

Amsterdam, 14 juni 2023

Betreft: zienswijze milieuorganisaties op Balanced Approach Schiphol

Geachte heer/mevrouw,

Greenpeace Nederland, Natuur & Milieu en Milieudefensie reageren met deze zienswijze op de consultatie voor de Balanced Approach die het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (I&W) op 15 maart 2023 publiceerde¹.

Met deze Balanced Approach procedure wil het ministerie van I&W een exploitatiebeperking invoeren voor Schiphol om de geluidshinder voor omwonenden terug te dringen. Deze noodzaak onderschrijven wij. Door de sterke groei van de luchtvaart de afgelopen decennia overschrijdt Schiphol de grenzen van mens, milieu en klimaat. De overheid moet ingrijpen en de Schiphol terugbrengen binnen deze grenzen. Dat brengt gezondheid voor omwonenden, bescherming voor natuur en een veiliger klimaat.

Onze zienswijze omvat in hoofdlijnen de volgende drie punten, die we in deze brief verder zullen toelichten:

1. Schiphol overschrijdt de grenzen van mens, milieu en klimaat. Bovendien worden de rechten van omwonenden geschonden. Daarom is begrenzing van Schiphol door goede normen noodzakelijk.
2. De geluidsdoelen van het kabinet zijn niet ambitieus genoeg om omwonenden te beschermen tegen de geluidsoverlast van Schiphol.
3. Maximeer het aantal vluchten tot 440.000 (Combinatie D) en ondersteun snelle uitvoering van het 8-puntenplan van Schiphol (o.a. nachtsluiting en verbod op privéjets).

Begrenzing van Schiphol is noodzakelijk voor mens, milieu en klimaat

Door de sterke toename in het aantal vluchten de afgelopen decennia overschrijdt Schiphol de grenzen van mens, natuur en klimaat. Sinds 2004 is het aantal mensen in de omgeving dat ernstig hinder heeft door Schiphol met ruim 50% gestegen². Daarnaast blijkt uit recent onderzoek dat slaapverstoring drie tot vier keer vaker voorkomt dan berekend volgens modellen³. Het gaat om zeker 100.000 mensen in de wijde omgeving van Schiphol, wiens slaap verstoord wordt.

Maatregelen die de geluidsoverlast door Schiphol terugdringen zijn ook nodig om te zorgen dat Schiphol weer legaal opereert. Al sinds 2015 worden de rechten van omwonenden op het gebied van geluidshinder geschonden. De regering heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verboden te handhaven bij een overschrijding van het huidige wettelijke stelsel met handhavingspunten.

De overheid moet zo snel mogelijk een einde aan deze rechtenschennis maken, anders zal de rechter dat waarschijnlijk opleggen. In beide gevallen betekent dit dat het kabinet moet

¹ Ministerie van I&W, 2023, Consultatie Balanced Approach Schiphol

² Ibid.

³ GGD-GHOR-NL, 2022, Onderzoeksrapport geluidshinder en slaapverstoring luchtvaart 2020

stoppen met het gedogen van de overschrijding van de grenswaarden op de bestaande handhavingpunten. De consequentie hiervan is dat beperking van het aantal starts- en landingen onvermijdelijk is. Het van noodzakelijke rechtsherstel is urgent en daarom moet de Balanced Approach zo snel mogelijk worden doorlopen.

Maar alleen het handhaven van de rechtelijke bescherming – en bijgevolg de noodzakelijke capaciteitsreductie is onvoldoende om burgers afdoende te beschermen tegen schadelijke geluidsoverlast. Zoals de minister van I&W in zijn Kamerbrief van 24-06-2022 memoreert is alléén de capaciteitsreductie onvoldoende: *'Het kabinet realiseert zich dat aanvullende stappen nodig blijven om geluidsbelasting in de omgeving van de luchthaven verder terug te dringen.'*⁴

Daar komt bij dat ook het terugdringen van de vervuiling en CO₂-uitstoot van Schiphol prioriteit heeft. Zo heeft Schiphol geen natuurvergunning voor de uitstoot van stikstof, is de klimaatimpact van de luchtvaart groot en schaadt de uitstoot van (ultra)fijnstof en zeer zorgwekkende stoffen (zzs) de gezondheid van mensen, zowel in de omgeving als van medewerkers op de luchthaven. Maatregelen gericht op het beperken van geluidsoverlast, en specifiek een capaciteitsbeperking, dragen bij aan het verminderen van de schade op deze gebieden.

Daarnaast pleiten wij voor betere wettelijke grenzen aan de uitstoot van Schiphol. Dit waarborgt niet alleen de gezondheid van mens, natuur en klimaat, maar biedt ook een duurzaam toekomstperspectief voor Schiphol met duidelijk grenzen waarbinnen de luchthaven kan opereren.

Om de klimaatimpact van Schiphol terug te dringen moet de overheid normen stellen in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs, dat stelt ook luchthaven Schiphol zelf⁵. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat vanwege de uitstoot van Non-CO₂ emissies op grote hoogte de luchtvaart drie keer meer impact heeft op klimaatverandering dan de CO₂ uitstoot alleen.

De geluidsdoelen van het kabinet zijn niet ambitieus genoeg

Het vliegverkeer terugbrengen binnen de grenzen van mens, natuur en klimaat is een grote opgave. Het is dan ook goed dat de overheid het doel heeft om de geluidshinder door Schiphol omlaag te brengen. Echter, de beoogde doelen - afname van geluidshinder met 15% 's nachts en met 20% gedurende de hele dag per november 2024 ten opzichte van de situatie dat jaar zonder aanvullende maatregelen - zijn onvoldoende ambitieus.

Gezien de grote gevolgen van geluid op de gezondheid van omwonenden van Schiphol, vragen wij om normen te stellen in lijn met het WHO-advies. Dit betekent maximaal 45dB Lden per dag vliegtuiglawaai, het afschaffen van nachtvluchten en een maximale grens voor vliegtuiglawaai per moment op de dag. Daar komt bij dat ook voor de uitstoot van CO₂, (ultra)fijnstof, stikstof en zzs ambitieuzere doelen en normen noodzakelijk zijn.

⁴ Ministerie van I&W, 2022, [Hoofdlijnenbrief Schiphol](#)

⁵ Schiphol, 2023, [Kiezen voor een stiller, schoner en beter Schiphol](#)

Daarnaast is het belangrijk dat de overlast door geluid niet alleen 's nachts, maar ook overdag wordt teruggebracht. Iedereen die last heeft van de geluidsoverlast van Schiphol moet beter beschermd worden, ook mensen die voornamelijk overdag hinder ondervinden. Dit wordt met de huidige doelen onvoldoende gewaarborgd, gezien een indicator en doelstelling voor overdag ontbreekt. Zowel het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hanteren wel een aparte geluidsnorm voor overdag⁶.

Het referentiejaar is juist, door te rekenen met de verwachte vlootsamenstelling in 2024 rekent men zich niet rijk en geeft de reductie daadwerkelijk het effect weer van aanvullende maatregelen. Echter zou ook gerekend moeten worden met geactualiseerde blootstelling-responsrelaties voor slaapvervalsoring en geluidshinder.

Ook is het belangrijk om op te merken dat aangenomen werd dat per november 2024 het preferentieel baangebruik wettelijk vastgelegd zou zijn. Dit zou gedaan worden met de experimenteerregeling. Nu daar door de rechter een streep door is gezet⁷, is het belangrijk dat het preferentieel baangebruik en de geluidbescherming van alle omwonenden alsnog zo snel mogelijk wettelijk geborgd wordt.

Invoeren van maximaal 440.000 vluchten en 8-puntenplan Schiphol

Wij zijn voorstander van de maatregelen in Combinatie D (o.a. vliegbewegingen maximeren tot 440.000)⁸ aangevuld met de maatregelen uit het 8-puntenplan van Schiphol (o.a. nachtsluiting en het verbieden van privéjets en lawaaierige toestellen)⁹. Bij elkaar kunnen deze maatregelen zorgen voor een betere bescherming van omwonenden, zowel overdag als 's nachts. Daarnaast zorgt dit pakket, met name door het maximum aantal vluchten van 440.000, ook tot een substantiële reductie van vervuiling, CO₂, stikstof en ultrafijnstof.

Het 8-puntenplan van Schiphol is een belangrijke aanvulling op Combinatie D uit de Balanced Approach, waarmee gezamenlijk voor een betere bescherming van omwonenden kan worden gezorgd. Ook is het onzeker of de in Combinatie D beoogde geluidsreductie door stillere vliegtuigen te stimuleren daadwerkelijk bereikt wordt.

