



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Onderzoek doorwerking geluidscontouren in bestemmingsplannen

Luchthaven Eelde

Versie 1.2

1	Inleiding—3
2	Samenvatting—4
3	Onderzoeksopzet—5
4	Resultaten—6
5	Conclusies—7

Bijlage 1: Toelichting op de resultaten-8

Bijlage 2: Wettelijk kader—11

Bijlage 3: Reactie gemeenten—12

Bijlage 4: Gebruikte begrippen en afkortingen—13

1 Inleiding

De inspectie onderzoekt de doorvertaling van nationale ruimtelijke belangen in het beleid en in de plannen van medeoverheden. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt aangekondigd dat beoordeeld wordt of de feitelijke toepassing van wet- en regelgeving in bestemmingsplannen en provinciale verordeningen correct gebeurt en of het systeem van de ruimtelijke ordening werkt zoals het is bedoeld.

De inspectie heeft in 2013 in opdracht van de beleidsdienst onderzoek gedaan naar de doorwerking van ruimtelijke bepalingen in gemeentelijke bestemmingsplannen die volgen uit de aanwijzingsbesluiten die op grond van artikel 18 van de (oude) Luchtvaartwet zijn verleend aan de luchthavens Maastricht, Eelde en Rotterdam.

Met het oog op het optimaal functioneren van de luchthaven mogen er geen nieuwe geluidsgevoelige functies, zoals woningen, in de nabijheid van de luchthaven gevestigd worden. Dit moet in de bestemmingsplannen worden opgenomen. De aanwijzingen verplichten gemeenten de bestaande bestemmingsplannen binnen één jaar te herzien. Onderzocht is of dit tijdig en correct is gebeurd en of ongewenste ontwikkelingen zijn tegengegaan.

Het is van belang hierbij op te merken dat de wet- en regelgeving ten aanzien van regionale burger- en militaire luchthavens in 2009 is gewijzigd (wet RBML, Stb. 2008, 561). De doorwerking van ruimtelijke bepalingen naar gemeentelijke bestemmingsplannen is hiermee anders geregeld en zal van toepassing zijn zodra de huidige aanwijzingsbesluiten zijn vervangen door luchthavenbesluiten.

In dit rapport vindt u achtereenvolgens een samenvatting, de onderzoeksopzet, de resultaten en de conclusies ten aanzien van de luchthaven Groningen Eelde Airport, waarbij zowel wordt ingegaan op de naleving van norm: de tijdige en correcte herziening, als op de werking van het systeem: d.w.z. of de doelstelling van het aanwijzingsbesluit wordt gehaald. In de bijlagen vindt u een toelichting op de resultaten met een aantal casussen, het wettelijk kader, de reacties van gemeenten en de gebruikte begrippen en afkortingen.

2 Samenvatting

In de Regeling Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens is de luchthaven Eelde aangeduid als 'regionale burgerluchthaven van nationale betekenis'. Dit betekent dat het van nationaal belang is dat deze luchthaven ongehinderd kan functioneren. Hiervoor is het onder meer van belang, dat er in de nabijheid van de luchthaven geen toename plaatsvindt van geluidsgevoelige functies, zoals woningen. Daartoe stelt de minister bij aanwijzing geluidszones rondom luchthavens vast en verplicht hij gemeenten met de aanwijzingen van 2001 en 2010 de geluidszones en de bouwbeperkingen binnen één jaar in bestemmingsplannen op te nemen. De inspectie heeft onderzocht hoe de betrokken gemeenten Tynaarlo en Haren met deze verplichting zijn omgegaan en wat dit betekent voor de doelstelling van de aanwijzing om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het jaren duurt voordat de geluidscontouren in bestemmingsplannen zijn opgenomen, namelijk tot na het in 2012 onherroepelijk worden van de gewijzigde aanwijzing 2010. Ook blijkt dat de geluidszones en de bouwbeperkingen uiteindelijk correct zijn doorvertaald. De naleving van de verplichtingen is niet optimaal, maar er is nooit sprake geweest van een toename van nieuwe geluidsgevoelige functies. Dit als gevolg van het gevoerde interim beleid en het conserverend karakter van de vigerende bestemmingsplannen. Het systeem om door een aanwijzing een snelle doorwerking in bestemmingsplannen te bewerkstelligen heeft in dit geval niet gewerkt.

3 Onderzoeksopzet

De inspectie heeft bij het uitvoeren van het onderzoek de volgende stappen doorlopen.

