



Internetconsultatie van belanghebbenden bij de Balanced Approach procedure Schiphol Ingediend door Air Cargo Netherlands (ACN) en mede ondersteund door FENEX en TLN

Air Cargo Netherlands, FENEX en TLN beargumenteren in onderstaande tekst dat een exploitatiebeperking van de luchthaven niet nodig is om de geluidsdoelen te bereiken maar ook dat het effect van hinderbeperkende maatregelen grotendeels ongedaan is gemaakt (en nog steeds wordt) door richting luchthavens opkruipende urbanisering en woningbouw. In de Balanced Approach Verordening wordt hier nadrukkelijk voor gewaarschuwd, maar met die waarschuwing is ons inziens te weinig gedaan.

Achtergrond

In zijn Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot uitdrukking gebracht voornemens te zijn om per 1 november 2023 een geluid gerelateerde exploitatiebeperking van Schiphol in te voeren door middel van reductie van het aantal Schipholvluchten tot 440.000 slots per jaar. Daarbij heeft de Minister onder ogen gezien dat vóór inwerkingtreding daarvan ingevolge de EU Balanced Approach Verordening dwingendrechtelijk een gedetailleerde consultatieprocedure dient te worden gevolgd. Het betreft hier een bindende proceseis als conditio sine qua non voor de inwerkingtreding van geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen.

Exploitatiebeperking is 'last resort'

De Balanced Approach Verordening legt geen uitkomst op, maar schrijft een proces voor om ervoor te zorgen dat geluid gerelateerde beslissingen voldoende goed onderbouwd zijn met een gedegen analyse en transparante raadpleging van belanghebbenden.

Exploitatiebeperkingen op een luchthaven mogen alleen dan worden toegepast na overweging van andere maatregelen, zoals beperking van ruimtelijke ordening en vermindering aan de bron. De Balanced Approach Verordening vereist dat eerst de specifieke geluidssituatie op de luchthaven wordt beoordeeld en dat een evaluatie van de kosteneffectiviteit van de beoogde maatregelen wordt uitgevoerd, evenals goed overleg met belanghebbenden.

De luchtvrachtsector omarmt de doelstelling voor minder geluid op Schiphol. Maar geeft aan dat een exploitatiebeperking niet de juiste keuze is en bovendien niet nodig is om de geluidsdoelen te bereiken. De luchtvaartindustrie in de breedte zet - zoals het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bekend is - in op het gebruik van stillere en schonere toestellen om de geluidsdoelen te bereiken en is ervan overtuigd dat hiermee, samen met een aantal slimme operationele aanpassingen, het geluidsdoel voor Schiphol bereikt kan worden zonder een exploitatiebeperking.

Daarbij vrezen we dat een exploitatiebeperking niet zal leiden tot minder gehinderden door oprukkende woningbouw. In de Balanced Approach Verordening wordt hiervoor gewaarschuwd.

Balanced Approach: waarschuwing woningbouw

De Balanced Approach procedure vindt haar oorsprong in Resolutie A33-7 van de Internationale Burger Luchtvaartorganisatie ICAO, (Doc 9790)¹. Balanced Approach Verordening (EU) Nr. 598/2014 is gebaseerd op deze Resolutie en bepaalt in Considerans sub 3 dat de evenwichtige aanpak van de ICAO de basis moet blijven voor geluidsregelgeving in de luchtvaart, als mondiale sector.

Resolutie A33-7 Appendix C bevat in het kader van de Balanced Approach procedure een aantal verwijzingen naar "urban encroachment around airports", te vertalen als "oprukkende stedenbouw

¹ https://www.icao.int/publications/documents/9790_en.pdf



rondom luchthavens” met daaraan gekoppeld de waarschuwing ervoor te waken dat het effect van hinderbepalende maatregelen niet door oprukkende woningbouw wordt tenietgedaan.

