

Minister van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. de heer M.G.J. Harbers
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp: zienswijze Balanced Approach Procedure Schiphol

Geachte minister Harbers,

Langs deze weg geven wij als *Maatschappelijke Raad Schiphol in oprichting*¹ (hierna MRS) een reactie op uw consultatiedocument 'Balanced Approach Procedure Schiphol'. In het consultatiedocument schetst het kabinet drie combinaties van mogelijke maatregelen die de geluidhinder van het vliegverkeer van en naar Schiphol voor omwonenden op korte termijn (november 2024) reduceren. In dit advies geven wij onze reactie op de door u voorgestelde maatregelenpakketten.

De MRS waardeert de erkenning van het kabinet voor de geluidsoverlast en milieuproblemen die Schiphol al tientallen jaren veroorzaakt. De MRS ziet met het kabinet dat een nieuwe balans tussen de economische functie van Schiphol en de gezondheids- en milieuschade in de leefomgeving noodzakelijk is. Tevens ziet de MRS met het kabinet dat het realiseren van meer woningen alleen mogelijk is als de geluidsoverlast van Schiphol drastisch wordt verminderd. Ook is de MRS het eens met het kabinet dat een bijdrage van de luchtvaartsector in de vorm van het aanpassen van het aantal vliegbewegingen naar een verantwoord veel lager niveau noodzakelijk is.

1. Kern van het advies

De MRS steunt de inzet van het kabinet om de hinder van omwonenden op korte termijn substantieel te beperken door het stellen van geluidsdoelen en het aantal vliegbewegingen op Schiphol te maximeren op 440.000.

Tegelijk achten wij het nodig dat zowel het geluidsdoel als de te selecteren maatregelen rekening houden met de factoren die van invloed zijn op de geluidshinder in de leefomgeving. Naast het totaal aantal vluchten gaat het hierbij vooral om respijt (rustperiodes), frequentie en piekgeluiden. Wij stellen daarom voor om aan het geluidsdoel een aantal doelen en indicatoren toe te voegen die leiden tot meer focus op daadwerkelijke hinderreductie. De bijdrage die vlootvernieuwing kan leveren aan het daadwerkelijk verminderen van hinder wordt naar het oordeel van de MRS sterk overschat. Wij stellen een aanvullend maatregelenpakket voor dat op korte termijn beter bijdraagt

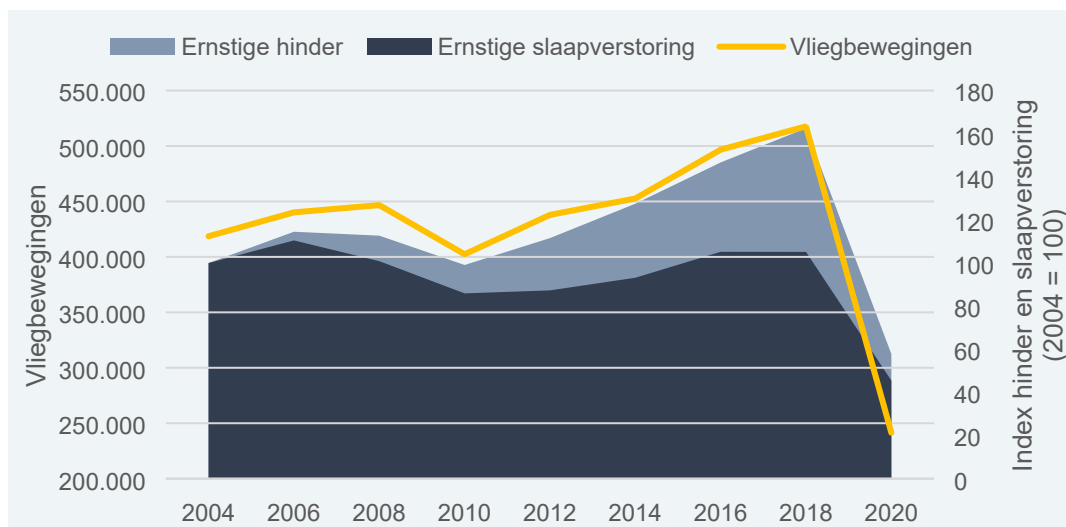
¹ De Maatschappelijke Raad Schiphol is in opbouw en kent vanaf 1 juli 2023 een nieuwe en definitieve samenstelling. Het voorliggende advies is opgesteld door de huidige bewonersvertegenwoordigers en de Natuur & Milieufederatie Noord-Holland.

aan het behalen van de reductiedoelen en vooral een gunstiger effect zal hebben op de daadwerkelijke geluidshinder en gezondheidssituatie van omwonenden in hun leefomgeving.

