4 BBGL het aantal nachtvluchten wordt teruggebracht om het nachtelijk vliegelaai te beperken.

Zonering gaat m.a.w. logischerwijs aan maatregelen ex art. 4 BBGL vooraf. Maar wat nu als er niet gezoneerd is? Mag de minister dan 'vrijelijk' op grond van art. 4 beschikken? Voordat ik deze vraag beantwoord wil ik eerst het optreden van de burgerlijke rechter en het advies van de Raad van State nader in de beschouwing betrekken.

Het optreden van de rechter

a. februari '86

De eerste belangrijke uitspraak van de burgerlijke rechter inzake de nachtvluchtproblematiek is het eerder genoemde arrest van het Hof Den Haag van 27 februari 1986. Het betrof hier het geschil in hoger beroep aangespannen door de Vereniging tegen de staat. Inzet was de eis van de vereniging tot een verbod jegens de Staat om een beschikking tot uitbreiding van nachtvluchten op de noord-zuidbaan uit te vaardigen, totdat nader onderzoek naar geluidshindereffecten zou zijn ondernomen en aan de resultaten daarvan gevolg zou zijn gegeven. De rechtmatigheid van de nachtvluchtbeschikking van 30 april 1985 was daarmee in het geding. Het hof liet zich in onverbloemde bewoordingen uit over

de beschikking; zo heeft de Staat volgens het hof ‘een met veel waarborgen omgeven wettelijke regeling, die (...) de belangen van de burger zorgvuldig bewaakt^{xxxvi}, buiten werking gehouden door, in strijd met de wet, het vaststellen van officiële geluidszones achterwege te laten en heeft hij in plaats daarvan, (...) een stuk wetgeving ingevoerd, bijna ‘pseudo wetgeving’ waardoor de geluidsbelasting rondom de noord-zuidbaan, (...) aanzienlijk zou kunnen toenemen, ...’.

Het hof oordeelt de grieven gegrond en de Staat wordt opgedragen ‘ervoor zorg te dragen, dat het aantal nachtvluchten op de luchthaven Zuid-Limburg tot het niveau van vóór de Nachtvlichtbeschikking wordt beperkt, totdat deugdelijk onderzoek heeft uitgewezen dat, eventueel na het treffen van isolatiemaatregelen, een groter aantal nachtvluchten uit een oogpunt van volksgezondheid in redelijkheid kan worden aanvaard’. Het hof verklaart zijn bevel uitvoerbaar bij voorraad.

b. juli ‘86

Uitvoering van het arrest van het hof leidt al snel tot allerlei problemen waarbij ook derden in het spel komen.^{xxxvii} Het Hof Den Haag komt er opnieuw aan te pas en wijst op 10 juli 1986 opnieuw een opmerkelijk arrest. Uitgangspunt is het arrest van 27 februari: bij de invoering van de gewraakte Nachtvlichtbeschikking heeft de Staat ‘in strijd met de wet (...) gehandeld en hierdoor tegenover de Vereniging een onrechtmatige daad (...) gepleegd’. Het hof verwijst in z’n uitspraak naar het (op basis van onafhankelijk onderzoek naar de invloed van vliegtuiglawaai op de kwaliteit van de slaap en gezondheid van de slaper) aangepaste isolatieprogramma van de Staat. Daarin wordt – zo stelt het hof – uitgegaan van een aanvaardbaar ‘piekniveau’ in de slaapkamer van 55 dB(A). Het programma is – in geld uitgedrukt – verhoogd van 8 tot 21 à 22 miljoen. Het hof ziet in dit programma een aanknopingspunt om de vordering van de Vereniging althans ten dele te kunnen toewijzen: het hof ‘bepaalt dat, als op 1 januari 1987 het hierboven bedoelde isolatieprogramma niet zou zijn voltooid, de Staat ten behoeve van de Vereniging een dwangsom zal verbeuren van f 100 000 per dag’. Tot 1 januari zullen Staat, Luchthaven en enkele belanghebbende bedrijven matiging moeten betrachten, door zo min mogelijk geluidsoverlast te veroorzaken.

