

Aan de heer Hans Alders
Voorzitter Alders-tafel

Geachte heer Alders,

Hierbij gelieve u aan te treffen mijn derde advies inzake het nieuwe geluidsnormenstelsel van Schiphol. Het advies heeft betrekking op de vervanging van aantalsnormen door een Maximale Hoeveelheid Geluid (MHG) en de eventuele gevolgen die dit heeft voor de rechtsbescherming van de omwonenden.

Met vriendelijke groet,

Prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels

Bijlage(n)
1

In plaats van aantalsnormen

Derde advies over de rechtsbescherming onder het
nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol

Prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels
Universiteit van Tilburg

December 2010

1 Adviesvraag

In mijn twee advies over het nieuwe normen- en handhavingssysteem voor Schiphol ('Volgens de regels') heb ik geconcludeerd dat als de aantalsnormen niet tijdig worden vastgesteld, een alternatief moet worden gevonden dat de rechtsbescherming van omwonenden in voldoende mate waarborgt. Het is vooralsnog niet mogelijk gebleken een systeem met aantalsnormen vast te stellen 'dat tegemoet komt aan de eis van gelijkwaardige bescherming voor de omgeving én de beoogde ontwikkelruimte voor de sector biedt.' (Aldersadvies, p. 5) Door de Alderstafel is nu voorgesteld als alternatief te gebruiken de Maximale Hoeveelheid Geluid (MHG), die de grens zou vormen aan het Totale Volume van de Geluidbelasting (TVG). De MHG zou, in combinatie met de gelijkwaardigheidscriteria, voor handhaafbaarheid en voorspelbaarheid van het model moeten zorgen, en daarmee indirect voor voldoende rechtsbescherming voor omwonenden. De aan mij gestelde vraag is of ik van oordeel ben dat deze systematiek een alternatief vormt dat de rechtsbescherming van omwonenden in voldoende mate waarborgt.

2 De aantalsnormen en het voorgestelde alternatief

Alvorens de boven gestelde vraag te beantwoorden, vat ik kort samen wat het aanvankelijk gewenste en het thans voorgestelde alternatief daarvoor inhouden. In beide systemen vormt het systeem van strikt geluidpreferentieel vliegen (volgens 'de regels') de basis.

De aantalsnormen zouden een uitdrukking zijn van de gelijkwaardigheidscriteria *minus* de meteotoeslag. Het systeem was er op gericht dat in elk geval de aantallen geluidbelaste woningen en personen van de gelijkwaardigheidscriteria niet zouden worden overschreden en dat zo mogelijk op lagere aantallen zou worden uitgekomen. Deze normen zouden aldus tegemoet komen aan de eis van gelijkwaardige bescherming voor de omgeving én de beoogde ontwikkelruimte voor de sector bieden. Het is evenwel niet gelukt om die normen vast te stellen vanwege de te grote bandbreedte in uitkomsten (aantallen) o.a. in verband met de grote weersverschillen.

Het alternatief is om, op basis van het model, vooraf voor een volgend jaar vast te stellen hoeveel vluchten, in welke perioden (dag, avond, nacht), met welke vliegtuigtypen (stille of lawaaiige typen) volgens welke vliegprocedure, op alle banen gezamenlijk, worden uitgevoerd en op basis daarvan de totale hoeveelheid geluid vast te stellen, die binnen de criteria voor gelijkwaardigheid past. Deze hoeveelheid geluid wordt vervolgens in een norm, de grenswaarde van de MHG, vastgelegd. Die bindende norm – het is immers een grenswaarde – zou zoals gezegd uiteraard tot een resultaat passend binnen de gelijkwaardigheidscriteria moeten leiden, maar zodanig dat wordt voorkomen dat de meteotoeslag wordt 'volgevlogen'.

Het valt niet te zeggen tot welke resultaten het systeem van de aantalsnormen zou hebben geleid, nu het niet mogelijk is gebleken die verantwoord vast te stellen. Het is derhalve ook niet mogelijk aan te geven of het systeem van de MHG tot dezelfde of betere resultaten leidt. Wel is duidelijk dat ook de MHG een instrument is om ervoor te zorgen dat de grenswaarden van de gelijkwaardigheidscriteria (inclusief meteotoeslag) niet volledig worden bereikt, een en ander zonder de milieuruimte te vergroten of te verkleinen.

3 Rechtsbescherming voor omwonenden

In mijn eerste advies heb ik aangegeven, dat de rechtsbescherming voor omwonenden niet per se minder, maar wel anders wordt. Dat zit hem in het feit dat de rechtsbescherming niet meer is gericht tegen lokale normoverschrijdingen (handhavingspunten) maar tegen het niet naleven van de regels voor het strikt preferentieel baangebruik. Wanneer die regels wél worden nageleefd, zou dat (zo is de veronderstelling die de komende twee jaar in het experiment wordt getoetst) gemiddeld gesproken moeten leiden tot een gunstige situatie wat betreft geluidbelasting. Tegen afwijkingen van de regels kan handhavend worden opgetreden. Belanghebbenden kunnen een aanvraag daartoe indienen en tegen de weigering daarvan in bezwaar en beroep komen. Dáárin zit hun belangrijkste vorm van rechtsbescherming. De MHG vormt, evenals de aantalsnormen dat zouden hebben gedaan, een extra instrument, naast de regels voor het strikt preferentieel baangebruik, om een goed resultaat qua geluidbelasting te bereiken. Ingeval de MHG (een grenswaarde) zou worden overschreden, kan om handhaving worden verzocht. Feitelijk zal dat dan alleen gevolgen kunnen hebben voor het jaar daarop. (NB: in de experimentele fase gelden de normen van het oude, vigerende stelsel nog, waarvan handhaving kan worden verzocht.)