Bij het uitvoeren van het onderzoek is als eerste nagegaan wat de verplichtingen zijn die voor de twee betrokken gemeenten uit de aanwijzingsbesluiten 2001 en 2010 voortvloeien om daarmee de norm vast te stellen. Vervolgens is bekeken welke bestemmingsplannen binnen de geluidszones liggen en zijn deze opgezocht via ruimtelijkeplannen.nl of bij de gemeente opgevraagd.

Daarna is bekeken of de geluidszones tijdig, d.w.z. binnen één jaar, en correct op de verbeelding van het bestemmingsplan zijn aangegeven en de bouwbeperkingen in de regels van het bestemmingsplan zijn opgenomen. Ook is nagegaan wat de gevolgen zijn geweest van de al dan niet correcte doorwerking op een mogelijke toename van nieuwe geluidsgevoelige functies.

De resultaten zijn voor commentaar voorgelegd aan en besproken met de betrokken gemeenten en zo nodig aangepast als de bevindingen feitelijk onjuist waren. Vervolgens zijn de resultaten geanalyseerd en verwerkt in deze rapportage. In het volgende hoofdstuk zijn deze te vinden.

4 Resultaten

Naleving van de norm

Gemeenten hebben de verplichting om de geluidscontouren en de bouwbeperkingen uit het aanwijzingsbesluit tijdig en correct over te nemen. Voor wat betreft de naleving van deze norm komt uit het onderzoek het volgende beeld naar voren:

- De geluidscontouren zijn niet tijdig in de drie bestemmingsplannen vastgelegd.
- De zonering op de verbeelding is correct overgenomen in de drie bestemmingsplannen en de regels.
- De toename van geluidsgevoelige functies binnen de geluidszones in de drie bestemmingsplannen is uitgesloten.

Werking van het systeem

Voor zover het mogelijk is op basis van deze bevinding een uitspraak te doen over de werking van het systeem, kan opgemerkt worden dat er discussie mogelijk is over de vraag of het systeem optimaal heeft gewerkt. De gemeenten hebben om hun moverende redenen de implementatie van de aanwijzing uitgesteld. Intussen bleek het betreffende invloedgebied op basis van interim-beleid tegen onwenselijke ontwikkelingen beschermd door de vigerende bestemmingsplannen, door de actuele gemeentelijke beleidsopvattingen en tenslotte door de rechtstreekse werking van de aanwijzing zelf ingeval van niet tijdige implementatie. De gemeenten waren uiteraard op de hoogte van hun positie, onduidelijk is in hoeverre het rijk hier in de tussentijd op heeft toegezien. Ook naar de burger toe lijkt een directe werking van een aanwijzing suboptimaal omdat in principe het bestemmingsplan het volledige toetskader voor eventueel particulier initiatief hoort te zijn.

5 Conclusies

Het onderzoek laat zien dat gemeenten niet tijdig de verplichtingen die hen door de aanwijzing worden opgelegd uitvoert, maar ze dit wel correct hebben gedaan.

Het vastgestelde gebrek aan tijdige naleving van de aanwijzing door gemeenten heeft niet geleid tot een toename van geluidsgevoelige functies binnen de geluidszones.

Het systeem om door een aanwijzing een snelle doorwerking in bestemmingsplannen te bewerkstelligen heeft in dit geval niet gewerkt.

Bijlage 1: Toelichting op de resultaten

Gemeentenaam/ Bestemmingsplan	Aan- wij- zing ?	Besluiten van toepassing?		Doorwer- king verbeel- ding en regels ?		Laat bestem- mingsplan geluids- gevoelige functies toe?
		2001	BGGL	BGKL	Tij- dig	
1	2	3	4	5	6	7
Gemeente Tynaarlo						
Bp Kleinere Kernen	J	N	J	N	J	Nee
Facet Bp geluidzoning Groningen Airport Eelde	J	J	J	N	J	Nee
Gemeente Haren						
Partiële herziening Bp Buitengebied Haren	J	J	N	N	J	Nee

BGGL, BGKL= zie bijlage; Bp= bestemmingsplan; N = nee; J= ja.

Tabel 1 Resultaten tijdige en correcte doorwerking van de aanwijzing.

Geen tijdige doorwerking in bestemmingsplannen

Eén jaar na de dagtekening van het aanwijzingsbesluit dienen de gemeenten de doorwerking in de bestemmingsplannen te hebben uitgevoerd. De aanwijzing voor de luchthaven Eelde dateert van 15 mei 2001. Na een aantal bezwaar- en beroepszaken heeft de Raad van State met de uitspraak van 15 februari 2012 bepaald dat de rechtsgevolgen van de beslissing op bezwaar van 19 februari 2010 geheel in stand blijven.