Ook deze uitspraak blijkt een bron van nieuwe conflicten, die allemaal draaien om de vraag of c.q. wanneer aan de uitspraak van het hof is voldaan. Toen op 1 januari 1987 het isolatieprogramma onvoltooid bleek, barstten de geschillen over de uitspraak van het hof opnieuw los; zoals bijvoorbeeld over een door de vereniging op een rekening van de Staat bij De Nederlandse Bank gelegd beslag! Bespreking van deze geschillen zou hier helaas te ver voeren.^{xxxviii}

c. februari ‘88

Tenslotte werd op 10 februari 1988 door de Rechtbank in Den Haag uitspraak gedaan in een door de Vereniging tegen de Staat en enkele anderen^{xxxix} aangespannen zaak. De Vereniging vorderde in deze zaak in de eerste plaats onverbindendverklaring van de nachtvlichtbeschikking van 1985 en oplegging van de verplichting tot wijziging van de interim-geluidszones, indien door uitbreiding van nachtvluchten de grenzen daarvan zouden worden overschreden. Daarnaast vorderde zij zonering van de noord-zuidbaan en daarbij zonodig het treffen van voorgeschreven geluidsisolerende maatregelen.

Volgens de rechtbank komt de nachtvlichtbeschikking (ex art. 4 BBGL) in strijd met z’n eigen grondslag (te weten art. 76 lid 1 onder e LVW), indien de leefbaarheid van het milieu in verhouding tot de belangen van het luchtvaartverkeer onevenredig wordt aangetast. Op het moment dat de beschikking werd gegeven was er sprake van zodanige onevenredigheid. Doordat inmiddels een isolatieprogramma is gerealiseerd kan de beschikking niet langer als onverbindend worden beschouwd; mede gelet op het tijdelijke karakter van deze uitbreiding.

De rechtbank acht zich onbevoegd om de Staat bij voorbaat het intrekken of uitvaardigen van bepaalde wetgeving te ge- of verbieden.

De vordering tot zonering en (eventuele) geluidsisolering wordt door de rechtbank afgewezen, omdat de LVW slechts regels stelt over het maken van een aanvang met zonering. Daarbij acht de rechtbank het redelijk dat de Staat, nu aanwijzing van de oost-westbaan immanent is, een

interimbeleid voor de noord-zuidbaan voert, te meer daar er anders ingevolge de noord-zuidzoneringsmaatregelen moeten worden getroffen die later, na realisatie van de oost-westbaan overbodig blijken.

Tegen deze uitspraak is door de Vereniging hoger beroep ingesteld.

De redenering van het hof in het februari-arrest van '86 ('strijd met de wet') is aldus gaandeweg ingewisseld voor een 'pseudo-wettelijke' leefbaarheidsnorm van 55 dB(A) van het februari-vonnis van '88. de normering van de LVW is daarmee enerzijds verbreed: de burger heeft niet alleen de 35 Ke-norm als 'rechtswaarborg'. Anderzijds is sprake van versmalling omdat de rechter in het hanteren van de 55 dB(A)-norm een weg ziet om de lastige discussies over de zoneringsmaatregelen als centraal instrument in de afweging van vliegbelang tegen milieubelang te omzeilen.^{xi}

Het advies van de Raad van State

Op 26 juli 1988 richt de minister van V en W een verzoek om advies tot de achtste en negende afdeling van de Raad van State (RvS), dat leidde tot het in de aanhef van deze bijdrage reeds aangeduide advies.

De minister formuleert in haar verzoek drie vragen:

- Kan op dit moment een aanwijzingsbesluit worden opgenomen nu nog geen overeenstemming met België en Duitsland is bereikt, *terwijl* in het (nadere) MER van een dergelijke overeenstemming is uitgegaan?
- Zo nee, kan door voorschriften ex art. 24 lid 3 LVW (beperkingen in het gebruik van het luchtvaartterrein) te geven eventueel wel een aanwijzingsbesluit worden genomen?
- Kan voor het aanwijzingsbesluit worden volstaan met het hanteren van de kosteneenheden-systematiek?

