



VROM-Inspectie
Regio Noord-West
Overheden Noord Holland

Kennemerplein 6-8
Postbus 1006
2001 BA Haarlem

Nicole Fikke
Telefoon 023 - 51 50 776
Fax 023 - 51 50 777
www.vrom.nl

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
T.a.v. de plv. DG Luchtvaart
mevrouw G. Bekman
Postbus 90771
2509 LT DEN HAAG

DG TRANSPORT EN LUCHTVAART	
Reg. nr.	Copy ex
Doss. nr.	
Datum: - 4 JULI 2005	
Aldoeningstermijn 01-08-2005	
Ter behandeling aan:	Opbergen
LH	

Monitoring en evaluatie Schipholbeleid

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
28 juni 2005	VI/NW/2005157322/KM	1

Geachte mevrouw Bekman,

U heeft mij verzocht u te informeren over de ervaringen van de VROM-Inspectie Noord-West ten aanzien van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (Lib). Dit in verband met de evaluatie van het Schipholbeleid die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gecoördineerd.

In deze brief zal ik ingaan op de ingekomen aanvragen en de wijze waarop aanvragen door ons worden beoordeeld. Daarna ga ik in op de naleving van het Lib. Tot slot heb ik naar aanleiding van mijn ervaringen een aantal aanbevelingen geformuleerd. Daarnaast is in een aantal interviews die in het kader van de evaluatie zijn gehouden nadere toelichting gegeven.

Ingekomen aanvragen

Bij de implementatie van de uitvoering van het Lib is destijds afgesproken dat de VROM-Inspectie een loketfunctie vervult voor gemeenten ten aanzien van een verklaring van geen bezwaar. Dit houdt in dat alle gemeenten de aanvraag indienen bij de VROM-Inspectie en dat ook het besluit op de aanvraag door ons wordt afgehandeld. Een deel van deze afhandeling is in mandaat, het overige deel na besluitvorming door de betrokken bewindslieden. Over ingekomen aanvragen kan het volgende worden aangegeven:

- In totaal zijn de afgelopen twee jaar ruim 270 aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar afgehandeld. De meeste aanvragen zijn ingediend door de gemeente Haarlemmermeer;
- 95 % van de aanvragen betreft locaties met ruimtelijke beperkingen i.v.m. geluid en/of veiligheid. Het gaat daarbij vrijwel uitsluitend om woningen.
- circa 80% van alle aanvragen heeft betrekking op kleine woninguitbreidingen tot 50 m² (aanbouw, opbouw);
- de overige aanvragen hebben betrekking op overschrijding van de maximaal toegestane hoogte, danwel vogelaantrekkende bestemmingen.



Beoordeling aanvragen

Uitgangspunt bij de Wet luchtvaart is het 'nee tenzij beginsel' bij het beoordelen van aanvragen om een ontheffing. Dit is ook aangegeven in de Memorie van Toelichting. In eerste instantie beoordeelt de VI of de locatie voldoet aan de (stedenbouwkundige) beleidscriteria die in de toelichting van het Lib zijn aangegeven (invullen open gat, verplaatsing etc.). Indien dit het geval is, wordt vervolgens beoordeeld of de locatie gelet op geluidhinder danwel externe veiligheid acceptabel is. Naarmate de geluidbelasting hoger is, is er een zwaardere motivering vereist. Ten aanzien van het aspect externe veiligheid geldt het uitgangspunt van het voorkómen van grote concentraties van personen. Daarom is er een terughoudendheid t.a.v. het toestaan van functies zoals arbeidsintensieve bedrijvigheid, kinderdagverblijven en scholen in zone 3 (10^{-6} PR contour). Ten slotte kunnen er bijzondere omstandigheden zijn om medewerking te verlenen, bijvoorbeeld de verhuizing van Schipholurgenten.