De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in tabel 1. Hieruit blijkt dat geen van de bestemmingsplannen op tijd is herzien (kolom 5). Het gaat om twee bestemmingsplannen van de gemeente Tynaarlo en om één bestemmingsplan van de gemeente Haren. Tynaarlo heeft in april 2010 het bestemmingsplan Kleinere Kernen en in maart 2012 het facetbestemmingsplan geluidzoning Groningen Airport Eelde vastgesteld. Haren heeft de partiële herziening bestemmingsplan buitengebied Haren, zoning Groningen Airport Eelde in juni 2012 vastgesteld. De langlopende bezwaar- en beroepsprocedures tegen de aanwijzing waren voor de gemeenten een reden om te wachten met de aanpassing van de bestemmingsplannen.

Mogelijk gevolg van de te late doorwerking van de aanwijzing kan zijn, dat nieuwe geluidsgevoelige objecten worden gerealiseerd.

Uit het onderzoek blijkt dat dit niet het geval is. Dit komt omdat,

- de vigerende bestemmingsplannen vóór de aanwijzing conserverend van aard waren;
- de gemeente Tynaarlo vóór de dagtekening van de aanwijzing al een interim-beleid geluid had opgenomen in de betreffende bestemmingsplannen dat gericht was op het voorkomen van dergelijke toevoegingen; dit beleid was minstens even stringent als het beleid uit de aanwijzing;
- het bestemmingsplan van de gemeente Haren een zodanige bestemming kent dat dergelijke toevoegingen niet mogelijk waren.

Correcte doorwerking in bestemmingsplannen

Een correcte doorwerking van de aanwijzing betekent, dat de geluidszones op de verbeelding van het bestemmingsplan moeten worden opgenomen en dat het besluit geluidsbelasting grote luchtvaart (BGGL) en het besluit kleine luchtvaart (BGKL) in acht genomen moeten worden bij het herzien of vaststellen van de regels van die bestemmingsplannen.

De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in tabel 1. Hieruit blijkt dat alle bestemmingsplannen correct zijn herzien (kolom 6).

Correcte doorwerking op de verbeelding

De vastlegging van de geluidszones (figuur 1, 2) op de verbeelding van de drie bestemmingsplannen is correct uitgevoerd.

Correcte doorwerking in regels

De regels uit het Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaart (BGGL) zijn voor het facetbestemmingsplan geluidzonering van de gemeente Tynaarlo en de partiële herziening van het buitengebied Haren van toepassing. De doorwerking in de planregels heeft in deze bestemmingsplannen correct plaatsgevonden.

De regels uit het Besluit Geluidsbelasting Kleine Luchtvaart (BGKL) gelden voor de twee bestemmingsplannen van Tynaarlo, te weten het facetbestemmingsplan geluidzonering en het bestemmingsplan Kleinere Kernen. In beide plannen zijn de regels juist verwerkt.

Geen risico's toevoeging geluidsgevoelige functies

Uit het onderzoek blijkt (zie tabel 1) dat de doorvertaling van de aanwijzing in de gemeentelijke bestemmingsplannen niet tijdig en maar uiteindelijk wel correct heeft plaatsgevonden.

De te late doorwerking was geen risico op een toevoeging vanwege het in eerdere bestemmingsplannen doorgevoerde interim beleid geluid en het conserverend karakter van de voorgaande bestemmingsplannen.

Fig. 1 Ke-geluidszone uit aanwijzing 2001, laatstelijk gewijzigd in 2010.