Ten aanzien van de *eerste vraag* stelt de RvS dat op thans beschikbare stukken geen aanwijzingsbesluit kan worden genomen, nu in casu sprake is van een situatie als in art. 41aa lid 2 Wabm bedoeld ('aanmerkelijke wijziging van omstandigheden waarvan bij het maken van het MER is uitgegaan').^{xli}

Met betrekking tot de *tweede vraag* is de RvS van mening dat aan art. 41aa Wabm, in relatie tot art. 27 jo. art. 24 lid 3 LVW, exclusieve werking toekomt. De RvS acht de gedachte om aan de aanwijzing voorschriften te verbinden dan ook zinledig, reeds omdat art. 41aa aan het nemen van een aanwijzingsbesluit in de weg staat.

De *derde vraag* van de minister wordt – tenslotte – opnieuw ontkennend beantwoord. De RvS stelt dat Ke-normering niet geschikt is voor het beschrijven van de specifieke geluidshindergevolgen van nachtelijke vliegtuiggeluid en dat de bestaande uitvoeringsbesluiten op grond van de LVW derhalve 'geen belemmering mogen vormen om alle geluidshinderaspecten te onderkennen en een volwaardige plaats te geven in het besluitvormingsproces'. Het advies doelt hierbij o.m. op lagere Ke-contouren (van art. 20 lid 2 onder g LVW) en op de dB(A)-normering van nachtvluchten (m.n. de piekniveaus).

Van adviezen van de RvS gaat – uiteraard – geen bindende werking uit. Als de minister van mening is dat in casu het aanwijzingsbesluit wel degelijk op grondslag van de beschikbare stukken kan worden gegeven dan staat het advies daaraan formeel niet in de weg. De kans is dan echter groot dat dit via de beroepsprocedure ex art. 30 lid 1 LVW weer bij de RvS terugkeert; om precies te zijn bij de Afdeling geschillen van bestuur, die daarover een oordeel geeft dat aan de minister wordt voorgelegd (vgl. art. 26 lid 1 Wet RvS). De kans dat dit oordeel van het gegeven advies zal afwijken lijkt klein, en een eventuele beslissing van de minister om toch door te zetten (het 'contrair gaan' ex art. 58 Wet RvS) zal zonder twijfel in een beroep op het EVRM resulteren.

De minister lijkt een en ander in te zien en heeft inmiddels besloten dat het dan maar anders moet. De Belgische oren zullen, gegeven de ontbrekende internationale overeenstemming, moeten worden ontzien. Daartoe moeten vliegtuigen die over België in- of uitvliegen een zodanige bocht over Nederlands Limburg maken dat België op grotere hoogte, zonder geluidshinder, kan worden gepasseerd. Eind september beslist de minister dat daartoe een nader-nader MER moet worden gemaakt, en wel zo snel dat voor 15 februari alsnog het aanwijzingsbesluit kan worden genomen. Begin november geeft de minister te kennen dat het allemaal toch niet zo makkelijk gaat. Er zal eerst

een nieuwe ontwerp-aanwijzing moeten komen. Pas daarop kan er weer een MER worden gemaakt dat dan weer getoetst zal moeten worden. Een besluit omtrent aanwijzing zal zeker nog met een jaar worden vertraagd.^{xlii}

Op het punt van de geluidshindereffecten zal men zich (ten departemente, bij de Rijksluchtvaartdienst, bij het provinciebestuur van Limburg en op het luchthaven) intussen flink moeten beraden. Op dit moment zijn +/- 1600 woningen geïsoleerd voor een totaalbedrag van +/-20 miljoen gulden. Als de 55 dB(A)-norm wordt aangehouden zullen, blijkens het (eerdergenoemde) TNO-onderzoek, ten gevolge van de nachtelijke activiteiten op de geprojecteerde oost-westbaan, ongeveer 60 000 mensen regelmatig met ontwaakreacties worden geconfronteerd. Het onderzoek geeft overigens aan dat slaapstoornissen zich nog over een veel groter gebied (c.q. over een nog veel groter aantal personen) zullen voordoen. Uitgaande van de berekeningen van het TNO-rapport zullen tenminste nog +/- 20000 woningen (extra) geïsoleerd moeten worden. Daarvoor zal tussen de 200 en 350 miljoen gulden geïnvesteerd moeten worden.