Voor de beoordeling van aanvragen betekent dit dat:

- voor **alle** beperkte uitbreidingen van een woning medewerking is verleend.
- aan nieuwbouw van woningen is medewerking verleend indien wordt voldaan aan de criteria van de genoemde beleidslijn (kleine uitbreidingslocaties, verplaatsing van urgenten). Daarnaast wordt ook gekeken naar de hoogte van de geluidbelasting, de veiligheidssituatie en eventuele bijzondere omstandigheden.
- in totaal zijn 3 verklaringen geweigerd gelet op het belang van de veiligheid of omdat niet werd voldaan aan de planologische criteria (opvulling open gat).

Beleidsdoelstellingen

Een van de beleidsdoelstellingen van hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart is het beperken van het aantal voor geluid gevoelige bestemmingen danwel het beperken van veiligheidsrisico's in het beperkingengebied. Over de effectiviteit van het Luchthavenindelingbesluit in relatie tot deze beleidsdoelstelling merk ik het volgende op:

- De wens van gemeenten om woningen in het beperkingengebied te bouwen is groot. Dit houdt direct verband met de woningschaarste in het gebied. Zoals uit gesprekken en voorlopige aanvragen blijkt, zou zonder bouwbeperking zeker sprake zijn van een grotere toename van woningen in het gebied ook op locaties waar de geluidbelasting meer dan 40 Ke is;
- Daar waar woningbouw verantwoord is, wordt ook medewerking verleend. In totaal is na inwerkingtreding van het besluit sprake van een toename van bouwaanvragen voor circa 200 woningen. Gelet op de omvang het gebied waarvoor bouwbeperkingen gelden is sprake van slechts een beperkte toename van geluidgevoelige bestemmingen.
- Voor 3 nieuwe bedrijven is een verklaring van geen bezwaar afgegeven. Een aanvraag voor een groot bedrijventerrein is in behandeling;
- In relatie tot de beleidsdoelstelling is de verklaring van geen bezwaar een overbodig instrument voor beperkte woninguitbreidingen. Het betreft hier gebruikelijke verbeteringen aan woningen (erkers, kleine opbouw) waarbij er geen uitbreiding is van de woningvoorraad. In afwachting van een eventuele wijziging van het Lib stelt de VI een algemene regeling voor, waardoor voor deze uitbreidingen veelal geen verklaring meer hoeft te worden aangevraagd. Ambtelijke gesprekken hierover hebben tot nu helaas niet tot het gewenste resultaat geleid; er is alleen bereidheid een dergelijke verklaring te verlenen voor uitbreidingen tot 10 m². De meeste uitbreidingen zijn echter groter.



- Bij de beoordeling van aanvragen is het met name lastig om het geluidsaspect mee te wegen vanwege het ontbreken van de "tussenschillen" zoals bij het voormalige BGGL.

De conclusie is dat het aantal nieuwe woningen in het beperkingengebied beperkt blijft vanwege het Luchthavenindelingbesluit. Vanuit dit beleidsuitgangspunt is het instrument effectief. Hetzelfde geldt voor het beperken van nieuwe intensieve bedrijvigheid in de 10-6 contour. Het meewegen van het belang van het beperken van geluidgevoelige bestemmingen is in de toetsingspraktijk lastig.

Toezicht op de naleving van het Luchthavenindelingbesluit

Primair zijn gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de bouwbeperkingen rondom de luchthaven Schiphol. De VROM-Inspectie heeft hierbij tweedelijns toezicht. Daarnaast kan doorwerking van de *Wet luchtvaart* worden beoordeeld in het kader van de toetsing van ruimtelijke plannen (reguliere plannen, geen aanvraag om een ontheffing). Toetsing en toezicht wordt op een aantal manieren ingevuld:

- Gemeenteonderzoeken. Met een frequentie van één maal per vier jaar worden gemeenten onderzocht op de naleving van onder meer regelgeving ten aanzien van bouwen en de ruimtelijke ordening. Slechts een klein deel van de gemeenten in het beperkingengebied is – gelet op de inwerkingtreding in 2003 – onderzocht;
- Toezicht door signalen uit de regio: de VI is bekend in de regio en heeft daarom ook via signalen (locale kranten, klachten, informatie van derden) deels zicht op ontwikkelingen die zich in dit gebied afspelen.
- Toetsing van doorwerking van het Lib in ruimtelijke plannen. De VI beoordeelt of de bestemmingsplannen niet in strijd zijn met de regels van het Lib.

