

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mw. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Bestuurlijke Regie Schiphol

Uw contactpersoon

mw. S. Willemsen
BEL/RO

Telefoonnummer +31235143654
willemsens@noord-holland.nl

1 | 6

Betreft: BRS zienswijze Luchthavenverkeerbesluit (LVB-1)

Verzenddatum

26 maart 2021

Kenmerk

1598889/1598911

Uw kenmerk

Excellentie,

Van 2 maart tot 29 maart 2021 ligt de ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, inclusief bijbehorende Milieueffectrapportage, ter consultatie voor met de mogelijkheid voor een ieder hierop zienswijzen in te dienen. De Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS*) maakt graag gebruik van deze mogelijkheid.

Inleiding

In 2008 zijn aan de toenmalige Alderstafel een aantal afspraken gemaakt over de ontwikkeling van Schiphol tot 2020:

- Schiphol mocht groeien tot 510.000 vliegbewegingen (later is dit aantal verlaagd naar 500.000);
- Lelystad en Eindhoven zouden worden ontwikkeld als overloopluchthavens;
- Er zou een experiment starten met het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS) dat tot doel heeft zoveel mogelijk die banen in te zetten die de minste overlast geven (geluidpreferent vliegen).

In 2013 besloot de Alderstafel unaniem het Kabinet te adviseren het NNHS in wet vast te leggen. In 2013 constateerde de Alderstafel eveneens dat bij verkeervolumes boven de 470.000 het gebruik van de secundaire banen aanzienlijk toeneemt (zie het Eindadvies van 8 oktober 2013).

In 2015 is de regel voor het zogenaamde "gebruik van de vierde baan" aangepast (zie het Advies van 9 januari 2015). De groei van Schiphol naar meer dan 470.000 vluchten kwam in het geding door de combinatie van de oorspronkelijke vierde baan regel met de regels van het NNHS. Daarom werd de dagnorm voor het vierde baan gebruik verhoogd en ter compensatie daarvan werd het plafond voor het aantal vliegbewegingen op Schiphol verlaagd van 510.000 naar 500.000. Daarbij rekening houdend met het uitgangspunt dat bij hinderbeperking de erkenning voorop staat van de positie van de inwoners van het meest zwaar gehinderde binnengebied.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

De afspraken aan de Alderstafel hadden als horizon 2020. Op dit moment denkt het Rijk na over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol ná 2020. De BRS heeft steeds gepleit om de vastlegging van het NNHS en de toekomstige ontwikkeling van Schiphol in twee afzonderlijke besluiten vast te leggen: eerst een LVB-1 met de wettelijke verankering van het NNHS op basis van 500.000 vluchten, en daarna pas een besluit over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol ná 2020.

Dit onderscheid tussen het vastleggen van de huidige situatie en het bepalen van de kaders voor de toekomstige ontwikkeling staat wat de BRS betreft nog steeds.

In de jaren 2018 en 2019 zat Schiphol tegen het plafond van 500.000 vliegbewegingen. Deze jaren brachten een aantal negatieve- en ongewenste (bij)effecten van het NNHS aan het licht. Onder andere de al in 2013 voorspelde toenemende inzet van de secundaire banen, maar ook een discrepantie tussen geluidbelasting en hinder en het ontbreken van instrumenten om te sturen op een selectief gebruik van Schiphol. Hiervoor vragen wij uw aandacht.

Leeswijzer

Deze brief bestaat daarom uit twee delen. In het eerste deel geven wij onze zienswijze op de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit. In het tweede deel gaan wij in op de **voortschrijdende inzichten** die wij in de afgelopen jaren hebben opgedaan.

Wij vragen u om spoedig te starten met het oplossen van de huidige knelpunten en het opstellen van een kader voor de toekomstige ontwikkeling van Schiphol, conform uw eigen voornemens in de Luchtvaartnota en bijbehorende Uitvoeringsagenda.

DEEL I - ZIENSWIJZE OP ONTWERPWIJZIGING LUCHTHAVENVERKEERSBESLUIT (LVB-1)

Het LVB-1 zorgt voor de wettelijk borging van het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel, het maximum aantal vliegbewegingen (500.000 waarvan 29.000 in de nacht), en vormt de nieuwe nul-situatie.