Het is, los van de kostenpost, de vraag of het nemen van zodanig ingrijpende maatregelen politiek en (gegeven het feit dat isolatie nimmer volledig kan zijn) juridisch nog realistisch is.^{xliii} Een en ander wordt in de nieuwe plannen van de minister nog problematischer: bij een bocht in zuidelijke richting zullen Bunde en Maastricht, en bij een bocht in noordelijke richting Elsloo en Stein aanmerkelijk zwaarder belast gaan worden. De gevolgen spreken voor zich.

Beoordeling

De Luchtvaartwetgeving heeft een exclusief karakter. Dat blijkt uit het feit dat noch de Wet geluidhinder (WGH)^{xliv}, noch de Wet op de Ruimtelijke Ordening^{xlv} aanvullende afwegingsmogelijkheden bieden bij het aanwijzingsbesluit. Ook de Afdeling rechtspraak^{xlvi} overwoog in een beroep tegen verlening van een bouwvergunning voor enkele bouwwerken op de luchthaven Zuid-Limburg, dat de aspecten van geluidhinder aan bod zullen komen in kader van de geluidszonering ex art. 25 LVW, *welke wet voorziet in met voldoende rechtswaarborgen omgeven procedure t.a.v. de vaststelling van deze zones*, zodat met dat belang bij het genomen besluit geen rekening gehouden behoefde te worden!

Het is – kort gezegd – toch te gek dat van deze rechtswaarborgen *niets* overblijft omdat de minister in art. VII lid 1 LVW de mogelijkheid vindt om definitieve zonering steeds maar uit te stellen, daarbij intussen al 10 jaar (!) gebruikmakend van het argument dat het hier een ‘interim-situatie’ betreft. Tien jaar lang is het gezondheidsrisico van omwonenden van het vliegveld door het nemen van opvolgende nachtvluchtbeschikkingen ondergeschikt gemaakt aan een (ook nu nog *volstrekt*) onzekere uitkomst van de besluitvorming over de oost-westbaan.

Mijns inziens berust de rechterlijke bevattelijkheid voor het ‘interim-argument’ op een fundamenteel onjuist begrip van de Luchtvaartwetgeving op het punt van de aanwijzing. De rechter lijkt er steeds vanuit te gaan dat er een witte vlek in de regelingen van art. VII LVW zit: zolang er niet gezoneerd is – zo neemt de rechter aan – is het niet onlogisch om middels beschikkingen ex art. 4 BBGL regels te stellen (mits alle betrokken belangen zorgvuldig zijn afgewogen; de leefbaarheidsconstructie van de rechtbank).

De wetgever heeft de centrale rol van de geluidszonering echter *juist ook* in ‘overgangssituaties’ in acht willen nemen.

In de *eerste plaats* geeft lid 1 van art. VII LVW een jaar respijt om een aanvang te maken met de zonering (een terme de grâce om even rustig de balans op te maken). Een redelijke uitlegging van dit artikellid zou zijn dat binnen 1 jaar na inwerkingtreding van de wijzigingswet een ontwerp-aanwijzing ter inzage wordt gelegd (conform art. VII lid 2 jo. art. 20 LVW).^{xlvii} Dit is feitelijk niet gebeurd.

In de *tweede plaats* heeft de wetgever oog gehad voor het feit dat het bestaand gebruik van in 1978 reeds aangewezen luchtvaartterreinen zich wellicht moeilijk verdroeg met de geluidszonering op 35 Ke-basis (men maakte al te veel lawaai). Door in art. VII lid 3 LVW te bepalen dat de grenswaarde ook op een ander (hoger) niveau kan worden gesteld, teneinde daarna gefaseerd de toegelaten geluidsbelasting buiten de zone terug te brengen, wordt zonering ook praktisch gezien mogelijk.^{xlviii}

De problematiek van BGGL – het isoleren en saneren – wordt door die maatregel getemperd, terwijl de ‘rechtspositie’ van omwonenden, die sterk op de geluidszonering rust, is verzekerd.

In de *derde plaats* heeft de wetgever, teneinde de overgang tussen het oude en het nieuwe rechtsregime voor reeds aangewezen luchtvaartterreinen al helemaal gemakkelijk te maken, in lid 4 art. VII ook nog voorzien in de mogelijkheid om afzonderlijk voor elk aan- of uitvlieggebied van de banen een geluidszone vast te stellen.

