

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. de minister
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Uw ref.

-

Onze ref.

u-24.032

Datum

19 juni 2024

Onderwerp: reactie MRS in aanvullende raadpleging balanced approach-procedure Schiphol

Geachte heer Harbers,

De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) heeft op 31 mei per brief een korte reactie gegeven op uw Kamerbrief (d.d. 24 mei 2024) over de stand van zaken in de balanced approach-procedure Schiphol en de RBV-zaak. In de brief van 31 mei betoogt de MRS dat de voorgenomen maatregelen een uitholling van eerder aangekondigd overheidsbeleid zijn en dat de handelingswijze het vertrouwen van omwonenden in de overheid aantast. In deze tweede brief in het kader van de aanvullende raadpleging gaat de MRS nader in op de afzonderlijke onderdelen uit het pakket.

Samenvattend vraagt de MRS zich ten eerste af waarom voor deze maatregelen is gekozen, omdat bij de meeste op voorhand duidelijk is dat er geen gegarandeerde verbetering van de leefomgevingskwaliteit kan worden verwacht. Daarbij wijst de MRS op mogelijke problemen in de uitvoering, nauwelijks waarneembare verbeteringen voor omwonenden en mogelijke verschuiving van hinder naar andere gebieden en andere tijden. Ten tweede vindt de MRS monitoring en handhaving -in combinatie met verlaging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen bij achterblijvende prestaties- noodzakelijk om realisatie van de geluidsdoelen te waarborgen. Voor het maatregelenpakket geldt een resultaatverplichting en niet een inspanningsverplichting.

Verlaten geluidsdoelen in strijd met overheidsbeleid

In het hoofdlijnenbesluit van juni 2022 nam het kabinet op basis van een brede belangenafweging het besluit dat het maximum aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol zou worden gereduceerd tot 440.000 per jaar. Om dat te bereiken werd een geluidsreductiedoelstelling geformuleerd van -20% op vier indicatoren, te behalen vanaf maart 2024. Bij het eerste geconsulteerde maatregelenpakket werd die geluidsdoelstelling naar beneden bijgesteld tot -15% op twee van die indicatoren. Met het voorliggende maatregelenpakket wordt de ingangsdatum uitgesteld waardoor de doelstelling op geen van de vier indicatoren wordt gehaald in de periode november 2024 tot november 2025. Het resterende deel van de geluidsreductie is vooruitgeschoven naar fase 3 en daarvoor is een wijziging

van het Luchthavenverkeerbesluit 2021 nodig. De MRS betreurt de voorgestelde fasering, omdat de kans op niet-realiseren aanzienlijk toeneemt.

Monitoring en handhaving noodzakelijk

Om de geluidsdoelen te halen om de leefomgevingskwaliteit rondom Schiphol te verbeteren, moet het aantal vliegtuigbewegingen omlaag. In de balanced approach-procedure is het aantal vliegtuigbewegingen het sluitstuk van een rekensom. Dit roept voor de overkoepelende beoordeling van de maatregelen bij de MRS de vraag op wat het kabinet besluit als de maatregelen *niet* het beoogde effect hebben. Het is een hiaat in de voorgenomen plannen, omdat bij diverse maatregelen op voorhand vraagtekens te plaatsen zijn bij de haalbaarheid en het effect op de geluidshinder.

De MRS doet een dringend beroep op het kabinet om het effect van de maatregelen strak te monitoren. Het plan gaat nu uit van een evaluatie na vijf jaar. Dat is volstrekt inadequaat. Om omwonenden zekerheid te bieden dient monitoring ten minste op kwartaalbasis te gebeuren, zowel input (bv. inzet ander type vliegtuigen) als output (effect op de hinder) en zowel individuele maatregelen als het pakket te omvatten. De ILT is daarvoor een geschikte uitvoerende partij.

Achterblijvende resultaten dienen te resulteren in een lager maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het volgende kwartaal. Deze consequentie volgt logisch uit de gebruikte rekenmethodiek. Het is van groot belang dat dit wordt gedaan, zodat luchtvaartmaatschappijen een (economische) prikkel hebben om zich aan de afspraken te houden en de overheid kan handhaven wanneer zij niet voldoende presteren.

Appreciatie MRS per maatregel

Inzet van stillere toestellen in de nacht door KLM

De maatregel houdt in dat KLM 's nachts minder lawaaiige toestellen inzet op basis van een nog te sluiten convenant met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De inhoud is nog niet concreet uitgewerkt. To70 (2024¹) benoemt dat het gaat om 10.000 vluchten waarop het toestel verandert, maar onduidelijk is of daarmee uitsluitend de nachtperiode wordt bedoeld en of daarin de autonome vlootvernieuwing is meegenomen. De MRS ziet graag een tabel met de uitwerking: aantallen vluchten per toesteltype in de nacht in de oude en de nieuwe situatie².