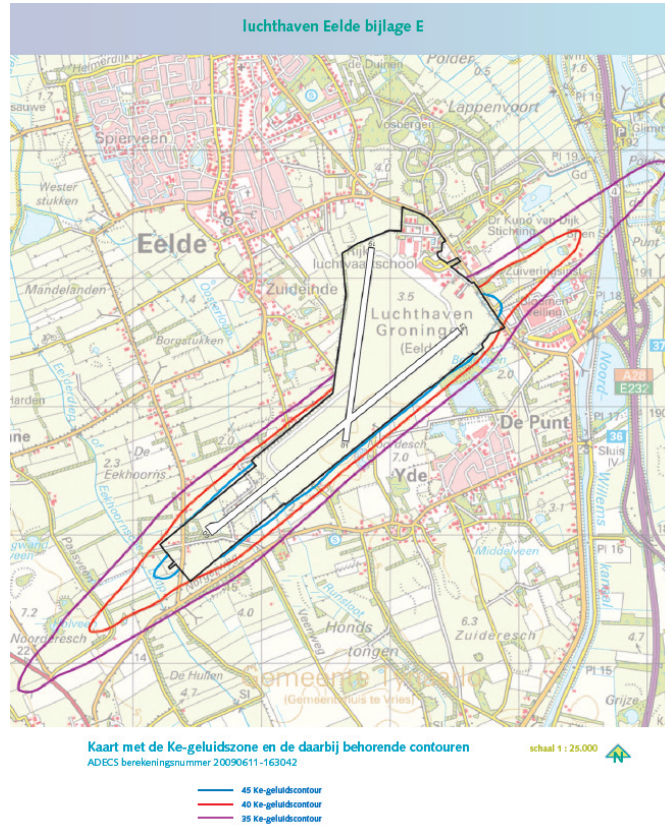
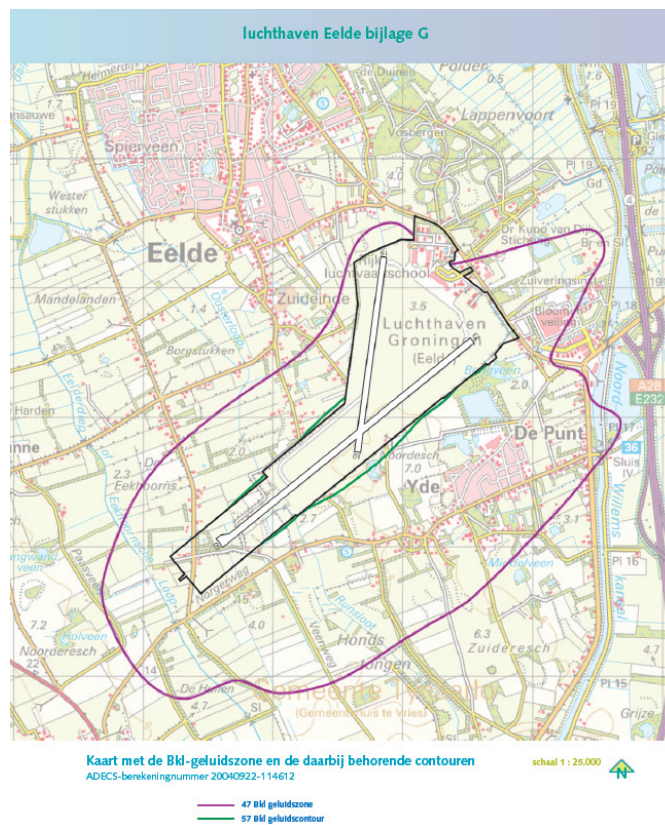


Fig 2 Bkl-geluidszone uit aanwijzing 2001, laatstelijk gewijzigd in 2010.



Bijlage 2: Wettelijk kader

Aanwijzing van de Minister

Aanwijzing luchtvaartterrein Eelde, 15 mei 2001. Met de uitspraak op 15 februari 2012 bepaalt de Raad van State dat de rechtsgevolgen van de beslissing op bezwaar van 19 februari 2010, no. CEND/HDJZ-2010-175, geheel in stand blijven.

Met de aanwijzing van de minister worden op grond van artikel 27 juncto 24 van de Luchtvaartwet de geluidszones en de beperkingen binnen de geluidszones vastgesteld.

Tijdige doorwerking van de aanwijzing in het bestemmingsplan

Artikel 2 lid 1

'De gemeenteraad is onverlet het bepaalde in art.38 lid 1 van de WRO overeenkomstig het hier omtrent bepaalde in art.37 lid 7 van de WRO verplicht 1 jaar na dagtekening van dit besluit bestemmingsplannen vast te stellen of te herzien voor gronden gelegen binnen de op de kaart weergegeven geluidszones, zoals opgenomen in de bijlagen E en F behorende bij het besluit als bedoeld in art. 27 juncto art. 24 van de Luchtvaartwet.'

Correcte doorwerking van aanwijzing op verbeelding van bestemmingsplan

Artikel 2 lid 2

'Bij het vaststellen of herzien van de bestemmingsplannen dienen de geluidsbelastinglijnen (contouren), die blijkens de in de bijlagen E en F opgenomen kaarten de plangebieden doorlopen, op de bestemmingsplankaart te worden aangegeven...'

Correctie doorwerking van het Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaart

Volgens art.25a Luchtvaartwet dient bij aanwijzing van een luchthaven rond het terrein een geluidszone te worden vastgesteld, waarbuiten de geluidsbelasting door vliegtuigen de grenswaarden niet mag overschrijden. In art.25 lid 1 Luchtvaartwet staat dat bij AMvB de grenswaarden voor de maximaal toelaatbare geluidsbelasting worden vastgesteld. Voor grote luchtvaart is hieraan uitvoering gegeven met het BGGL.