Dankzij deze voorzieningen kan de geluidszonering onder alle omstandigheden als afwegingskader en rechtswaarborg dienen. ‘Interim-situaties’ spelen geen enkele rol, en dat is gelet op de genoemde bepalingen ook in het geheel niet nodig.^{xlix} Op de luchthaven Zuid-Limburg dient de noord-zuidbaan dan ook op korte termijn te worden gezoneerd (volgens de procedure van art. VII LVW). Mocht terzijntijd een oost-westbaan worden aangelegd dan kan de, bij de aanwijzing daarvan tegelijkertijd ingevoerde nieuwe integrale zone (voor beide banen) de gefaseerde zoneringsregeling voor de noord-zuidbaan gewoon vervangen.

Toepassing van enig soort ‘interim-argumentatie’ is gezien het voorgaande volstrekt misplaatst en leidt tot misbruik van het BBGL (of zoals het februari-arrest het zegt, tot ‘bijna pseudo-wetgeving’). Het BBGL past slechts binnen de geluidszone-systematiek (definitief of gefaseerd) en toepassing los van die systematiek moet als ‘détournement de procedure’ worden opgevat – of, zoals het hof het in het februari-arrest zegt, als strijdig met de wet. De toepassing die op dit moment aan het BBGL¹ wordt gegeven heeft een werking die nog het best is te vergelijken met die van een ‘zwart gat’: alle rechtswaarborgen van de LVW worden er onherroepelijk door opgeslokt!

Het publiekrechtelijk regime wijst de rechter dus gewoon de weg, en het wordt tijd dat de burgerlijke rechter daar acht op gaat slaan. Voor de omwonenden zal overigens het privaatrechtelijke regime dan toch belangrijk (zo niet het belangrijkste) blijven. Als art. VII lid 1 en 3 worden toegepast ligt weliswaar de weg van inspraak bij de geluidszonering open en is het BGGL van toepassing, feit blijft dat de normen misschien soepeler zullen komen te liggen (zij het onder gefaseerde verscherping). Het privaatrechtelijke spoor laat toe dat ook andere normen dan de kosteneenheden relevant worden. De 55 dB(A)-norm – als criterium voor de vraag of burgers (gezondheids)schade lijden – is daarin blijkens de eerder aangehaalde uitspraken een centrale rol gaan spelen. Dit kon gebeuren omdat de rechter – mede op grond van technisch onderzoek – tot het inzicht kwam dat de Ke-norm niet alle geluidshindereffecten ‘omvat’ en dus als indicator van toelaatbare inbreuk op de belangen van individuele burgers te kort schoot. Denkbaar is overigens dat deze norm, mede door toedoen van nieuwe onderzoekingen, nog scherper zal komen te liggen.^{li}

Opmerkelijk genoeg zien we dat de door de burgerlijke rechter aanvaarde norm, hoewel deze in de LVW geen enkele rol speelt nu in de MER-procedure weer naar boven komt. Geheel in de geest van art. 41a jo. art. 41j Wabm heeft de MER-commissie gemeend verder te moeten gaan dan de publiekrechtelijke LVW-normering. De privaatrechtelijke milieunorm gaat zo toch in de publiekrechtelijke besluitvorming een expliciete rol spelen. Het is goed dat de RvS deze gedachtengang ondersteunt.

Ik kom tot een afronding. Het treurige van de casus Luchthaven Zuid-Limburg is dat de overheid bewust (de overheid behoort immers het recht te kennen) een stuk wetgeving buitenspel heeft gezet – wetgeving die voor de burger een rechtswaarborg moest bieden – en aldus misbruik van haar machtspositie heeft gemaakt. Treuriger is het misschien nog dat de rechter haar op dit pad heeft gevolgd en het ‘interim-argument’ op allerlei manieren heeft toegelaten, bijvoorbeeld door steun te zoeken in een formule als ‘leefbaarheid van het milieu’. Dat de burgerlijke rechter dat soort formules en normen (als de 55 dB(A)-norm) erbij heeft gehaald is te billijken – en vloeit ook uit zijn taak voort – maar daarbij heeft hij nagelaten om het *onwetmatig* handelen van de overheid in zijn oordeel tot uitdrukking te brengen. De vorderingen gaven hem daartoe op enkele punten zeker de kans.

