

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2021/189316

Uw kenmerk
2021Z11000

Datum 12 juli 2021
Betreft Beantwoording Kamervragen over de uitruil van
geluidsruimte tussen kleine en grote luchtvaart op
Groningen Airport Eelde

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de vragen van het lid Van Raan (PvdD) over 'de uitruil van geluidsruimte tussen kleine en grote luchtvaart op Groningen Airport Eelde' (ingezonden 17 juni 2021).

Vraag 1

Kunt u bevestigen dat er geen bezwaar en beroep mogelijk is tegen de omzettingsregeling van Groningen Airport Eelde, omdat de omzettingsregeling een één-op-één omzetting van de gebruiksbepalingen van het aanwijzingsbesluit betreft waaruit geen nieuwe rechtsgevolgen voortvloeien? Zo nee, hoe zit dit dan?¹

Antwoord 1

De Omzettingsregeling luchthaven Eelde is gebaseerd op artikel X van de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (hierna: RBML).² Artikel X van de RBML is opgenomen in artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), ook wel de 'negatieve lijst' genoemd. Er is met de omzettingsregeling geen sprake geweest van verandering van activiteiten of een ingreep op de luchthaven ten opzichte van de situatie met het aanwijzingsbesluit dat door de omzettingsregeling is vervangen. Door in de omzetting uit te gaan van het invoerscenario waarmee de geluidszone van het aanwijzingsbesluit is bepaald, is de maximale geluidsruimte van de luchthaven niet veranderd. Ook is er geen sprake geweest van wijzigingen van de start- of landingsbanen van de luchthaven. Tenslotte zijn de ruimtelijke beperkingen voor de omgeving van de luchthaven gelijk gebleven, omdat de geluidszones in de aanwijzing zijn omgezet in beperkingengebieden met dezelfde beperkingen als de situatie bij het aanwijzingsbesluit.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-14093.html> Toelichting, paragraaf 2 'De omzetting van gebruiksbepalingen van het aanwijzingsbesluit'

² Wet van 18 december 2008 houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 2008, 561).

Gezien het feit dat de omzettingsregeling daarmee een één op één omzetting van de gebruiksbepalingen van het aanwijzingsbesluit betrof waaruit geen nieuwe rechtsgevolgen voortvloeiden is in de wet RBML bepaald dat tegen de omzettingsregeling geen mogelijkheid van een bezwaarschriftprocedure of een beroep op de bestuursrechter openstaat. Tegen het aanwijzingsbesluit, dat één op één is omgezet in de omzettingsregeling, heeft wel de mogelijkheid tot bezwaar en beroep opengestaan. Ook tegen het nieuw vast te stellen luchthavenbesluit voor Groningen Airport Eelde (GAE) staat de mogelijkheid van beroep open.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2021/189316

Vraag 2

Is er toetsing geweest door onafhankelijke deskundigen op de stelling dat de omzettingsregeling een één-op-één omzetting betrof zonder nieuwe rechtsgevolgen? Zo ja, wat was de uitkomst? Zo nee, waarom is dit niet gebeurd?

Antwoord 2

Nee, dit is niet gebeurd. Wel is het wetsvoorstel RBML integraal getoetst. Het 'Meldpunt voorgenomen regelgeving' heeft de milieueffecten van het wetsvoorstel en het overgangsrecht bekeken. Daarnaast heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) een ex ante evaluatie op het wetsvoorstel uitgevoerd. Het MNP heeft onder andere geconcludeerd dat het nieuwe stelsel meer mogelijkheden biedt om geluidsoverlast en risico's te beheersen dan het toenmalige stelsel. Tot slot is het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Vraag 3

Klopt het dat de omzettingsregeling op de negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht is geplaatst, op basis van artikel IV van de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML), en dat dit RBML-artikel is vervallen per 25 april 2013? Wat betekent dit voor de mogelijkheden om in beroep te gaan?

Antwoord 3

Met de inwerkingtreding van artikel IV van de RBML in 2009 is de negatieve lijst van de Awb gewijzigd en zijn de omzettingsregelingen (artikel X RBML) op deze lijst geplaatst. Op dat moment had artikel IV zijn werking gedaan en was 'uitgewerkt'. Artikel IV kon daarom vervallen en dat is met de Wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet gedaan. De omzettingsregelingen staan dus sinds 2009 op de negatieve lijst en dat is nog steeds het geval.

Vraag 4

Bent u bereid om de omzettingsregeling uit de negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht te halen, zodat alsnog bezwaar en beroep mogelijk wordt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Nee, hiertoe zie ik geen aanleiding. De overwegingen om geen beroep open te stellen tegen de omzettingsregeling zijn nog steeds valide. Het zou ook niet tot gevolg hebben dat beroep mogelijk wordt aangezien de omzettingsregelingen al jaren geleden zijn vastgesteld en de termijn voor het instellen van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter volgens de artikelen 6:7 en 6:8 van de Awb zes weken na bekendmaking van het besluit bedraagt. De omzettingsregeling zal worden opgevolgd door een luchthavenbesluit. Voor het nog vast te stellen luchthavenbesluit voor GAE staat de mogelijkheid van beroep wel open.