Het is goed dat er vaart wordt gemaakt met het LVB-1. Dat is belangrijk voor de rechtszekerheid van onze inwoners. Maar juist ten aanzien van die rechtszekerheid ziet de BRS een aantal knelpunten die niet langer kunnen worden genegeerd:

Leg de bijbehorende contouren vast in het LIB, tegelijk met het juridisch borgen van het NNHS in het LVB

Bij een LVB hoort een LIB. In de Nota van Toelichting op het Wijzigingsbesluit Luchthavenindelingbesluit Schiphol (Staatsblad 2017 402) is vooruitlopend op de wijziging van het LVB in verband met het NNHS hierover opgenomen: "In het gewijzigde LVB worden de afspraken over het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) geregeld. Op grond van de nieuwe regels in het LVB veranderen ook de verwachte geluid- en risicocontouren. Wanneer het LVB wordt gewijzigd op grond van het NNHS zal gelijktijdig ook het LIB worden gewijzigd om de ligging van de beperkingengebieden in overeenstemming te brengen met de nieuwe geluid- en risicocontouren die volgen uit het NNHS". Wij lezen echter in de toelichting op de Ontwerpwijziging (paragraaf 5.1) dat u niet voornemens

bent om deze LVB contouren ook in het Luchthavenindelingbesluit (LIB) op te nemen. Toch blijkt uit het MER dat de contouren in het huidige LIB niet meer kloppen en dat er overal verschuivingen zijn. Zo is de ligging van de LIB-3 niet meer conform de huidige operatie, is de huidige LIB-4 contour fors groter dan op grond van het maximale scenario in het MER berekend is, en ligt LIB-5 soms ver buiten de 48 Lden contour. U beschermt en beperkt dus de verkeerde gebieden!

Deze situatie gaat des te meer wringen als straks de Omgevingswet van kracht wordt. Met de Omgevingswet voeren we aandachtsgebieden voor externe veiligheid in, terwijl u voor het LIB blijft uitgaan van beperkingengebieden op basis van het verouderde beleidsinstrumentarium van het groepsrisico. Voor de geluidcontouren geldt dat de contouren die uit dit LVB volgen vanaf 1-1-2022 worden opgenomen in de Centrale Voorziening Geluidgegevens (CVGG). Gemeenten moeten dan de nieuwe LVB contouren gebruiken bij geluidberekeningen, terwijl gemeenten in de ruimtelijke ordening uit moeten gaan van de 'oude' LIB contouren. Bovendien maakt de 48 Lden contour geen onderdeel uit van het LIB, terwijl deze onder de Omgevingswet wel de toetsingsgrens wordt voor 'cumulatie' conform de Aanvullingsregeling geluid bij de Omgevingswet en hieraan dus ruimtelijke consequenties worden verbonden.

De BRS vindt het niet uit te leggen dat u het LIB niet aanpast en dat u blijft vasthouden aan 'oude' contouren die qua grootte en vorm niet meer aansluiten bij de huidige operatie van Schiphol. De aanpassing van het LIB is in het bijzonder van belang in het kader van de rechtszekerheid en de informatievoorziening van eigenaren, initiatiefnemers en gebruikers binnen het LIB-gebied. Ook om deze reden kan het LVB niet zonder het LIB. Het eerste LVB en LIB zijn gelijktijdig tot stand gekomen en in procedure gebracht. Ze hebben gelijkluidende teksten en de koppeling lag daar direct al in vast. Ze borgen hetzelfde doel en kunnen niet zonder elkaar. Daarom roept de BRS u op om tegelijkertijd met het juridisch borgen van het NHHS in het LVB ook de bijbehorende contouren vast te leggen in het LIB.

Bij LVB-1 hoort ook een nieuwe isolatieronde

Bij een nieuw LVB hoort ook een nieuwe isolatieronde. De operatie in het NHHS zorgt voor verschuiving van de contouren. Als er gebieden zijn die nu alsnog binnen de contouren gaan vallen is isolatie op zijn plaats (zorgplicht). Aanvullend daarop is er ook veel verouderde isolatie. Ook daar vragen wij vanuit de zorgplicht van het Rijk aandacht voor. Wij verwachten dat u de isolatieronde voor dit LVB afgerond heeft voordat u een besluit neemt over verdere ontwikkeling van Schiphol.

Neem LVB-1 als nieuw nulpunt voor de verdere ontwikkeling van Schiphol

In de Luchtvaartnota geeft u aan bereid te zijn groei van Schiphol toe te staan als de hinder afneemt. Hiertoe wilt u een 'groeiverdienmodel' opstellen. Wat de BRS betreft wordt die afname van de hinder bepaald ten opzichte van de LVB-1, met NNHS en 500.000 vluchten, en niet ten opzichte van de zogenaamde gelijkwaardigheidscriteria. De milieueffecten (geluid en uitstoot in brede zin) moeten ten opzichte van de "footprint" van LVB-1 omlaag. De BRS pleit in dat licht ook voor een nieuwe systematiek voor het bepalen van de geluidbelasting en geluidhinder. We gaan daar hieronder uitgebreider op in.

Voorkom wettelijke verankering van de huidige ORS

Tot slot merken wij op dat de gewijzigde onderdelen van de Wet luchtvaart in verband met het NNHS óók bepalingen bevatten met als doel om de huidige Omgevingsraad Schiphol in de wet te verankeren. Gegeven de analyses van zowel van Geel als Cohen vragen wij u met klem deze onderdelen niet in te voeren, maar uit de Wet luchtvaart te schrappen. Het kan niet zo zijn, dat u met de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet luchtvaart alsnog een instituut in het leven roept dat inmiddels al achterhaald is.

DEEL II - VOORTSCHRIJDENDE INZICHTEN

De BRS waardeert dat nu een LVB vastgesteld wordt op basis van de afspraken gemaakt aan de Alderstafel.

Maar het NNHS is nu al flink wat jaren in gebruik en die lange experimenteerperiode heeft ook een aantal negatieve of ongewenste (bij)effecten aan het licht doen komen. Dit zit onder andere in het baangebruik, de wettelijk systematiek waarin geluidbelasting en "hinder" voorspeld en berekend worden, en het (vrijwel) geheel ontbreken van instrumenten om te sturen op een selectief gebruik (een gebruik van Schiphol voor die verbindingen die economisch de meeste meerwaarde geven aan Nederland).

Deze zaken zijn gegeven de doorlooptijd niet meer haalbaar om mee te nemen in het LVB-1, maar vragen wel snel aandacht. Door corona is het gesprek over de toekomst stil komen te liggen. Wij willen graag dat u deze pas op de plaats benut om een aantal randvoorwaarden uit te werken voor een adequate bescherming van de omgeving en een goede netwerkqualiteit. Wij gebruiken deze brief daarom ook om u enkele belangrijke aandachtspunten mee te geven.

Schaaf het NNHS bij op baangebruik

Zoals eerder gezegd heeft de lange experimenteerperiode met het NNHS een aantal negatieve en ongewenste (bij)effecten aan het licht doen komen. Als voorbeeld noemen wij de grote groei op de secundaire banen. Wat de BRS betreft vraagt het NNHS dus om spoedige bijschaving.

Die bijschaving is niet meer haalbaar voor LVB-1, maar moet zo snel mogelijk worden hersteld en is wat de BRS betreft wel een harde voorwaarde voor een eventueel besluit over de toekomst van Schiphol. We denken daarover graag met u mee.

Geef luchtvaart geen status aparte bij bescherming tegen geluidhinder

Om mensen te beschermen tegen blootstelling aan geluid zijn er regels en normen. Voor weg-, spoor- en industrielawaai gelden er normen voor (individuele) woningen. Mensen weten waar ze aan toe zijn. Voor luchtvaart heeft de wetgever een andere systematiek gekozen. Hier gelden grenzen aan het totale aantal woningen dat per saldo een bepaalde geluidbelasting mag hebben. Mensen hebben geen zekerheid over het maximale geluid waaraan ze blootgesteld kunnen worden. Dit moet wat de BRS betreft anders.

Ook de heer Van Geel wijst in zijn advies "Schiphol vernieuwd verbinden" op het belang van individuele bescherming en wederkerigheid (gelijke behandeling) van alle sectoren in relatie tot de definitie van en regelgeving over blootstelling aan geluid en hinder. Transparantie over welke mate van belasting en hinder u voor individuele omwonenden acceptabel vindt - een objectieve norm zoals u in andere sectoren ook hanteert - hoort daarbij,

evenals helderheid over welke compensatie benadeelden (inwoners, grondeigenaren, ontwikkelaars) mogen verwachten.