Mr. drs. M.A. Heldeweg

M.A. Heldeweg is universitair docent in het recht, in het bijzonder het staats- en bestuursrecht, aan de Rijksuniversiteit Limburg

ⁱ Advies over de toepassing van de aanwijzing ex art. 27 Luchtvaartwet in relatie tot de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (m.n. de regelen m.b.t. de milieu-effectrapportage) in verband met de uitbreiding van de luchtgaven Zuid-Limburg met een oost-westbaan, RvS 23-8-1988, nr. IX-1 (1988).

ⁱⁱ Litis Finiri Oportet, doch niet in Beek, NJB 86/33, p. 1057-1059.

ⁱⁱⁱ Besluit van 11-1-1985, Stcrt. 14, per brief van 18-1-1985 aan de regio bekend gemaakt; vgl. aanhef nachtvluchtenbeschikking van 30 april 1985, LV/L 22 185, Stcrt. 84.

^{iv} 'Oost-Westbaan Maastricht Airport', een haalbaarheidsstudie verricht door het rijk (de Rijksluchtvaartdienst) in samenwerking met enkele Limburgse instellingen (het provinciebestuur, het LIOF), maart 1984.

^v Commissie ex art. 41a lid 1 jo. art. 77a lid 1 Wabm.

^{vi} 29-4-1987, doc. 6036E/6037E/6143E/6040E.

^{vii} Toetsingsadvies 31-8-1987.

^{viii} Toetsingsadvies van 22-4-1988.

^{ix} Blijkens het toetsingsadvies over het Nadere-MER is de MER-commissie nog altijd niet tevreden. De slotzin in de aanbiedingsbrief luidt: 'De commissie zal gaarne vernemen op welke wijze u (de ministers van VROM en van Ven W M.A.H.) gebruik heeft gemaakt van haar advies.' Of de ministers nog op een 'Nader-nader-MER' zullen aandringen is onzeker (zie noot 43).

^x Het bevoegd gezag neemt een MER-plichtig besluit niet indien de gegevens die in het MER zijn opgenomen, redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd i.v.m. aanmerkelijke wijziging van de omstandigheden waarvan bij het maken van het MER is uitgegaan.

^{xi} Ex art. 18 lid 2 Wet op de Raad van State.

^{xii} Zie noot 1.

^{xiii} Besluit van 26-1-1971, RLD, nr LT/20 173, Stcrt. 211.

^{xiv} Bij de aanwijzing kunnen voorschriften worden gesteld, en dus niet *krachtens* de aanwijzing!

^{xv} Bij brief aan de gemeente Ulestraten van 21-11-1975 geeft de Raad van Bestuur (RvB) kennis van een door hem gegeven verbod van nachtvluchten met straalverkeertoestellen, bij brief van 3-5-1978 geeft de RvB aan het gemeentebestuur van Ulestraten kennis van een door de RvB gegeven nachtvluchtverbod 'voor normaal vliegverkeer', inhoudende een verbod van nachtvluchten tussen 23.00 en 06.00 uur.

^{xvi} Overeenkomst van 28-6-1979, tussen het gemeentebestuur van Ulestraten en de staatssecretaris van V en W waarbij de (inmiddels in de nieuwe gemeente Groot-Meerssen opgenomen) gemeente Ulestraten zich verplichtte tot het afgeven van een bouwvergunning voor de bouw van een verkeersstoren waar tegenover de staatssecretaris zich verplichtte het nachtvluchtverbod van de RvB (zie voorgaande noot), tenminste totdat de definitieve geluidszones zouden zijn vastgesteld, te zullen handhaven.

^{xvii} Besluit van 15-6-1981, nr LV/L 22 901, Stcrt. 27. De Nationale ombudsman beoordeelt de wijze waarop langs deze weg de overeenkomst met Ulestraten wordt doorkruist in zijn verslag van 15-1-1986 (nr 86/R017) als 'onbehoorlijk'; de redenering van de minister als zou bij de overeenkomst met Ulestraten op het nachtvluchtverbod van de RvB van 24-11-1975 en *niet* op het verbod van 3-5-1978 (zie voorgaande noten) zijn gedoeld wordt daarbij niet 'gehonoreerd'.