Vraag 5

Kunt u bevestigen dat in de omzettingsregeling het normenstelsel voor de geluidsruijnte anders is dan in het aanwijzingsbesluit, aangezien er in het aanwijzingsbesluit onderscheid werd gemaakt tussen de kleine en grote luchtvaart bij de geluidshandhaving (Bkl- en Ke-zones) en er in de omzettingsregeling geen sprake meer is van afzonderlijke geluidshandhaving voor grote en kleine luchtvaart (Ldengrenswaarden in handhavingspunten)? Zo nee, hoe zit dit dan?³

Antwoord 5

Ja, het is correct dat met de in 2009 in werking getreden wet RBML een nieuwe geluidssystematiek in werking is getreden. De nieuwe geluidsnormering is voortgekomen uit de binnen de Europese Unie bestaande wens diverse vormen van geluid (o.a. door luchtverkeer) meer uniform te berekenen en te kunnen vergelijken. Binnen de Europese Unie is geconstateerd dat de verschillende lidstaten voor de aanpak van diverse geluidbronnen een afwijkende aanpak hadden en bij vliegtuiggeluid verschillende dosismaten worden gebruikt om de geluidbelasting rond luchthavens te meten respectievelijk te berekenen. In Europees verband is daarom in de Richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï⁴ een uniforme dosismaat voor geluid vastgesteld voor de geluidbelasting van luchtvaart, industrie en weg- en spoorwegverkeer. Met de Wet RBML is gekozen om bij deze Europese ontwikkeling aan te sluiten. Om die reden is in het Besluit burgerluchthavens het gebruik van de Europese dosismaat Lden voor al het geluid van startende en landende vliegtuigen rond alle burgerluchthavens voorgeschreven. Deze dosismaat heeft de specifieke Nederlandse geluidsmaten Kosteneenheid (Ke) voor de grote luchtvaart en de maat geluidbelasting kleine luchtvaart (Bkl) die apart voor de kleine luchtvaart is ontwikkeld vervangen,

In de omzettingsregeling zijn de geluidszones gebaseerd op Ke en Bkl vervangen door een aantal handhavingspunten met grenswaarden voor geluid in Lden. Deze grenswaarden zijn berekend volgens het rekenvoorschrift voor de berekening van de Lden-geluidbelasting uit de Regeling burgerluchthavens. Wel zijn de 35 Ke en de 47 Bkl-geluidszone uit het aanwijzingsbesluit in de omzettingsregeling gehandhaafd als ruimtelijk beperkingengebied.

Vraag 6

Kunt u uitsluiten dat het niet precies een één-op-één omzetting betreft, aangezien het normenstelsel van het aanwijzingsbesluit en de omzettingsregeling niet hetzelfde zijn? Zo ja, hoe zijn de twee verschillende normenstelsels precies hetzelfde, met precies dezelfde geluidshinder, onder dezelfde omstandigheden?

Antwoord 6

Met de Wet RBML is expliciet gekozen voor een nieuw geluidstelsel. Voor verdere duiding van de één op één omzetting en verschillen tussen de geluidstelsels verwijs ik naar de antwoorden op de vragen 1 en 5.

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-14093.html> Toelichting, paragraaf 4.

⁴ Richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï (PbEG L 189).

Vraag 7

Kunt u aangeven hoe de verdeling (in percentages) is van de geluidsruimte zoals die bij de omzetting is berekend voor de kleine luchtvaart (voormalig Bkl) en de grote luchtvaart (voormalig Ke), waarbij voor de grote luchtvaart een onderverdeling wordt gemaakt tussen helikopterbewegingen van maatschappelijk belang en overige grote luchtvaart?

Vraag 8

Kunt u bevestigen dat deze percentages volledig uitwisselbaar zijn, zolang de percentages opgeteld onder de 100% blijven? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord 7 en 8

In het aanwijzingsbesluit is uitgegaan van een invoerset met in totaal 69.100 vliegtuigbewegingen. Hiervan is ca. 85 procent klein verkeer, ca. 13 procent groot verkeer en iets meer dan 2 procent helikopterverkeer. Van deze laatste wordt in het aanwijzingsbesluit ca. 0.4 procent gekwalificeerd als 'spoed'. In de omzettingsregeling is deze invoerset als geheel gebruikt om de grenswaarden in de handhavingspunten (in Lden) te bepalen. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 6 betekent dit dat de beschikbare geluidsruimte bij de omzetting niet is veranderd. In de praktijk kan de realisatie van het verkeer op de luchthaven afwijken van het invoerscenario dat is gebruikt bij het vaststellen van de omzettingsregeling. Het uitgangspunt van de handhavingssystematiek blijft in alle gevallen dat de totale geluidbelasting volgend uit de realisatie de grenswaarden in de handhavingspunten niet mag overschrijden. Omdat de geluidbelasting van het groot verkeer over het algemeen hoger is dan van klein of helikopter verkeer is er binnen de omzettingsregeling ruimte om in plaats van groot verkeer meer klein verkeer af te wikkelen. Andersom (meer groot verkeer in plaats van klein verkeer) is deze ruimte beperkt.