Ten slotte wijzen we u erop dat er additionele argumenten, beleidsdoelen en beleidsvoornemens van het Nederlandse kabinet en de EU zijn voor het kabinetsbesluit om het aantal vluchten op Schiphol als eerste stap te maximeren op 440.000 per jaar, zoals CO₂-reductie, tegengaan van ultrafijnstof en het verminderen van stikstofuitstoot. We adviseren deze argumenten een rol te laten spelen bij de selectie van het maatregelenpakket door het kabinet, bij het advies van de Europese Commissie over dit alternatief en bij het uiteindelijke kabinetsbesluit.

2. Geluidsdoel uitbreiden om daadwerkelijk hinder te reduceren

De MRS waardeert dat het kabinet in het consultatiedocument ronduit erkent dat de geluidshinder voor omwonenden in de afgelopen jaren (voor corona) fors is toegenomen. Sinds 2009 groeide het aantal vluchten van 400.000 naar 500.000 in 2019 (www.cbs.nl). Het aantal ernstig gehinderden (50% stijging) en aantal slaapverstoorden (20% stijging) nam evenredig met deze groei toe (zie figuur 1). Daarmee veroorzaakt de luchthaven een onaanvaardbare negatieve impact op de gezondheid en de leefkwaliteit van velen.



Figuur 1. Het berekend aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden (uitgedrukt in een index t.o.v. 2004) per twee jaar. Deze hinder neemt duidelijk toe wanneer het aantal vliegbewegingen toeneemt en andersom. Overigens: de doorgetrokken lijn representeert niet de daadwerkelijk hinder/slaapverstoring en het aantal vluchten in de oneven jaren – www.cbs.nl (vliegbewegingen) en www.clo.nl/nl21606 (hinder/slaapverstoring).

In het consultatiedocument stelt het kabinet terecht dat het aantal ernstig gehinderden, slaapverstoorden en geluidbelaste woningen 'substantieel' moet afnemen. Daarvoor kiest het kabinet de onderstaande modelmatig berekende doelen:

- 1) 20% minder woningen met een geluidbelasting overdag van 58 dB(A) Lden of hoger;

- 2) 20% minder personen die ernstig worden gehinderd bij een geluidbelasting overdag van 48 dB(A) Lden of hoger;
- 3) 15% minder woningen met een geluidbelasting 's nachts van 48 dB(A) Lnight of hoger;
- 4) 15% minder personen die ernstig in hun slaap worden gestoord bij een geluidbelasting van 40 dB(A) Lnight of hoger.

De MRS ondersteunt deze reductiedoelen als eerste stap. Tegelijk constateert de MRS dat er sprake is van een modelmatige optimalisatie. Er bestaat echter een groot verschil tussen de modelmatig berekende hinder en de daadwerkelijk geluidshinder die omwonenden in de leefomgeving ervaren. Dit verschil wordt onder andere gerapporteerd in recente studies van GGD en RIVM. De MRS constateert dat hieraan vele factoren ten grondslag liggen². Zo onderschatten de gebruikte rekenmodellen de daadwerkelijke geluidshinder in de leefomgeving, ligt het aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden in delen van de Schipholregio ver boven de WHO-advieswaarden, treedt er ook buiten de 48 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight contouren (ernstige) geluidshinder op en blijkt uit onderzoek dat naast geluidsniveaus ook frequentie (aantal vluchten per tijdseenheid), piekbelasting (aantal keren boven 75 dB) en het ontbreken van rustperiodes (respijt) significant bijdragen aan de daadwerkelijke geluidshinder in de omgeving.

De MRS adviseert daarom om niet alleen te sturen op het verminderen van berekende aantallen, maar vooral ook op hinderfactoren die significant bijdragen aan de lokale hinderbeleving zoals respijt (rustperiodes), frequenties en piekgeluiden. Het opnemen van deze indicatoren leidt niet tot nieuwe exploitatiebeperkingen voor Schiphol. Wel wordt voorkomen dat het geluidsdoel uit de concept regeling bereikt wordt met maatregelen die leiden tot kortere rustperiodes en hogere frequenties waardoor het resultaat op de hinder als slechter door omwonenden zal worden ervaren.

Onduidelijk is daarnaast wat de werkelijke uitwerking zal zijn van de verschillende pakketten op onder meer de frequentie, rustmomenten en het aantal vliegbewegingen per baan. De MRS adviseert daarom om voor elk pakket de lokale effecten op geluidsoverlast en hinderbeleving te bepalen en ervoor te zorgen dat de hindervermindering evenwichtig te goede komt aan alle omwonenden rond Schiphol.

De MRS merkt tot slot op dat het geluidsdoel voor de nacht wordt gekoppeld aan een referentiesituatie van 32.000 vluchten, terwijl het ontwerp-LVB al uitgaat van maximaal 29.000 vluchten. Dit geluidsdoel voor de nacht levert dan ook geen hinderreductie op ten opzichte van bestaande beleidsvoornemens. Daarom adviseert de MRS het reductiepercentage voor aantallen slaapverstoorden en gehinderde woningen in de nacht (15%) toe te passen op het aantal van 29.000 vluchten in de referentiesituatie.

² Zie onder meer GGD GHOR, belevingsonderzoek geluidshinder en slaapverstoring luchtvaart (2020); RIVM, motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018); RIVM, relaties vliegtuiggeluid – hinder en slaapverstoring 2020 bij civiele en militaire vliegvelden in Nederland (2022); World Health Organization (WHO), environmental noise guidelines for the European Region (2018).

3. Het beperkte effect van vlootvernieuwing

Voordat we ingaan op de maatregelenpakketten staan we apart stil bij het effect van vlootvernieuwing op (ervaren) geluidhinder. Technische ontwikkelingen schrijden voort en nieuwe vliegtuigen zijn/worden uitgerust met stillere en schonere motoren. Ook is de aerodynamica van vliegtuigen verbeterd waardoor vliegtuigen minder geluid produceren. De verandering van de vlootsamenstelling heeft een effect op de hoeveelheid geluid die in de omgeving van de luchthaven wordt geproduceerd.

In het consultatiedocument erkent het kabinet dat de maatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen, in combinatie met een stillere vloot, niet voldoende zijn gebleken om voor omwonenden een verbetering te realiseren. Dit heeft vooral te maken met de toename van het aantal vluchten; de winst die wordt geboekt met stillere motoren leidt in rekenmodellen tot lagere aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden. De geluidswinst die hierdoor op papier ontstond, is de afgelopen jaren steeds benut om meer vluchten toe te staan. Echter, de ervaren hinder wordt niet alleen bepaald door de intensiteit van het geluid, maar o.a. ook door het aantal vluchten in een bepaalde tijdsperiode (frequentie), door piekgeluiden en door het ontbreken van betekenisvolle periodes met rust. Het aantal ernstig gehinderden is hierdoor sterk toegenomen; volgens het PBL met maar liefst 50% sinds 2009. Diverse onderzoeken laten zien dat stillere vliegtuigen niet per definitie waarneembaar minder geluid produceren en minder hinder en slaapverstoring veroorzaken³. Het effect van vlootvernieuwing op de hinderbeleving wordt dus in de praktijk sterk overschat.

Het is mede om deze reden dat de MRS adviseert om in het geluidsdool indicatoren op te nemen die recht doen aan de betekenis van hinderfactoren die niet zijn gekoppeld aan berekeningen in Lden en Lnight, met name respijt (rust), frequentie en piekgeluiden, te onderscheiden naar momenten van de dag/nacht waarop die zich voordoen.

4. Een aanvullend maatregelenpakket

Het maatregelenpakket dat door het kabinet wordt geselecteerd moet naar het oordeel van de MRS de geluidhinder en de gezondheidsschade in de leefomgeving substantieel verminderen. Hierbij is het van belang om rekening te houden met de constatering dat de berekende geluidshinder sterk afwijkt van de daadwerkelijke geluidshinder in de leefomgeving. De MRS adviseert een maatregelenpakket met elementen uit het voorgestelde Pakket D, aangevuld met voorstellen van Schiphol om geluidshinder in de nacht verregaand te beperken. Het belang van een ongestoorde nachtrust voor alle omwonenden weegt hierbij voor de MRS zwaar, terwijl we met dit pakket

³ Zie o.m. de studie Comparison of maximum noise levels of New Generation and Old Generation aircraft in use at London City Airport – a Citizen Research Study (first published 2022, updated feb. 2023)

tegelijkertijd een effectieve dam opwerpen tegen een verschuiving van vluchten van de nacht naar andere tijden en banen. Omdat een sterke reductie van nachtvluchten leidt tot forse modelmatige hinderwinst (Lden) is daarnaast ook een aanscherping van de geluidsdoelen nodig. Het MRS-pakket ondervangt tevens de optimistische inschatting van hindervermindering door vlootvernieuwing. Al met al zorgt dit pakket ervoor dat alle omwonenden rond Schiphol evenwichtig profiteren van een afname van de hinder. Het MRS-pakket is als volgt opgebouwd:

1. Verbod op de meest lawaaiige vliegtuigtypes ("categorie S1", zoals B747-400);
2. Nachtsluiting: niet meer starten tussen 00.00 uur en 6.00 uur en niet meer landen tussen 00.00 uur en 05.00 uur, met als voorwaarde geen extra vluchten in de avond (zie maatregel 3 hieronder);
3. Uitbreiden van de periode die als nacht wordt beschouwd (nachtregime) van 21:40 's avonds tot 7:00 in de ochtend (Maatregel 7b uit het consultatiedocument);
4. In totaal maximaal 440.000 vliegbewegingen per jaar als eerste stap;
5. De vierdebaan regel uit het NNHS wordt aangepast op 440.000 vliegbewegingen.