De achtergrond van deze vaststelling en waarschuwing ligt voor de hand:

(...) the number of people affected by aircraft noise is dependent on the way in which the use of land surrounding an airport is planned and managed, and in particular the extent to which residential development and other noise-sensitive activities are controlled.²

Appendix F van de Resolutie is in z'n geheel gewijd aan “Land-use planning and management” van de omgeving van luchthavens en dring er bij lidstaten op aan:

“to avoid inappropriate land-use or encroachment wherever possible in areas where reductions in noise levels have been achieved.”

In overeenstemming hiermee bepaalt Richtlijn 2002/49 EG³ als doelstelling voor de middellange en lange termijn de vermindering van het aantal personen dat schade ondervindt van omgevingslawaai.

Tussenconclusie:

Een van de belangrijke pijlers in de internationale regelgeving inzake de Balanced Approach procedure is de ruimtelijke ordening en het beheer van de gronden rondom de luchthaven.

Vgl.: (...) “land-use planning and management is one of the four principle elements of the balanced approach to noise management”.⁴ Vgl. voorts: Balanced Approach Verordening, Bijlage 1, sub 1.4.2.

Terzijde:

Richtlijn 2002/49 inzake omgevingslawaai verplicht de lidstaten om elke vijf jaar geluidsbelastingkaarten vast te stellen van de geluidssituatie van relevante geluidbronnen zoals de luchthaven Schiphol. Voor het laatst zijn die kaarten vastgesteld voor het gebruiksjaar 2021. Daarnaast verplicht de richtlijn de lidstaten om actieplannen te maken ter beheersing van omgevingslawaai. I&W zal naar verwachting het ontwerp van dit actieplan in de eerste helft van 2023 presenteren. Onder andere zal dit plan een overzicht geven van het bestaande geluidbeleid en een beschrijving van de voorgenomen geluidmaatregelen in de komende vijf jaar.⁵

De documentatie van de onderhavige internetconsultatie bevat niet het genoemde actieplan, noch de geactualiseerde kaarten. De consultatie nodigt de belanghebbende dus uit een oordeel over de Balance Approach procedure zonder het geluidbeleid en daarmee het geluidsplaatje voor de komende jaren te kennen⁶. Deze internetconsultatieronde ziet aldus niet op de beoordeling van de genoemde pijler in de Balanced Approach procedure.

In dit verband:

Luchthavenindulingsbesluit⁷

Het Luchthavenindulingsbesluit is een uitwerking van hoofdstuk 8 van de Wet Luchtvaart.⁸ Het bevat regels voor de bestemming en het gebruik van grond binnen het luchtvaartgebied. En

² Resolutie A33-7, Appendix F

³ inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai

⁴ ICAO Resolutie A33-7, aanhef Appendix F

⁵ Vgl. publicatie I&W “geluidsbelastingkaarten luchthaven Schiphol 2021, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f240907b258252dcc842c5c9ff8486e4e94268c0/pdf>

⁶ Vgl. consultatiedocument par. 3.2: “Het nu lopende actieplan zal, parallel aan de Balanced Approach procedure, worden geactualiseerd door middel van een aanvulling.”

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014329/2021-10-28>

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005555/2023-04-19#Hoofdstuk8>

binnen het Luchthavenindelingsbesluit-beperkingsgebied dat is ingedeeld in 5 zones. Per zone gelden er nieuwbouwbeperkingen. Achterliggende redenen: geluidshinder, externe veiligheid of vliegveiligheid.

In zones 3, 4 en 5 kunnen gemeenten met bouwplannen in die zones I&W vragen van verklaring van geen bezwaar (VVGB) af te geven. Zij hebben daarbij een eigen afwegingsruimte.

De vraag of zo'n VVGB nodig is beoordelen gemeenten zélf. Zij doen dat onder toezicht van de Provincie. Echter: de Provincie mist naar eigen zeggen detailkennis van het LIB.⁹ En zo komt het voor dat wél gebouwd wordt maar zónder VVGB. Intussen wordt het spanningsveld tussen het belang van woningbouw en het tegengaan van geluidshinder steeds groter. Het aantal geplande woningen overschrijdt vele malen het aantal dat ingevolge het Luchthavenindelingsbesluit is toegestaan. Recente uitspraken van de Raad van State wakkeren de maatschappelijke discussies aan. Zo ook de voorgenomen krimp van het aantal vluchten op Schiphol. Omringende gemeenten zitten op het vinkentouw om vrijgekomen geluidsruimte aan te wenden voor woningbouw.