Vraag 9

Kunt u bevestigen dat het normenstelsel in de omzettingsregeling dus "uitruil" van de geluidsruimte mogelijk maakt tussen kleine en grote luchtvaart, zodat een niet uitgevoerde vakantievlucht bijvoorbeeld kan worden ingeruild voor een veelvoud aan lesvluchten? Zo nee, hoe zit het dan?

Vraag 10

Kunt u bevestigen dat, omdat het normenstelsel voor de geluidsruimte onder de omzettingsregeling anders is dan onder het aanwijzingsbesluit, er onder de omzettingsregeling meer geluidshinder mogelijk kan zijn dan onder het aanwijzingsbesluit? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord 9 en 10

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 5 is er met RBML één uniforme dosismaat voor geluid, de Lden, geïntroduceerd die de geluidsmaten Ke en Bkl voor respectievelijk het grote en het kleine luchtverkeer heeft vervangen. Er heeft geen wijziging plaatsgevonden in de geluidsruimte voor het vliegverkeer. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 8 kan het vliegverkeer op de luchthaven in de praktijk afwijken van het invoerscenario dat is gebruikt bij het vaststellen van de omzettingsregeling.

Vraag 11

Kunt u uitsluiten dat er gebieden zijn rondom Groningen Airport Eelde waar, als gevolg van bovengenoemde uitruil, omwonenden te maken krijgen met meer vliegtuiggeluid dan er maximaal mogelijk was onder het aanwijzingsbesluit? Zo nee, kunt u dan uitleggen waarom het toch een één-op-één omzetting wordt genoemd?

Antwoord 11

Voor het principe van de één op één omzetting verwijs ik naar de antwoorden op de vragen 1, 5 en 6. De totale geluidruimte is met de vaststelling van de omzettingsregeling hetzelfde gebleven. Lokaal kan er een verschuiving in de geluidsbelasting optreden gezien de systematiek die met grenswaarden in handhavingpunten in Lden anders is dan met geluidzones in Ke en Bkl.

Vraag 12

Bent u van mening dat het samenvoegen van de geluidruimte van kleine en grote luchtvaart tot één eenheid, de Lden, een juiste schatting mogelijk maakt van het aantal omwonenden dat hinder ondervindt van het geluid van kleine vliegtuigen, met name lesvliegtuigen?

Antwoord 12

Ja. Zoals reeds aangegeven is de geluidruimte voor het vliegverkeer gezamenlijk hetzelfde gebleven. Om hinder onder omwonenden te voorkomen, zijn in de Omzettingsregeling luchthaven Eelde bovendien beperkingen gesteld aan het gebruik van de luchthaven via onder andere de openingstijden, een verbod op het uitvoeren van circuitvluchten met straalvliegtuigen en een begrenzing van het militair verkeer en worden beperkingen gesteld aan de ruimtelijke ontwikkeling binnen de beperkingengebieden. Deze beperkingen zijn rechtstreeks overgenomen uit het aanwijzingsbesluit.

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 4 moet er voor Eelde een luchthavenbesluit worden vastgesteld. In aanloop naar het luchthavenbesluit vind ik het van belang dat de luchthaven samen met belanghebbenden in de regio de gewenste ontwikkeling van de luchthaven gaat verkennen. In dit traject kunnen bijvoorbeeld ook verdere hinderbeperkende maatregelen met betrekking tot lesvluchten worden verkend. Ook kan worden bezien of het wenselijk is om in het luchthavenbesluit aanvullende operationele maatregelen ten aanzien van dit specifieke verkeer vast te leggen.

Vraag 13

Kunt u uitsluiten dat de uitruil van geluidruimte kan leiden tot meer stikstofuitstoot? Zo ja, hoe wordt dat geborgd? Zo nee, hoe wordt dat gecompenseerd?

Vraag 14

Op welke manier voorzien de huidige vergunning(-en), indien de uitruil van geluidruimte leidt tot meer stikstofuitstoot, in het toestaan van die stikstofuitstoot of zijn nieuwe vergunningen nodig?

Antwoord 13 en 14

De vluchten die plaatsvinden vanaf Groningen Airport Eelde vallen binnen de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming die door de provincies Groningen en Drenthe is verleend aan de luchthaven. De effecten van de vluchten

op onder andere de stikstofdepositie zijn beoordeeld bij de verlening van de vergunning. Het huidige aantal vluchten op Eelde ligt substantieel lager dan de vergunde situatie.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2021/189316

drs. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga