

Weergave van het besprokene over de vergunde geluidruimte van luchthaven Teuge en de gebruikte rekensystematiek, op 20 maart 2019

Aanwezig waren:

- [REDACTED] (Platform Vlieghinder Teuge);
- [REDACTED] (Platform Vlieghinder Teuge);
- [REDACTED] (Adecs Airinfra);
- [REDACTED] (provincie Gelderland/teammanager Vergunningverlening, voorzitter);
- [REDACTED] (provincie Gelderland/vergunningverlener Wet luchtvaart);
- [REDACTED] (provincie Gelderland/beleidsmedewerker luchtvaart, verslag).

1. Ten geleide: opzet van dit verslag

Op 20 maart is, op verzoek van de voorzitter van de CRO Teuge, gesproken over met name de (berekenings)uitgangspunten waarop de vergunde geluidruimte van luchthaven Teuge is gebaseerd, en over de manier waarop de provincie Gelderland hiermee omgaat als landzijdig bevoegd gezag. De resultaten uit dit gesprek zijn stapsgewijs opgetekend in dit verslag. Ter wille van een optimale begrijpelijkheid van de zeer complexe materie die besproken is heeft de verslaglegger hierbij de vrijheid genomen om ten aanzien van een aantal aspecten achtergrondinformatie toe te voegen die relevant wordt geacht om de gang van zaken door de jaren heen rond de geluidruimte van Teuge beter te kunnen doorgronden. Daar waar het algemene achtergronden betreft óf waar achtergronden specifiek voor/over Teuge niet als zodanig zijn besproken op 20 maart (maar wel verhelderend zijn voor een beter begrip), zijn de betreffende passages zorgvuldigheidshalve *cursief* afgedrukt.

2. Algemene uitleg: de invoerset van vliegtuigen/vliegbewegingen waarop de geluidruimte van Teuge is gebaseerd

De wettelijke systematiek aan de hand waarvan de vergunde ruimte van een luchthaven wordt vastgelegd heeft twee invalshoeken:

- VERGUNNINGVERLENING: de omvang bepalen van de te vergunnen totale geluidproductie. Dit wordt uitgedrukt in de vergunde geluidcontour van een luchthaven, en in de grenswaarden op de handhavingspunten. Dit is gebaseerd op een z.g. "invoerset" (ook wel "vlootmix" genoemd). Dit geeft een overzicht van de jaarlijks toegestane hoeveelheid vliegbewegingen met de verschillende te gebruiken luchtvaartuigen per geluidcategorie.*
- CONTROLE EN HANDHAVING: het registreren van de gemaakte vliegbewegingen, waaruit duidelijk wordt in welke mate de vergunde geluidruimte wordt opgesoupeerd.*

3. Algemene uitleg: verschil tussen de berekening van de vroegere Bkl- en de huidige Lden-geluidzone

In de Bkl-systematiek die aan de omzettingsregeling Teuge van december 2010 ten grondslag ligt zitten drie parameters/factoren die konden worden ingevuld afhankelijk van de specifieke situatie per luchthaven. Deze factoren zorgen ervoor dat het aantal vliegbewegingen uit de invoerset/vlootmix feitelijk worden opgehoogd in het rekenmodel. Het gaat dan om:

- 1) Het onderscheid tussen een vlucht overdag (maal 1), 's avonds (maal 3,16) of 's nachts (maal 10).*
- 2) De aanname voor het percentage van de z.g. "meteotoeslag" (voor zoneringsberekeningen wordt er altijd een 20% marge toegevoegd, 10% aan elke zijde van de baan). Dit is ter voorkoming van overschrijdingen bij afwijking van gemiddelde weersomstandigheden.*
- 3) De z.g. "weekendweegfactor" als gevolg waarvan een vlucht op zaterdag of zondag vijf keer zwaarder meetelde in de zoneberekening dan een vlucht doordeweeks (maal 1).*