De geluidszonering kent 3 functies:

- De maximale geluidsgebruiksruimte van het vliegverkeer;
- De isolatie van bestaande woningen binnen de 40Ke-contouren (dit geldt niet voor Bkl-contouren);
- De ruimtelijke beperkingen binnen de Ke-zone, i.h. dat behoudens uitzonderingen geen nieuwbouw van geluidsgevoelige objecten mag plaatsvinden.

Volgens de regels van het BGGL is nieuwbouw van geluidsgevoelige objecten behoudens uitzonderingen niet toegestaan. Daarnaast is aangegeven of bestaande situaties geïsoleerd kunnen of geamoveerd moeten worden. Voor het onderzoek zijn de volgende artikelen van belang:

- t.a.v. begrippen artikel 1;
- t.a.v. nieuwe situaties de artt.4-5;
- t.a.v. vervangende nieuwbouw art.6.

Correctie doorwerking van het Besluit Geluidsbelasting Kleine Luchtvaart

Volgens art.25a Luchtvaartwet dient bij aanwijzing van een luchthaven rond het terrein een geluidszone te worden vastgesteld waarbuiten de geluidsbelasting door vliegtuigen de grenswaarden niet mag overschrijden. In art.25 lid 1 Luchtvaartwet staat dat bij AMvB de grenswaarden voor de maximaal toelaatbare geluidsbelasting worden vastgesteld. Voor kleine luchtvaart is hieraan uitvoering gegeven met het BGKL.

De geluidszonering kent 2 functies:

- de maximale geluidsgebruiksruimte van het vliegverkeer;
- de ruimtelijke beperkingen binnen de Bkl-zone, i.h. dat behoudens uitzonderingen geen nieuwbouw van geluidsgevoelige objecten mag plaatsvinden.

Enkele voor het onderzoek belangrijke regels uit het BGKL:

- Art.2 lid 1 Geluidsgevoelig object = woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en woonwagendplaatsen.
- Art.2 lid 2 Andere geluidsgevoelige gebouwen zie art. 1 Wet geluidhinder.
- Art.3 lid 1a BGKL is niet van toepassing op gebieden waar BGGL van toepassing is.
- Art.3 lid 1c Bestaande situaties worden uitgesloten.
- Art.7-9 Maximale geluidsbelasting binnen de geluidszone. Nieuwbouw van geluidsgevoelige objecten behoudens uitzonderingen zijn uitgesloten.

Bijlage 3: Reactie gemeenten

Gemeente	Reactie op de feiten	Antwoord ILT
Tynaarlo Email 031212	Ik ga akkoord met uw bevindingen t.a.v. de bestemmingsplannen 'Kleinere kernen' en 'geluidzones GAE'.	Kennis genomen van de gemeentelijke reactie.
Haren Email 111212	Voor zover ik het kan overzien klopt een en ander.	Kennis genomen van de gemeentelijke reactie.

Bijlage 4: Gebruikte begrippen en afkortingen

Begrippen

- **Andere geluidsgevoelige gebouwen**
Onderwijsgebouwen, ziekenhuizen, verpleeghuizen en andere gezondheidsgebouwen (art.1 Wet geluidhinder)
- **Andere gezondheidsgebouwen**
verzorgingshuizen, psychiatrische inrichtingen, medische centra en poliklinieken.
- **Geluidsisolatie**
binnen de 40Ke-contour worden bestaande woningen en andere geluidsgevoelige objecten geïsoleerd. Binnen de Bkl-contouren vindt geen isolatie plaats.
- **Geluidsgevoelig object**
woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en woonwagenstandplaatsen.
- **Geluidszone**
zone als bedoeld in art. 25a Luchtvaartweg, behorende bij de vastgestelde grenswaarden (35 Ke en 47 Bkl).
- **Grenswaarde**
wettelijke milieukwaliteitsnorm die in acht genomen moet worden.
- **Grote luchtvaart**
gebruik van vliegtuigen met een maximum gewicht van tenminste 6.000 kg, alsmede hefschroefvliegtuigen
- **Kleine luchtvaart**
gebruik van vliegtuigen met maximum gewicht van minder dan 6.000 kg

Afkortingen

BGGL	Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaart
BGKL	Besluit Geluidsbelasting Kleine Luchtvaart
Bkl	eenheid van geluidsbelasting door de kleine luchtvaart
Ke	eenheid (Ke=Kosteneenheid) vernoemd naar prof. Kosten) van geluidsbelasting door de grote luchtvaart
GEA	Groningen Eelde Airport
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (voor 2008)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (2008)