^{xviii} Besluit van 30-4-1985, nr LV/L 22 185, Stcrt. Nr 84, ex art. 4 van het KB van 21-5-1981, Stb. 1981, nr 343. Ter vergelijking; vanaf Schiphol worden gemiddeld nog geen 5 nachtvluchten uitgevoerd (vgl. W.P. Willems, De nachtvliegers van Beek, Geluid en omgeving, sept. '88).

^{xix} Hof 27-2-1986, n.g., zie overigens mijn in noot 2 genoemde bijdrage.

^{xx} Pres. Rb. Maastricht, 27-3-1986; Pres. Rb. Den Haag, 14-4-1986; Hof Den Haag, 29-5-1986, alle n.g. (zie ook het overzicht op p. 1509 van dit artikel).

^{xxi} De Wet geluidhinder (die niet op luchtvaartuigen van toepassing is – zie verderop) kent eenzelfde meeteenheid maar kiest een scherpere grenswaarde als uitgangspunt: 50 dB(A) *op de gevel*, hetgeen wordt uitgewerkt tot drie maximaal toelaatbare geluidsniveaus *binnen* woningen: 35 dB(A) overdag, 30 dB(A) 's avonds en 25 dB(A) 's nachts (vgl. o.m. art. 41, 46, 53, 65 en 82 WGH, alsmede de circulaire 'Bestrijding van geluidhinder')!!

^{xxii} Hof Den Haag, 10-7-1986, M & R 1986, 68, m. nt. Van Ravesteyn, zie overigens mijn in noot 2 genoemde bijdrage.

^{xxiii} Wet van 7-6-1978, Stb. 354.

^{xxiv} KB, 15-7-1981, Stb. 504.

^{xxv} Aldus art. 1 BGGL.

^{xxvi} Hier ligt een verband met eerdergenoemd art. 27 lid 2 LVW: als men het 'gebruikspatroon' (overigens een term van mijzelf) wil intensiveren dan zal, indien de vastgestelde 35Ke-geluidszone daardoor wordt overschreden, een wijziging van de aanwijzing geboden zijn! N.B. de LVW kent geen specifieke dB(A) normering (vgl. noot 21); de nota van toelichting (NvT) bij het BGGL maakt wel een vergelijk tussen de gemiddelde relatieve hinderscore (van 35 %) bij een grenswaarde van 53 Ke en die bij 63 dB(A) (opnieuw 35%) – voor de liefhebber ¶ 4 NvT.

^{xxvii} KB 21-5-1981, Stb. 343.

^{xxviii} Instellingsbesluit van 14-12-1982, Gedeputeerde Staten van Limburg, nr Bj 95.

^{xxix} Deel a. (november 1979, TK 79/80, 15 880, nrs 1-2) en deel d. (april 1981, TK 79/80, 15 880, nrs 1-2, en het gewijzigd deel d, februari 1986, TK 85/86, 15 880, nrs 27-28).

^{xxx} Anders, J.W.M. van Lieshout, De zoneringswet van 1978, Geluid en omgeving, sept. '88. Volgens hem markeert deel a van het SBL (zie noot 28) het punt van aanvang voor zonerings van de noord-zuidbaan.

^{xxxi} Art. 3-5 BGGL: niet gebouwde woningen, 35-45Ke; gebouwde of in aanbouw zijnde woningen, 40-55Ke; woningen die reeds met meer dan 40Ke belast worden, 55-65Ke!

^{xxxii} Te meer als ook de woningbouw in de omgeving van de luchthaven gewoon doorgang vindt! Het Hof Den Haag, 10 juli 1986 bevestigt de nadelige positie van omwonenden in deze.

^{xxxiii} Aldus de Nota van Toelichting onder 1. Inleiding.

^{xxxiv} Ik denk hierbij onder meer aan invulling van de willekeurtoets met de normen van de BGGL.

^{xxxv} Dit volgt uit eerder genoemd art. 27 lid 2 LVW.

^{xxxvi} Bedoeld wordt de regeling van art. 25 en 26 LVW in samenhang met het BGGL.