Bij het verruilen van het (specifiek Nederlandse) Bkl- en Ke-normenstelsel voor de (Europees gestandaardiseerde) Lden-systematiek (na een wetswijziging eind 2008) bleven de parameters 1) en 2) bestaan, maar kan de weekendweegfactor niet meer toegepast worden aangezien deze factor "onderhuids" niet meer aanwezig is in het rekenmodel. Daarom is ook in rapportages opgenomen dat de invoerset/vlootmix (de aantallen vliegbewegingen per type) ongewijzigd is gebleven, aangezien deze weekendweegfactor niet meegenomen kan worden. Uit het nu gevoerde overleg komt de gevolgtrekking naar voren dat dit in de omzettingsregeling van 2010 (achteraf gezien) door het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu beter duidelijk gemaakt had kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van een expliciete tekstuele aanpassing in de trant van "de invoerset/vlootmix is ongewijzigd gebleven, echter is de weekendweegfactor niet toegepast".

4. Algemene uitleg: de z.g. "-3 Bkl-operatie" in 1999/2000

Bij de "-3 Bkl-operatie" die van kracht werd op 1 januari 2000 heeft het Rijk aan alle general aviation-luchthavens waarvoor de betreffende ministeriële regeling gold opgelegd dat de 50 Bkl-contour een 47 Bkl-contour diende te worden, uitgaande van de zelfde invoerset/vlootmix. Dit correspondeerde met een halvering van de totale geluidproductie van het vliegverkeer (vanwege het logaritmische karakter van de geluidmaat decibel). Oogmerk was een stimulans voor de luchthavenexploitanten om de toestellen in hun invoerset/vlootmix stiller te maken, niet om het aantal vliegbewegingen te verminderen. De consequentie hiervan was de luchthavenexploitant naar eigen inzicht en binnen de eigen verantwoordelijkheden diende veilig te stellen dat in een gebruiksplanjaar geen sprake zou zijn van overschrijding van de 47 Bkl-contour.

5. De oorspronkelijke invoerset/vlootmix op Teuge, en de invloed hierop van de -3 Bkl-operatie

Voor Teuge is de invoerset/vlootmix die behoort bij de aanwijzing Luchtvaartwet opgesteld in 1994, en sindsdien niet meer vervangen door een nieuwe. Op grond hiervan is destijds een 50 Bkl-geluidszone berekend. In de jaren die volgden is de originele invoerset/vlootmix van Teuge die als basis diende voor de 50 Bkl-contour (welke dus na 1 jan 2000 moest worden geïnterpreteerd als de 47 Bkl-contour) niet gewijzigd door het Rijk. Vervolgens ging er echter iets mis. In de ministeriële omzettingsregeling Teuge van december 2010 is bij het bepalen van de grenswaarden in Lden voor de nieuwe handhavingspunten uitgegaan van de invoerset/vlootmix uit 1994. Zodoende is abusievelijk door het ministerie geen rekening gehouden met de -3 Bkl-correctie die in 1999 is doorgevoerd. Hierdoor kwam men abusievelijk uit op een maximale geluidbelasting van 59,5 dB(A) Lden op het westelijke handhavingspunt HH09, en van 59,1 dB(A) Lden op het oostelijke handhavingspunt HH27. Dit had echter respectievelijk 56,5 en 56,1 dB(A) Lden moeten zijn. De aanwijzing Luchtvaartwet is toen dus abusievelijk niet beleidsneutraal omgezet. De grenswaarden zijn daardoor door het ministerie hoger vastgesteld dan beoogd, met als gevolg een te omvangrijke geluidruimte.