Het is aan lenW om ervoor te zorgen dat KLM zich aan deze afspraak houdt. Er is een aantal risico's. Ten eerste betekent het capaciteitsverlies met bedrijfseconomische consequenties, vanwege de inzet van *narrow bodies* in plaats van *wide bodies*. Ten tweede zijn er problemen bij de levering van nieuwe toestellen en onderdelen. Ten derde betreft het een vrijwillige maatregel zonder consequenties bij niet-naleving daarvan. KLM heeft geen prikkel om zich te houden aan deze afspraak. Ten vierde zet de MRS vraagtekens bij de reputatie van KLM als het gaat om het nakomen van afspraken met de Rijksoverheid. Dit onder verwijzing naar de kritische rapporten van voormalig staatsagent Jeroen Kremers, die toezag op de naleving van staatssteunvoorwaarden door KLM.

Toelichting - wat betekent "50 procent stiller"?

KLM claimt in het plan Schoner, stiller, zuiniger (2023) dat de nieuwe vliegtuigen die het bedrijf aanschafft tot 50 procent stiller zijn. Maar, wat betekent dat nu precies?

Geluidsniveaus worden gemeten in decibellen. Voor niet-ingewijden is dat een wat lastige maat, omdat het gaat om een logaritmische schaal. Een verschil van drie decibel staat

¹ To70, mei 2024, *Balanced approach study Schiphol Airport – second addendum*.

² Bij de effectberekening mag de trendmatige vlootvernieuwing niet worden meegerekend.

gelijk aan twee keer zo veel geluidsintensiteit. Wie vlakbij een stofzuiger staat, staat bloot aan ongeveer 70 decibel. Gaat er een tweede stofzuiger aan (twee keer zoveel geluid) dan staat dat gelijk aan 73 decibel.

De claim van 50 procent stiller slaat dus op de geluidsintensiteit. Dat betekent 3 decibel minder, maar dat is in de praktijk nauwelijks hoorbaar. Volgens geluidsexpert van de TU Delft Dick Simons *ervaar* je pas bij een afname van zo'n 10 dB ook echt een halvering van de luidheid van het geluid op de grond³. De bijdrage die vlootvernieuwing kan leveren aan het daadwerkelijk verminderen van hinder wordt daarom naar het oordeel van de MRS sterk overschat.

Additionele vlootvernieuwing

Vlootvernieuwing is een autonoom proces waartoe door luchtvaartmaatschappijen wordt besloten op economische gronden, namelijk brandstofbesparing. De bestellingen voor nieuwe vliegtuigen waren al geplaatst voordat het kabinet het hoofdlijnenbesluit nam; deze maatregel is dus eigenlijk geen maatregel die in dit pakket thuishoort (Decisio en Beelining, 2024⁴). Voor de bijdrage aan het behalen van de geluidsdoelen wordt uitgegaan van *additionele* vlootvernieuwing bovenop de historische trend in de periode tot november 2025. Met het oog op leveringsproblemen bij Airbus en Boeing is het twijfelachtig of de verwachte vlootvernieuwing wordt gerealiseerd. Daarnaast is het aantal vliegtuigbewegingen het sluitstuk van een rekensom, wat betekent dat het meerekenen van *additionele* vlootvernieuwing in een hoger maximum aantal resulteert. Het is echter zo dat als er perioden zijn boven een historische trend er ook perioden zijn die daaronder liggen (Decisio en Beelining, 2024). Hiermee wordt in de voorgestelde plannen geen rekening gehouden. Daarom zou deze maatregel niet mogen meetellen in het maatregelenpakket.

Sterkere tariefdifferentiatie

Dit is een maatregel met een betrekkelijk klein effect op de geluidsbelasting. Voor ongeveer 850 vluchten wordt een hoger luchthaventarief gerekend. De MRS wijst op de mogelijke vraaggeneratie die de gelijktijdige verlaging van de tarieven voor de overige vluchten kan hebben.

Weren lawaaiige toestellen in de nacht

Uit onderzoek van het RIVM (2024⁵) blijkt dat naast geluidsniveaus ook frequentie (aantal vluchten per tijdseenheid), piekbelasting (aantal keren boven 75 dB), tijdstip (nacht, vroege ochtend, late avond) en het ontbreken van rustperioden (respijt) significant bijdragen aan de daadwerkelijke geluidshinder in de omgeving. Het is positief dat de toestellen met de hoogste piekbelasting en waarover de meeste klachten binnenkomen bij het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) 's nachts worden geweerd. Deze maatregel leidt echter tot een hoger maximum aantal vliegtuigbewegingen dat (in dit plan) ook na 2026 blijft bestaan. Dat betekent een hogere frequentie en dus meer hinder voor de omwonenden.