Ten aanzien van de mate waarin het Luchthavenindelingbesluit wordt nageleefd kan het volgende worden opgemerkt:

- Uit de praktijk blijkt dat niet alle gemeenten voldoende bekend zijn met de consequenties van het Luchthavenindelingbesluit voor ruimtelijke plannen. Zo lijken veel gemeenten niet bekend met het feit dat niet gerealiseerde functies die niet meer zijn toegestaan moeten worden wegbestemd;
- Slechts één gemeente (Haarlemmermeer) heeft alle bestemmingsplannen inmiddels in overeenstemming met het Luchthavenindelingbesluit gebracht. Twee gemeenten zijn actief bezig. Bij de overige gemeenten zijn de bestemmingsplannen niet of in onvoldoende mate herzien;
- *Alle bestemmingsplannen in het beperkingengebied, die aan ons in het kader van artikel 10 Bro zijn voorgelegd, wijken af van het Luchthavenindelingbesluit.* Veelal betreft het daarbij het ten onrechte toelaten van voor geluid gevoelige bestemmingen in het beperkingengebied, het toestaan van bedrijvigheid in de veiligheidszone 3, danwel het toelaten van illegaal aanwezige functies. Ook is regelmatig geconstateerd dat overige ruimtelijke plannen (artikel 19 lid 1 of 2 WRO) in strijd met de *Wet luchtvaart* zijn.

De conclusie van de VI is dan ook dat de naleving van het Luchthavenindelingbesluit onder de maat is. Zoals aangegeven houdt dit deels verband met onbekendheid ten aanzien van de concrete toepassing van het Lib. Hoewel eerder een informatiebrochure is uitgebracht, acht ik het wenselijk dat (door onder meer de VI) nogmaals aandacht wordt besteed aan een nadere uitleg aan gemeenten over de ruimtelijke doorwerking van het Lib.



Aanbevelingen

De VI doet een aantal aanbevelingen om de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het Lib en de Wet luchtvaart te verbeteren. Deze aanbevelingen staan vermeld in de bijlage. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

1. de afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor kleine woninguitbreidingen (tot bijvoorbeeld 50 m²) is niet doelmatig in relatie tot de beleidsdoelstelling. Voor deze situaties zou niet langer een ontheffingsplicht moeten gelden.
2. op dit moment kan alleen een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven in het kader van een vrijstellingsprocedure, aanlegvergunning of bouwaanvraag. Met name voor grotere ruimtelijke ontwikkelingen is het wenselijk een verklaring van geen bezwaar te kunnen koppelen aan een bestemmingsplanprocedure. Hiermee worden procedures vereenvoudigd;
3. afstemming van de Wet luchtvaart met de toekomstige herziening van de WRO is noodzakelijk;
4. nader onderzoek naar de naleving van het Lib alsmede het informeren van gemeenten over de toepassing van het Lib is wenselijk.