Door deze gang van zaken werd met de ministeriële omzetting door I&M die op 1 januari 2011 van kracht werd dus feitelijk de “-3 Bkl-operatie” van 1999/2000 weer (onbedoeld) teruggedraaid. Deze (vermoedelijke) toedracht is aan het licht gekomen bij een expertmeeting die op 23 maart 2016 is georganiseerd door de provincie. Aanleiding voor deze expertmeeting waren destijds signalen vanuit het Platform Vlieghinder Teuge dat er iets niet klopte rond de geluidruimte van Teuge. Inmiddels is afgesproken dat de gemaakte fout formeel zal worden hersteld zodra Provinciale Staten een luchthavenbesluit Teuge gaan vaststellen (waarschijnlijk aan de hand van een nog door de luchthaven in te dienen aanvraag).

6. Tussentijdse aanpassingen aan de invoerset/vlootmix op Teuge

Voorafgaand aan de voor Teuge gemaakte fout bij de omzetting eind 2010 van aanwijzing Luchtvaartwet naar omzettingsregeling Wet luchtvaart, is er in de periode dat de aanwijzing van kracht was sprake geweest van twee detailwijzigingen van de oorspronkelijke invoerset/vlootmix uit 1994. In de aanwijzing Luchtvaartwet voor Teuge die op 10 december 2007 van kracht werd zijn door I&M verwijzingen aangebracht naar deze twee tussentijdse aanpassingen. Deze zijn voor de volledigheid en voor maximale duidelijkheid met een paarse kleurmarkering toegevoegd aan deze verslaglegging. Het gaat om de volgende twee aanpassingen:

- In een tussentijdse wijziging van het aanwijzingsbesluit op 24 juni 2003 (DGL/03.U00752) werd een verhoging bekrachtigd van de maximale hoeveelheid vliegbewegingen per jaar met helikopters van 400 naar 1500 per jaar. In ruil daarvoor werd een nieuwe invoerset/vlootmix voor het ‘kleinere’ Bkl-verkeer vastgesteld, die niet langer werd gebaseerd op 80.000 maar op 76.400 vliegbewegingen. Tegen 1100 extra vliegbewegingen met helikopters werden dus 3600 vliegbewegingen (=4,5% van het totaal) met Bkl-verkeer uitgeruild. Dit aantal Bkl-bewegingen is bepaald op basis van een actueel gebruiksplanjaar, waarbij het oppervlak van de geluidcontour “geschaald” is naar die van de vergunde 47 Bkl-contour. Anders geformuleerd: met die -3 Bkl is daarbij wel al rekening gehouden.
- In een wijzigingsbesluit op 10 december 2007 (VenW/DGTL/2007-12077) werd het toegestane aantal vliegbewegingen met straalvliegtuigen verhoogd van 100 naar 500, en werd ter compensatie van deze extra geluidruimte het toegestane aantal vliegbewegingen met helikopters verlaagd van 1500 naar 1365.

7. Huidige geluidruimte van Teuge werkt onvoldoende sturend om hinder te kunnen inperken

Het is het PVT opgevallen dat bepaalde vliegjaren waarin op Teuge meer vluchten zijn gemaakt dan voorheen desondanks kunnen leiden tot juist een lagere 'vullingsgraad' van de geluidcontour voor het betreffende gebruiksplanjaar. Wilbert Haverdings legt uit dat dit te verklaren valt uit het feit dat het onderliggende rekenmodel ruimte biedt v.w.b. de mate waarin een gemaakte vliegbeweging in de Bkl-systematiek meetelde in het totaal. Als de vlucht werd uitgevoerd op het stilste moment van een doordeweekse dag, dan legde dit (veel) minder gewicht in de schaal dan op een ander moment. Dit zou het in theorie mogelijk kunnen maken dat de vergunde geluidruimte op een luchthaven wordt "volgevlogen" met veel meer (zij het relatief stille) vliegbewegingen dan waar de invoerset/vlootmix van uitgaat, als zeg maar "alle knoppen op één" zijn gezet. In dit verband spreekt het PVT het vermoeden uit dat de totale geluidruimte in de 56 Lden-contour destijds abusievelijk NIET is gecorrigeerd voor het wegvallen van de gemiddelde weekendweegfactor waarmee op Teuge is gerekend onder de Bkl-normering. Deze factor is ten tijde van de Bkl-normering geschat op 1,7, gezien de verhouding tussen de vluchten doordeweeks (die telden voor "1") en in het weekend (die telden voor "5"). Als de totale geluidruimte die hierop destijds is gebaseerd sindsdien inderdaad ongewijzigd zou zijn gebleven dan zou dit een verklaring kunnen zijn voor de ogenschijnlijk te grote gebruikruimte, zo vermoedt het PVT.

8. Berekening van de geluidzone Teuge behorend bij het uiteindelijke luchthavenbesluit

Het PVT dringt er op aan dat deze berekening te zijner tijd gebaseerd zal worden op een nieuwe, actuele invoerset/vlootmix. Een bijzonder punt van aandacht hierbij is de manier waarop de jaarlijks toegestane hoeveelheid vliegbewegingen met het voormalige "Ke-verkeer" (500 met straalvliegtuigen en 1365 met helikopters) hierin wordt meegenomen.

9. Bevoegd gezag

Het PVT ziet beleidsvrijheid bij de provincie als bevoegd gezag voor de luchthaven om de hinder te beperken. Hans Boerdam legt uit dat een vergunningverlener ten principale moet toetsen of een ingediende vergunningaanvraag voldoet aan de gestelde wettelijke en beleidsmatige regels en voorwaarden. Ook bestaande rechten en de rechtszekerheid spelen daarbij een rol. PS kan aanvullende grenswaarden of regels opnemen binnen de kaders van haar bevoegdheid (landzijdig). De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn dan van toepassing (Algemene wet bestuursrecht). Het is op grond daarvan niet zonder meer mogelijk om bestaande gebruikruimte van bedrijven te beperken. Dit is ook in lijn met het gestelde in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel "Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens" uit 2006.

N.B.: Noot van de verslaglegger: hiermee wordt bedoeld op de volgende passage uit deze memorie van toelichting, welke is gearchiveerd met TK2005-2006, 30452,3 (in paragraaf 4.5 "Beleidsvrijheid provinciaal bestuur":

“Dit geldt ook indien het provinciaal bestuur besluit een luchthaven in zijn gebruik te beperken of te sluiten. Het is niet zonder meer mogelijk om een luchthaven te sluiten of de geboden milieuruimte te verkleinen. Uit oogpunt van rechtszekerheid kunnen bestaande «rechten» niet zonder meer teniet worden gedaan. Daarvoor moeten goede redenen zijn, net als bijvoorbeeld bij de intrekking of de inperking van een milieuvergunning van een bedrijf. In bepaalde situaties kan een dergelijk besluit leiden tot een plicht tot vergoeding van geleden schade door bijvoorbeeld de exploitant en gebruikers.”

In reactie hierop is het PVT van mening dat de provincie desondanks best gebruik kan maken van haar bevoegd gezag-rol om bepaalde maatregelen/beperkingen op te leggen met het oogmerk de hinder voor de omgeving te beperken. Als voorbeeld noemt het PVT de regels die gesteld kunnen worden aan een (relatief hinderlijke) vlucht met het valschermvliegtuig. De geluidimpact van dit toestel voor de omgeving treedt immers niet alleen op bij de start en de landing (de enige elementen die worden meegenomen in de geluidberekeningen met het Lden-rekenmodel), maar juist ook tijdens het winnen van hoogte tot het moment waarop de parachutisten uit het vliegtuig springen. Niet voor niets heeft het PVT al in een expertmeeting die de CRO Teuge organiseerde op 28 maart 2017 gepleit voor aanvullend onderzoek door de provincie op dit punt, een verzoek waar de provincie destijds niet op inging omdat er geen hindermaatstaven zijn. Hinder van deze activiteiten zijn bovendien luchtzijdige aspecten, en de bevoegdheid van PS beperkt zich tot de landzijdige elementen van een luchthaven.