Naast dit pakket adviseert de MRS – aansluitend op de voorstellen van Schiphol – om geen Business Aviation en General Aviation op Schiphol toe te staan, behalve vluchten van algemeen maatschappelijk belang (zoals vluchten van de politiehelikopter). Dit is additioneel op bovenstaand pakket omdat de geluidsoverlast die Business en General Aviation veroorzaken niet vallen onder de geluidsdoelen uit de Balanced Approach, terwijl deze vluchten in de leefomgeving van omwonenden in verschillende gebieden wel ernstige geluidshinder veroorzaken.

Aanvullend op de eis dat de winst van de maatregelen evenwichtig ten goede komt aan alle omwonenden van Schiphol dringen wij er op aan om op korte termijn te starten met de toegezegde grondige evaluatie van het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS).

5. Het belang van een brede afweging

De MRS ondersteunt de keuze van het kabinet om voor de voorgenomen krimp van Schiphol in de Balanced Approach procedure te doorlopen. De MRS wil benadrukken dat in de Balanced Approach procedure niet ter discussie staat dat de nationale overheid het recht heeft om de publiekrechtelijke kaders vast te stellen op het gebied van gezondheid, veiligheid en milieu waarbinnen de luchtvaartmarkt moet opereren. Ook niet ter discussie staat dat het kabinet uiteindelijk zelf belangen moet afwegen en maatregelen kan vaststellen.

Wij roepen het kabinet op om bij de keuze voor maatregelen het publieke belang van de kwaliteit van de leefomgeving voorop te stellen. Bij de nadruk die het consultatiedocument legt op het in beeld brengen van de kosteneffectiviteit wil de MRS drie adviezen meegeven.

In de eerste plaats willen we benadrukken dat nergens in de EU-regels, zoals EU Verordening 598/2014, staat dat het kabinet moet kiezen voor de meest kosteneffectieve variant. Het belang van gezondheid en de leefkwaliteit van omwonenden kan moeilijk in geld worden uitgedrukt, maar is onbetaalbaar. En publieke belangen kunnen op geen andere manier worden behartigd dan via de overheid.

Ten tweede valt er veel te zeggen over de manier waarop het kabinet de kosteneffectiviteit berekent en beoordeelt. De MRS adviseert om te onderzoeken of zaken als klimaatverandering (scenario WLO hoog), gezondheid, maatschappelijke langetermijneffecten, de zeer optimistische waardering van reistijdbaten en andere externe effecten in de huidige systematiek wel voldoende gewicht krijgen.

Tot slot wijst de MRS erop dat het beperken van de geluidhinder niet de enige reden is waarom het kabinet in de hoofdlijnenbrief Schiphol heeft gekozen voor een (bescheiden) krimp van de luchthaven. Het kabinet ziet het beperken van het aantal vluchten als een 'noodzakelijke bijdrage van de luchtvaartsector' aan het verminderen van de emissies van stikstof, CO₂, fijnstof en zeer zorgwekkende stoffen. Op al deze terreinen zijn op nationaal en/of op Europees niveau doelen, normen en/of advieswaarden vastgesteld om de gezondheid van mensen, van het klimaat en van natuur en milieu te beschermen. Niets verzet zich ertegen om de bijdrage van een maatregelenpakket aan deze bestaande beleidsdoelen integraal te betrekken bij de afweging. De MRS adviseert daarbij als startpunt het eigen beleid en het EU-beleid en -beleidsvoornemens te nemen met als startpunt:

1. Fijnstof en ultrafijnstof: gebruik voorlopig de EU-advieswaarde als maximale concentratie voor fijnstof en reduceer de hoeveelheid ultrafijnstof zoveel als mogelijk;
2. Klimaat: pas de klimaatdoelen zoals afgesproken in het Nederlandse Klimaatakkoord en Fit for 55 toe op de luchtvaartsector en Schiphol. Dat betekent dat de luchtvaart in 2030 ten minste een 50% lagere klimaatimpact heeft ten opzichte van 2005, en 100% in 2050;
3. Stikstof: alle sectoren in Noord-Holland dragen evenredig bij aan het verminderen van de stikstofuitstoot door 50% van die uitstoot te reduceren. Dit geldt ook voor de luchtvaart;
4. Minimaliseer de uitstoot van Zeer Zorgwekkende Stoffen.

Hierbij adviseren wij tevens om zo snel mogelijk te starten met het opstellen van nieuw LVB waarin deze lokale omgevingswaarden publiekrechtelijk zijn verankerd, zodat er een helder kader ontstaat waarbinnen Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen kunnen functioneren.

Namens de Maatschappelijke Raad Schiphol i.o.
Eddy van Hijum (voorzitter)