Vgl. o.a:

- Krimpopdracht Schiphol biedt kansen woningbouw, maar nog veel vragen¹⁰
- Meer woningen rond Schiphol mogelijk” Harbers schrappt tweede Kaagbaan¹¹
- Minister Harbers schrappt reservering voor nieuwe start- en landingsbaan op Schiphol¹²

ACN keert terug naar het begin van haar betoog en de waarschuwing van ICAO dat het effect van hinderbeperkende maatregelen ongedaan wordt gemaakt door richting luchthavens opkruipende urbanisering en woningbouw. Immers, meer woningen betekent meer omwonenden. Een en groter aantal omwonenden betekent een groter aantal potentieel gehinderden. Zo is door het realiseren van nieuwbouw het aantal ernstig gehinderden en aantal ernstig slaapverstoorden vanaf 2005 met 15% toegenomen. De grootste toename is te vinden in Amsterdam, Haarlemmermeer, Zaandam, Aalsmeer en Amstelveen (vergelijking woningbestanden 2021 met 2005). En zo wordt de voorgenomen krimp van Schiphol ingehaald door haar neveneffecten. *Doel van de krimp is minder hinder. Minder hinder leidt tot meer huizen. Meer huizen leidt tot meer gehinderden.*

En wat de vrijgekomen ruimte van de tweede Kaagbaan betreft ligt het volgens ACN voor de hand die te reserveren voor het aldaar geplande vrachtaantal.

Vgl. het interview met de recent benoemde directeur Luchtvracht op Schiphol in Nieuwsblad Transport: Schiphol Zuid-Oost kan nu verder worden ontwikkeld tot meest slimme CargoCity van Europa.¹³

Zie ook het Position paper van I&W inzake de herziening Slotverordening 95/93, waarin I&W vol inzet op behoud van het full freighter segment op Schiphol.¹⁴

⁹ Zie: Inspectie I&W “ Bouwbeperkingen rond Schiphol <https://magazines.ilent.nl/staatvan/2021/01/bouwbeperkingen>

¹⁰ <https://stadszaken.nl/artikel/4407/krimpopdracht-schiphol-biedt-kansen-woningbouw-maar-nog-veel-vragen>

¹¹ <https://stadszaken.nl/artikel/5124/meer-woningen-rond-schiphol-mogelijk-harbers-schrapt-tweede-kaagbaan>

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/12/minister-harbers-schrapt-reservering-voor-nieuwe-start--en-landingsbaan-op-schiphol>

¹³ <https://www.nt.nl/luchtvracht/2023/06/13/schiphol-kan-door-schappen-tweede-kaagbaan-eindelijk-bouwen-aan-eigen-cargocity/>

¹⁴ <https://acn.nl/wp-content/uploads/2022/11/bijlage-3-position-paper-on-the-public-consultation-for-the-planned-revision-of-the-slotregulation-1.pdf>



Internationaal recht

Verder willen we benadrukken dat de Nederlandse autoriteiten niet alleen gebonden zijn aan de Balanced Approach via Verordening 598/2014, maar ook aan het internationale recht. De Balance Approach proces is verankerd in internationale normen in deel V van bijlage 16, deel I van het Verdrag van Chicago. Het is ook opgenomen in sommige overeenkomsten voor luchtdiensten.

Wanneer nieuwe (verplichte) op lawaai gebaseerde exploitatiebeperkingen op luchthavens worden opgelegd, vereist artikel 15, lid 5, van de overeenkomst voor luchtdiensten tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten dat de autoriteiten de mogelijkheid bieden om rekening te houden met de standpunten van belanghebbenden en dat dergelijke exploitatiebeperkingen *"niet restrictiever mogen zijn dan nodig is om de voor een specifieke luchthaven vastgestelde milieudoelstelling te bereiken"*.