Ik zie niet dat omwonenden aan aantalsnormen een grotere *formele* rechtsbescherming zouden ontlenuen dan aan de MHG. (Ze zouden niet anders of meer kunnen procederen.) Als aantalsnormen zouden worden overschreden, kan dit namelijk ook slechts leiden tot verzoeken om handhaving die gevolgen hebben voor het jaar erop. Wat dat betreft maakt het geen verschil of er aantalsnormen worden vastgesteld of dat er met een MHG wordt gewerkt.

Het is echter moeilijk uitspraken te doen over wat de handhaving van aantalsnormen precies zou inhouden, nu dit stelsel niet kan worden ingevoerd. Het experiment is er (mede) voor bedoeld het instrument van de MHG uit te proberen; de resultaten daarvan moeten worden meegenomen in de definitieve vormgeving van het uiteindelijke stelsel. Wat betreft de *materiële* rechtspositie van omwonenden is mijn oordeel dan ook even voorlopig als het experiment zelf. Van belang voor de aanvaardbaarheid van het resultaat is de voorspelbaarheid bij het invoeren van de parameters in de berekening vooraf van de totale hoeveelheid geluid voor het volgende jaar (die vervolgens als MHG wordt vastgesteld).

4 Zorg van omwonenden over ontbreken lokale bescherming

Door sommige omwonenden en organisaties is naar voren gebracht, dat het nieuwe stelsel een zwakke plek kent in het feit dat als alles volgens de regels gaat en men binnen de grenswaarden blijft, het toch zo kan zijn dat op bepaalde plaatsen onevenredig grote geluidbelasting optreedt (en enkelen moeten lijden onder het voordeel van velen). In dat geval heeft een verzoek om handhaving geen zin, omdat er geen overtredingen worden gepleegd, terwijl men ook niet tegen het LVB in beroep kan gaan, omdat dit besluit van beroep is uitgezonderd. (Zie par. 4.2 van mijn eerste advies.) Hoewel dit een serieus bezwaar betreft, wijs ik er op dat dit in een stelsel met aantalsnormen niet anders zou zijn. Dit neemt niet weg dat het voor een goede werking van het stelsel (regels en MHG) van belang is na te gaan of zich ernstige piekbelastingen op bepaalde plaatsen voordoen. Dat kan, naar ik begrijp, met een tamelijk grote precisie door een computerberekening (aan de hand van de feitelijk uitgevoerde vliegbewegingen) achteraf gebeuren.

NB: Men kan ook effecten meten (in plaats van berekenen). Daarover is al geruime tijd discussie gaande. Het gaat het bestek van dit advies te buiten daarop diep in te gaan. Ik volsta daarom met enkele opmerkingen. Metingen kunnen wellicht als aanvullend instrument

worden gebruikt, voor monitoring van uitschieters en informatievoorziening naar de omgeving, maar zijn onvoldoende betrouwbaar om voor handhavingsdoeleinden of als beslisinformatie te kunnen worden ingezet. Meetresultaten zijn namelijk afhankelijk van een groot aantal parameters die niet samenhangen met het geproduceerde vliegtuiggeluid (windsnelheid en -richting, neerslag, atmosferopbouw etc.). Metingen kunnen niettemin een signaalfunctie hebben, met name bij meetposten die zich in dichtbevolkte gebieden bevinden.

Een uitzonderlijk grote geluidbelasting op een locatie zou tot bijstelling van de systematiek (regels) kunnen leiden. Dit vergt politieke besluitvorming met een gelijksoortige procedure als op dit moment geldt voor het aanpassen van grenswaarden in handhavingspunten. Ingeval overwogen wordt de regels aan te passen om bepaalde ernstige lokale effecten te verminderen, moet worden nagegaan of door die aanpassing niet een ernstig nadelig effect elders optreedt (waterbedeffect). Treedt dat op, dan moet een afweging worden gemaakt welke geluidbelasting (op welke plaats) alles bijeen het meest aanvaardbaar is. Tegen de uitkomst van dat afwegingsproces, neergelegd in regels, kan geen beroep worden ingesteld, maar in het algemeen geldt dat tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels geen beroep kan worden ingesteld (art. 8:2 Awb), terwijl het LVB van beroep is uitgezonderd. De enige methode om te voorkomen dat er op een bepaalde locatie meer dan een vooraf vastgestelde geluidbelasting zal zijn, dan wel om dit tegen te gaan als zo'n situatie zich voordoet, is het oude systeem met handhavingspunten. Vanwege de milieunadelen van dat systeem is daar nu juist van afgestapt. Het voorgaande strekt er dan ook zeker niet toe aan te bevelen dit systeem in ere te herstellen.

5 Conclusies

Omwonenden kunnen aan een systeem met aantalsnormen geen grotere *formele* rechtsbescherming ontleen dan aan een systeem met de MHG.

Ten aanzien van de *lokale bescherming* is de keuze voor de MHG in plaats van aantalsnormen niet relevant. In beide stelsels zijn er namelijk geen lokale normen en wordt er dus ook niet handhavend opgetreden bij een bepaalde lokale geluidbelasting. De regering zou wel kunnen besluiten regels in het Luchthavenverkeersbesluit aan te passen indien deze regels in de uitwerking leiden tot onevenredige lokale effecten. Daarvoor is kennis van de lokale effecten noodzakelijk.