Ga van hinder naar gezonde leefomgeving

De impact van Schiphol op de omgeving is breder dan alleen geluidbelasting. Het gaat o.a. ook om (ultra)fijnstof, stikstof, geur, CO₂ en externe veiligheid.

Ten aanzien van de door u aangehaalde streefwaarden roepen wij u op om hinderreductie niet alleen te koppelen aan geluid maar naar hinder in de volle breedte te kijken en ook andere emissies hierin af te wegen. Het gaat immers om een gezonde leefomgeving. Gelet op het voorgaande spreekt het bovendien voor zich dat wij voor de streefwaarde voor het terugbrengen van geluidhinder af willen van de huidige systematiek van het per saldo aantal ernstig gehinderden. Waarbij wij er tevens op wijzen dat de dosis-effect relaties die u hierbij hanteert verouderd zijn en stammen uit de tijd van vóór de Polderbaan.

Ontwikkel een nieuwe systematiek voor geluidhinder

U geeft in de Luchtvaartnota aan dat de uitstoot en hinder omlaag moeten. Maar als u toe wilt naar effectief minder (beleefde) hinder dan moet de rekensystematiek anders. Naast het huidige (voorgeschreven) jaargemiddelde moet daarbij ook naar andere aspecten gekeken worden. Zoals het aantal rustmomenten, de hoogte van de piekbelasting, het tijdstip op de dag, etc..

De BRS wil hiervoor een gezamenlijke onderzoeksopdracht met u formuleren. De BRS wil dat de nieuwe systematiek voor het bepalen van de geluidhinder onderdeel wordt van het groeiverdienmodel dat u wilt opstellen.

Ontwikkel een integrale visie op netwerkqualiteit, groeiverdienmodel en selectieve sturing

Schiphol zorgt voor een goede internationale bereikbaarheid. Veel bedrijven, inwoners en reizigers maken gebruik van de voorzieningen op Schiphol en hechten waarde aan de mogelijkheden die Schiphol biedt op het gebied van werk, transport en reizen. De sterke economie in de regio rond Schiphol is mede te danken aan de luchthaven. Tegelijk heeft de luchthaven een grote impact op de leefomgeving. Wij vinden het daarom belangrijk dat Schiphol in balans en op een duurzame en selectieve wijze wordt ontwikkeld.

De enige manier om én de omgeving niet nog meer te belasten, én ruimte te houden voor het economische belangrijke internationale en zakelijk netwerk, is door **een scherpe integrale visie op de (internationale) netwerkqualiteit** en door **selectief om te gaan met de capaciteit**. Dit vraagt om een selectiviteitsinstrumentarium waarin ook de openstelling van Lelystad Airport een rol zou moeten spelen.

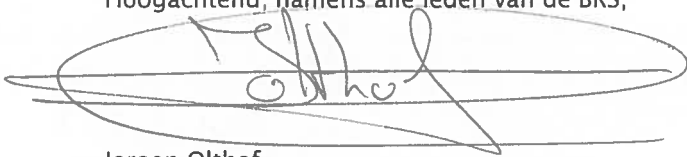
Laat een selectiviteitsinstrumentarium onderdeel zijn van een besluit over de ontwikkeling van Schiphol

U geeft in de Luchtvaartnota aan een visie op netwerkqualiteit te willen opstellen. Wij willen dat u actief gaat sturen op het gebruik van Schiphol. Ook met instrumenten die nu nog niet wettelijk zijn geregeld. De aanpassing van de Europese slotverordening biedt een uitgelezen kans om ook nieuwe instrumentarium juridisch te borgen. Daarom verwacht de BRS dat een dergelijk selectiviteitsinstrument onderdeel wordt van een besluit over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol.

Tot slot

Wij vragen u nogmaals om spoedig te starten met het oplossen van de huidige knelpunten en het opstellen van een kader voor de toekomstige ontwikkeling van Schiphol. En doen een dringend beroep op u om voortvarend aan de slag te gaan met de uitwerking van de hierboven aangegeven inzichten, conform uw eigen voornemens in de Luchtvaartnota en bijbehorende Uitvoeringsagenda.

Hoogachtend, namens alle leden van de BRS,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Olthof', is written over a horizontal line. The signature is enclosed within a large, hand-drawn oval shape.

Jeroen Olthof
Voorzitter Bestuurlijke Regie Schiphol

* BRS: samenwerkingsverband van vier provincies en 56 gemeenten.