^{xxxvii} De N.V. Luchthaven, het koeriersbedrijf XP international en Dow Jones Publishing Company (zie noot 22).

^{xxxviii} Hof Den Haag 31-12-1986; Pres.Rb. Amsterdam 16-6-1988; Pres. Rb. Den Haag 1-9-1988 – alsmede: Pres. Rb. Den Haag 1-6-1988 en Rb. Den Haag 10-2-1988. Geen van deze uitspraken is gepubliceerd (overigens verwijs ik naar het overzicht op p. 1509 van dit artikel).

^{xxxix} Rb. Den Haag 10-2-1988, n.g. (zie ook het overzicht op p. 1509 van dit artikel) De 'andere' worden in noot 37 genoemd.

^{xl} Een norm die – als gezegd (zie noot 21) aanmerkelijk hoger (en dus voor omwonenden ongunstiger) ligt als de normen van de Wet Geluidshinder.

^{xli} Afgaande op de berichtgeving in het 'NRC-Handelsblad' en 'De Limburger' van 5-10-1988 is België, blijkens uitspraken van de Belgische staatssecretaris voor leefmilieu, niet van zins om in te stemmen met uitbreiding van Luchthaven Zuid-Limburg met een oost-westbaan!

^{xlii} Vgl. Berichten in De Limburger van 29 sept. jl. (de 15 februari optie), en het NRC van 3 nov. jl. (uitstel met tenminste een jaar, aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer).

^{xliiii} Om nog maar te zwijgen over onteigenings- en schadevergoedingsperikelen! Overigens zijn er aanwijzingen dat de betrokken bewindslieden toch een 'nader-nader-MER' gaan maken waarin België wordt ontzien (maar Limburg zelf nog ernstiger 'geluidsgestoord' zal raken?!).

^{xliiv} Vgl. art. 1 lid 1 jo. art. 2 lid 1 WGH, alsmede art. 16 lid 1 WGH.

^{xlv} Vgl. art. 26 LVW (aanwijzingen voor bestemmingsplannen) en art. 30 lid 2 (geen beroep tegen aanwijzing ex art. 26) en art. 30 lid 3 LVW (bezwaren tegen aanpassing van een bestemmingsplan kunnen geen grond vinden in bedenkingen tegen de aanwijzing tot luchtvaartterrein).

^{xlvi} Afd. rechtspraak RvS 12-5-1981, Bouwrecht 1981, p. 777.

^{xlvii} Toegegeven, de MvT (p. 26, TK 74/75, 13 130, nr 3) legt het beginpunt bij het overleg van art. 19 LVW; uit een oogpunt van rechtszekerheid biedt deze zienswijze echter geen enkele waarborg – anders, J.W.M. van Lieshout, a.w. (zie noot 30).

^{xlviii} Vgl. o.m.: MvT p. 26-28, TK 74/75, 13 130, nr 3, alsmede MvA p. 11, TK 75/76, 13 130, nr 12. het is opvallend dat vrijwel niemand verder kijkt dan art. VII lid 1!

^{xlix} Vooral de Rb. Den Haag (zie noot 39), en J.W.M. van Lieshout (a.w. zie noot 30) gaan op dit punt m.i. de 'mist' in!

¹ Waarvan de vraag op z'n plaats is of het naar de aard der regelingen die het biedt (voorschriften over het gebruik van vliegtuigen c.q. het luchtvaartterrein) niet in strijd komt met z'n grondslag (art. 76 lid 1 aanhef en onder e LVW: het stellen van eisen aan luchtvaartuigen m.h.o. op de geluidsproductie)!

^{li} Naast het IVEM, NIPG-TNO onderzoek (Nachtvluchten en hun invloed op slaap, gezondheid en gedrag, 1986 public. Nr NIPG 860 011), dat aan de 55 dB(A)-norm van het juli-arrest ten grondslag ligt, is het IVEM (de Intrafacultaire Vakgroep Energie en Milieukunde, RU Groningen) recent met het rapport 'Omgevingslawaai, slaap en gezondheid' (IVEM-rapport nr 26 RUG) gekomen. Uit dat rapport blijken reeds vanaf 30 dB(A) *binnenniveau* schadelijke reacties op te treden!