Het valt daarnaast te betwijfelen of deze maatregel juridisch doorgang kan vinden. In het consultatiedocument voor het maatregelenpakket in de balanced approach van maart 2023 werd de maatregel *Een verbod op lawaaiige vliegtuigen (algemeen of op specifieke tijden van de dag)* beoordeeld met een minscore op het criterium *Overeenstemming met de wet*.

³ Zoals geciteerd in Pointer op 9 april 2024.

⁴ Decisio & Beelining, 22 mei 2024, *Measuring the cost-effectiveness of noise-mitigating measures for Schiphol Airport*.

⁵ J. Devilee et al., 2024, *Samen meten aan geluid en beleving rond de luchthaven Schiphol*.

Minder secundair baangebruik tussen 13.00-15.00u

De frequentie van gehinderd worden moet omlaag. Dat kan door tijdelijk banen buiten gebruik te stellen. De operationele effecten van de voorgestelde maatregel moeten blijken uit de uitvoeringstoets van LVNL. In de eerdere uitvoeringstoets (2023⁶) wees LVNL echter op aangepast baangebruik buiten de periode 13.00-15.00u. Dat betekent dat er vaker secundaire banen worden ingezet op andere tijdstippen. Het kan ook leiden tot meer drukte op de primaire banen. Deze maatregel heeft daardoor een ongewenst waterbedeffect.

Beperking van het aantal vliegtuigbewegingen is noodzakelijk

Maximum aantal nachtvluchten: 27.000

Het aantal nachtvluchten was 24.700 in 2023. Dit maatregelenpakket bevat een lager maximum aantal nachtvluchten dan het vorige, maar betekent wel groei van het aantal nachtvluchten. Er blijven straks dus nog 27.000 redenen over waardoor mensen 's nachts gestoord worden in hun slaap, met gezondheidsschade als gevolg (o.a. GGD-GHOR, 2022⁷; Hoge Gezondheidsraad, 2024⁸).

Daarnaast is in het referentiescenario uitgegaan van 32.000 vluchten in de nacht, terwijl het ontwerp-LVB en de Luchtvaartnota 2020-2050 al uitgaan van maximaal 29.000 vluchten. Dit zou onderdeel van de autonome ontwikkeling in de modelberekening moeten zijn en daardoor niet bijdragen aan het behalen van de geluidsdoelen.

Maximum totaal aantal vluchten: 460.000-470.000

De huidige aantallen vluchten (442.000 in 2023) passen niet binnen het vigerende wettelijke kader. En hoewel er nu al dagelijks tienduizenden mensen ernstige geluidshinder en slaapverstoring hebben van Schiphol gaat het maximum aantal vliegtuigbewegingen verder omhoog met dit pakket. Terwijl het bedoeld is om de omwonenden beter te beschermen. Voor de MRS staat buiten kijf dat een substantiële vermindering van het aantal vluchten pas echt bijdraagt aan verbetering van de leefomgevingskwaliteit.

Participatie MRS

Het afgelopen jaar heeft de MRS u op verschillende momenten, in formele adviezen en in gesprekken, op de hoogte gebracht van zorgen, standpunten en voorstellen van omwonenden voor de verbetering van de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol. Dit is de wettelijke taak van de MRS. Om deze wettelijke taak goed te kunnen vervullen is een goede uitwisseling van informatie met het ministerie essentieel. De afgelopen periode heeft aangetoond dat verbeteringen urgent en noodzakelijk zijn.

Tot slot, het is bijna een jaar geleden dat de MRS werd geïnstalleerd. Bij die gelegenheid sprak u de hoop uit dat de instelling van de MRS zou bijdragen aan het herstel van vertrouwen van omwonenden van Schiphol in de overheid. Wij rekenen erop dat adviezen van de MRS doorklinken in beleidsvoorstellen.

Hoogachtend,

Khadija Arib,
Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol

⁶ LVNL, 15 juni 2023, *Uitvoeringstoets combinaties mogelijke maatregelen Balanced Approach Schiphol*.

⁷ GGD GHOR, 12 juni 2022, *Belevingsonderzoek geluidhinder en slaapverstoring luchtvaart 2020*.

⁸ Hoge Gezondheidsraad, april 2024, *De gezondheidseffecten van vliegtuiglawaai en luchtverontreiniging in de omgeving van Brussels Airport*.