10. Wettelijke (on)mogelijkheden om hinderbeperking op/rond Teuge te bewerkstelligen

Hans Boerdam hecht groot belang aan het overleg in en rond de CRO Teuge om de mogelijkheden te verkennen tot “vrijwillige maar niet vrijblijvende” hinderbeperking. De wet gaat uit van geluidsbelasting, en dat is een objectieve maatstaf. Dit neemt niet weg dat desondanks hinder kan worden ervaren. Overleg over hinderbeperking acht Hans dan een principieel betere weg dan met vergunningvoorschriften één specifieke gebruikersgroep (zoals de para’s, dit vanwege de ‘discriminerende’ werking die hiervan uitgaat) inperken, zo dat al mogelijk zou zijn. In reactie hierop geeft het PVT de provincie toch in overweging om t.z.t. in het luchthavenbesluit een “dubbel slot” op te nemen, door zowel de totaal te vergunnen geluidruimte vast te leggen in de grenswaarden op de handhavingspunten als in een 56 Lden-geluidzone een maximum te stellen aan het totaal aantal vliegbewegingen dat wordt toegestaan (óók per gebruikersgroep). Als Teuge dat niet vrijwillig wil afspreken kunnen politiek uiteraard andere keuzes worden gemaakt in het kader van een “belangenafweging”, legt Hans uit. Ook dat kan juridisch niet zomaar, vanwege de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

11. Mogelijkheden tot “vrijwillige zelfbeperking” door de gebruikers van Teuge

Hans Boerdam licht toe dat de Wet luchtvaart aan de provincie geen bevoegdheden geeft om het luchtruimgebruik te sturen, in het (door de wetgever nadrukkelijk landzijdig bedoelde) luchthavenbesluit. In reactie hierop wijst het PVT er op dat op Teuge in het verleden wel degelijk extra beperkingen zijn gesteld aan bijvoorbeeld de uitvoering van valschermvluchten. Gertjan van Eijk spreekt echter het vermoeden uit dat dit destijds beperkingen betrof die zijn afgesproken in het voormalige overlegverband ingevolge artikel 28 Luchtvaartwet (de “Commissie-28 Teuge”). Een deel van deze afspraken is destijds (met instemming van de luchthaven) opgenomen in eerst de aanwijzing

Luchtvaartwet van 10 december 2007 en vervolgens de beleidsneutrale omzettingsregeling van 18 december 2010. Afspraken waar iedereen mee instemt zijn altijd in een LHB op te nemen.

12. Specifiek voor Teuge: hoe om te gaan met eventuele toekomstige vragen en discussiepunten

Resumerend stelt Hans Boerdam het een goede zaak te vinden dat over dit onderwerp rechtstreeks contact heeft plaatsgevonden tussen het PVT en de provincie. Dit helpt om meer diepgang te geven aan de discussie over dit even belangrijke als complexe onderwerp van de vergunde geluidruimte op Teuge. De provincie is in het licht van een eventuele aanvraag voor een luchthavenbesluit door luchthaven Teuge, graag bereid om bij eventuele toekomstige gespreksonderwerpen die zich aandienen in de CRO een verdiepingsbijeenkomst te organiseren. Het PVT waardeert deze opstelling, maar tekent hier we bij aan dat de provincie kort geleden nog weigerde in te gaan op het verzoek om al in dit stadium (vooruitlopend op een vergunningaanvraag van de luchthaven) onderzoek uit te voeren naar de geluidbelasting in de omgeving van Teuge als gevolg van een volledige valschermlucht (waar nu alleen de start en de landing van het vliegtuig worden meegenomen in de berekening van de geluidbelasting op de handhavingspunten). Daarom wordt dit pleidooi richting de provincie herhaald. Kern blijft dat PS niet bevoegd zijn voor het luchtzijdige gebruik en dat een onderzoek daarnaar en de resultaten er van alleen vrijwillige betekenis kunnen hebben.