Daarnaast willen we eraan helpen herinneren dat bijvoorbeeld Amerikaanse vrachtvervoerders het recht hebben om te vliegen vanuit de Verenigde Staten en tussenliggende punten naar Nederland en verder (en vice versa) op grond van artikel 3 van de Air Transport Agreement tussen de Verenigde Staten en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten. Het nemen van krimpmaatregelen kan in strijd zijn met de verplichtingen van Nederland en daarmee van de EU en haar lidstaten onder de VS-EU-overeenkomst. De Verenigde Staten, maar ook andere landen, zouden represaillemaatregelen kunnen nemen op het eenzijdige besluit om het aantal slots op Schiphol te verminderen.

Segment vrachtvliegtuigen wordt onevenredig hard geraakt.

De aanwezigheid van een sterke luchtvrachthub is belangrijk voor in Nederland gevestigde bedrijven met een internationale waardenketen. Jaarlijks wordt ruim 1,5 miljoen ton luchtvracht vervoerd via luchthaven Schiphol en Schiphol staat daarmee in de top 5 van Europese luchthaven. Van die luchtvracht wordt de helft vervoerd in de laadruimte van intercontinentale passagiersvliegtuigen, de andere helft in vrachtvliegtuigen.

Iedere vrachtlucht draagt zo'n € 27.000 bij aan de Nederlandse welvaart. Ter vergelijking: de jaarlijkse welvaartsbijdrage van een vlucht van een netwerkmaatschappij is ongeveer € 7.200, en de welvaartsbijdrage van een vlucht van een point-to-pointmaatschappij is € 16.000. Daarmee genereert luchtvracht per vlucht de hoogste welvaartsbijdrage van alle vervoerssegmenten op Schiphol¹⁵. Luchtvracht op Schiphol heeft daarmee een toegevoegde waarde van zo'n twee miljard euro. Dat is zo'n 25%¹⁶ van de totale toegevoegde waarde van de luchthaven Schiphol en 0,2% van het bruto nationaal product. In de luchtvrachtketen op en om Schiphol werken plm. 27.000 mensen¹⁷. Het totaal aantal banen op Schiphol is bijna 114.000¹⁸.

Krimp van het aantal slots op Schiphol zal het segment vrachtvliegtuigen onevenredig sterk raken omdat vrachtluchten in de praktijk meer moeite dan passagiersvluchten om hun slots voldoende te gebruiken teneinde hun historische rechten te behouden. Wetenschappers geven in een review op het onderzoek¹⁹ naar de gevolgen van de krimpplannen van dit kabinet dan ook duidelijk aan: *'Een segment dat bij een reductie extra risico loopt, is het vervoer via vrachtluchten. Vrachtluchten hebben in de praktijk meer moeite dan passagiersvluchten om hun slots voldoende te gebruiken teneinde ze te behouden. Bij toenemende schaarste op Schiphol lopen vrachtluchten hierdoor het risico uit de markt te worden 'gedrukt'.*²⁰

¹⁵ Welvaartsbijdrage van vrachtluchten op Schiphol (SEO Economisch Onderzoek, 2019)

¹⁶ Actualisatie economische betekenis Schiphol (Decisio, 2020) en Economische betekenis Schiphol (Decisio, 2015)

¹⁷ Luchtvrachtmonitor (Erasmus Universiteit, 2023)

¹⁸ Decisio, 2020

¹⁹ Impactanalyse verlaging activiteitsniveau Schiphol (PwC 2022)

²⁰ Uit: verslag van de bespreking van de analyse over het benodigde aantal vluchten voor een adequate bereikbaarheid met externe reviewers van CE Delft, Erasmus Universiteit Rotterdam en SEO Economisch onderzoek.



Recent (2023) onderzoek uitgevoerd in opdracht van luchthaven Schiphol laat zien dat een krimp van 500.000 naar 440.000 slots zal kunnen leiden tot een afname van -29% van het totale vrachtvolume op Schiphol en een krimp van -60% van het aantal vrachtvliegtuigen. Daarmee verliest Schiphol haar positie als belangrijke luchtvrachthub en dat maakt dat ACN tegen de voorgenomen krimp van het aantal vliegbewegingen op Schiphol is.