Samenvatting

Na invoering van het Luchthavenindelingbesluit is een groot aantal aanvragen ingediend. Zonder een bouwbeperking in het beperkingengebied zou er een grotere toename zijn van met name woningen in het gebied. Daar waar nieuwbouw verantwoord wordt geacht, wordt hier ruimte voor gegeven. Het meewegen van de hoogte van de geluidhinder is lastig gelet op het ontbreken van criteria hiervoor zoals in het voormalige BGGL e het ontbreken van "tussenschillen". Ten aanzien van de naleving van het Luchthavenindelingbesluit wordt opgemerkt dat het grootste deel van de gemeenten de bestemmingsplannen nog niet heeft aangepast aan het Luchthavenindelingbesluit. Ruimtelijke plannen die in procedure worden gebracht zijn veelal niet in overeenstemming met de regels van het Lib.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
de plv. inspecteur,

ir. A.H. Bussemaker

Bijlage 1:

Aanbevelingen VI -NW verbeteren handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid Luchthavenindelingbesluit:

- De geluidbelasting in zone 4 varieert van 35-65 Ke. Het is zeer wenselijk om nadere criteria te hanteren voor de beoordeling van locaties waarbij sprake is van een geluidbelasting van meer dan 40 Ke. Verder is het wenselijk in het kader van de toetsing op de kaart behorende bij het Lib meer geluidcontouren op de kaart aan te brengen. Dit om te voorkomen dat woningen in de meest geluidbelaste gebieden worden gebouwd.
- Er zijn niet langer een ontheffingsplicht voor kleine woninguitbreidingen (bijvoorbeeld tot 50 m²) moeten gelden.
- De omschrijving van de begrippen "onderwijsfunctie en gezondheidszorgfunctie" is onvolledig en roept discussie op in relatie tot de doelstelling van de Wet. Zo vallen onbedoeld, door verwijzing naar het Bouwbesluit, kinderdagverblijven niet onder de werkingssfeer van het Lib, terwijl hier sprake is van een langdurig verblijf door dezelfde groep personen. Een huisartsenpraktijk wordt daarentegen wel meegerekend, terwijl een dergelijke functie geen langdurig verblijf van personen impliceert. Het is wenselijk om als omschrijving op te nemen: onderwijsfuncties en gezondheidszorgfuncties of daarmee gelijk te stellen functies waarbij sprake is van langdurig verblijf (een dagdeel of meer).
- De herziening van de WRO heeft ook implicaties voor het lib. De vrijstellingsmogelijkheid ex. Artikel 19 WRO wordt zeer beperkt. De verklaring van geen bezwaar kan dus niet langer aan een dergelijke procedure worden gekoppeld.
- In samenhang met bovengenoemd punt moet nagedacht worden over de mogelijkheid om ook een verklaring van geen bezwaar af te geven in het kader van een bestemmingsplanprocedure.
- Implementeer de algemene verklaring voor kruimelgevallen in het Lib.
- Bij de uitkoop van voor geluid gevoelige bestemmingen (woningen) moet gelijktijdig de voorwaarde worden opgenomen dat de functie wordt wegbestemd. De VI zou daarbij op de hoogte moeten worden gesteld van een saneringsovereenkomst. Dit om fraude te voorkomen.
- Het verrichten van een inventarisatie van de aanwezige voor geluid gevoelige bestemmingen in het beperkingengebied, bijvoorbeeld een telling aan de hand van luchtfoto's (een zogenaamde nul-meting).
- Het is wenselijk om nader onderzoek te doen naar de naleving van het Luchthavenindelingbesluit (in samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat). Tevens is informatievoorziening door onder meer de VI over de doorwerking van het Lib wenselijk.
- Het beleidskader in de toelichting van het Luchthavenindelingbesluit is niet eenduidig voor wat betreft de voor geluid gevoelige functies. Zo geldt voor een functieverandering een uitgebreide motiveringsplicht terwijl, na sloop van een bestaand pand, deze motiveringsplicht vervalt.
- Het is op dit moment niet mogelijk om het plaatsen van nieuwe woonschepen in zone vier tegen te houden. Reden is dat woonschepen niet worden aangemerkt als bouwwerken, maar als gebruik van gronden. Gebruik van gronden in strijd met het lib wordt niet beschermd door de voorbereidingsbescherming van het Lib. Indien de

woonschepen passend zijn in het vigerende bestemmingsplan, is niet mogelijk om deze woonschepen op grond van het Lib tegen te houden.