De nachtsluiting uit het plan van Schiphol is een maatregel die al veel eerder genomen had moeten worden, aangezien Schiphol de uitzondering is in Europa¹⁰. Daarbij moet de bescherming van een 8-urige nachtrust (van 23 uur tot 7 uur) uitgangspunt en norm worden. Hierbij is ook beleid nodig dat zorgt dat vluchten niet plaatsvinden in het begin (23 tot 24 uur) of einde (5 tot 7 uur) van de nacht, bijvoorbeeld door uitbreiding van het nachtrechtime (maatregel 7b).

Ook is het weren van privévluchten en General Aviation op Schiphol ook een rechtvaardige maatregel. De CO₂-uitstoot van privévluchten vanaf Schiphol is per passagier 5 tot 8 keer hoger dan een normale lijnvlucht¹¹, en zorgt ook voor onevenredig veel geluidshinder.

⁶ To70, 2020, [Aircraft noise policy in surrounding countries in relation to the WHO advice on aircraft noise](#)

⁷ Rechtbank Noord-Holland, 2023, [Staat mag het aantal vluchten voor Schiphol niet verminderen tot 460.000](#)

⁸ Ministerie van I&W, 2023, [Consultatie Balanced Approach Schiphol](#)

⁹ Schiphol, 2023, [Kiezen voor een stiller, schoner en beter Schiphol](#)

¹⁰ GGD-GHOR-NL, 2022, [Werkwijzer luchtvaart specifieke maatschappelijke kosten-batenanalyses](#)

¹¹ CE Delft, 2022, [De extra CO₂-uitstoot van luxe luchtvaart](#)

Wij kiezen voor Combinatie 'D-aangevuld' omdat de voorgestelde Combinatie C, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende is, gezien deze maatregelen grotendeels de reductie 's nachts bewerkstelligen en niet voor betere bescherming gedurende de dag zorgen. Daarnaast leidt deze optie C niet tot minder uitstoot en daarmee tot winst voor klimaat, natuur en gezondheid.

Daarnaast hebben wij de volgende drie aandachtspunten. Ten eerste: de CO₂-reductie die vermeld staat in het consultatiedocument is incorrect. De door het ministerie van I&W genoemde besparing van 153.726 ton CO₂ is niet in lijn met de door Decisio en Beelining genoemde besparing van 484.000 ton CO₂ per jaar, zoals in het onderliggende rapport te lezen is¹². Het is belangrijk dat de verwachte CO₂-reductie goed wordt weergegeven, omdat hiermee een belangrijke positieve bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van de klimaatimpact van de luchtvaart.

Ten tweede zijn wij kritisch over de berekening van kosteneffectiviteit per maatregel als basis voor de keuze van een maatregelenpakket. Aan de berekende kosteneffectiviteit per maatregel liggen veel aannames ten grondslag, die geen recht doen aan de complexiteit van de realiteit. Daarmee creëert dit schijnzekerheid. Zo is bijvoorbeeld de aangenomen waarde van €94 per ton CO₂ conservatief; steeds vaker wordt met een hogere waarde gerekend die dichter in de buurt komt van de klimaatschade. Daarom vragen wij om de berekende kosteneffectiviteit niet leidend te laten zijn in de keuze voor maatregelen.

Tot slot benadrukken wij nogmaals dat het, in aanvulling op het begrenzen van de maatregelen uit Combinatie D inclusief beperking van het aantal vluchten tot 440.000 en uitvoering van het 8-puntenplan van Schiphol, het noodzakelijk is om het preferentieel baangebruik wettelijk vast te leggen.

Ingreep noodzakelijk voor toekomstperspectief voor Schiphol

De geluidsoverlast en vervuiling van Schiphol overschrijdt de grenzen van mens, natuur en klimaat. Het is goed dat de overheid dit nu ook onderschrijft en maatregelen wil nemen om dit terug te dringen. Voor deze Balanced Approach is Combinatie D aangevuld met uitvoering van het 8-puntenplan van Schiphol een goede eerste stap voor minder hinder voor de omgeving.

Naast deze eerste stap roepen wij de overheid op om nu snel de noodzakelijke verdere wettelijke grenzen en normen te stellen voor de hinder en uitstoot van Schiphol, in lijn met het WHO-advies en het Klimaatakkoord van Parijs. Dat is nodig voor een realistisch toekomstperspectief voor Schiphol, binnen de grenzen van mens, natuur en klimaat.

Hoogachtend,

Greenpeace Nederland¹³

Natuur & Milieu

Milieudefensie

¹² Decisio and Beelining, 2023, [Measuring the cost-effectiveness of noise mitigating measures for Schiphol March 2023](#)

¹³ Contact: Maarten de Zeeuw, mdezeeuw@greenpeace.org