

Zienswijze LVB1

Bewoners Omgevingsraad Schiphol (ORS)

26 maart 2021

Inleiding

Voordat wij in detail ingaan op onze bezwaren tegen het Luchthaven Verkeersbesluit (LVB1) is het van belang het huidige maatschappelijk klimaat te schetsen waarin de luchtvaart in Nederland opereert en een kort overzicht te geven van de wordingsgeschiedenis van het LVB1. Inzicht hierin is essentieel om tot een juiste waardering van het LVB te komen. Daarna volgen de inhoudelijke bezwaren.

Het maatschappelijk klimaat

De negatieve effecten veroorzaakt door de sterke toename van het aantal vluchten zijn de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en worden maatschappelijke steeds minder geaccepteerd. Deze negatieve effecten manifesteren zich regionaal in geluidshinder, gezondheidsschade door de frequente piekbelastingen overdag, slaapverstoring 's nachts en de uitstoot van schadelijke gassen en ultrafijnstof. Op globaal niveau draagt de intensivering van de luchtvaart in aanzienlijke mate bij aan de naderende klimaatramp.

Wil er maatschappelijk draagvlak blijven, dan zal de overheid ook in de luchtvaartsector zijn zorgplicht jegens de burgers moeten nakomen en de luchtvaart als een normale sector moeten gaan beschouwen.

Een belangrijke overweging vinden wij dat de zorgplicht van de overheid niet alleen inhoudt dat burgers beschermd moeten worden tegen deze negatieve effecten door het vaststellen van adequate beschermende wettelijke normen waaronder een basisnorm leefkwaliteit, maar ook inhoudt dat de groei van de luchtvaart kritisch geëvalueerd wordt.

Schiphol is vooral zo groot door zijn enorme overstapfunctie. Die dient niet het publieke belang van internationale verbinding van Nederland, maar het groeistreven van de nationale luchtvaartsector. Dit veroorzaakt met zeven overstappieken per etmaal veel overlast.

Al in 2015 heeft de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur aangegeven dat deze hubfunctie aan economisch belang heeft verloren. Omdat de overheid met deze belangrijke constatering niets heeft gedaan, heeft burgerinitiatief Werkgroep Toekomst Luchtvaart de noodzakelijke omvang en netwerkqualiteit voor Nederland onderzocht. Daar blijkt uit dat Nederland tot 2050 uitstekend verbonden met de rest van de wereld kan blijven met hooguit 350.000 vluchten.

Wordingsgeschiedenis LVB

De uitwerking van het nieuwe stelsel heeft vele jaren geduurd. Daardoor is het ingehaald door recente richtlijnen van de WHO, ingrijpende adviezen van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur en het rapport *Schiphol, vernieuwd verbinden* van Pieter van Geel. LVB1 -een Algemene Maatregel van Bestuur (Amvb)- is het sluitstuk van het Aldersakkoord uit 2008. Met deze Amvb treden de resterende artikelen van de in 2016 gewijzigde Luchtvaartwet in werking: een plafond van 500.000 vluchten (waarvan 29.000 in de nacht), het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS), inclusief aangescherpte vierde baanregel. Door de lange wordingsgeschiedenis en de praktijk van anticiperend handhaven -het creëren van voldongen feiten- is er inmiddels drie jaar praktijkervaring met de werking van het stelsel bij rond de 500.000 vluchten. Op grond hiervan zouden wij als bewoners indertijd negatief hebben geadviseerd over het NNHS. Zoals ook uit de milieueffectrapportage (MER) blijkt, neemt namelijk het aantal gehinderden sterk toe, en de stap van 450.000 naar 500.000 vluchten heeft een sterk negatieve impact op de omgeving gehad.

Het uitgangspunt van het Aldersakkoord dat groei gepaard zou gaan met een gelijktijdige afname van het aantal gehinderden is daarmee niet waargemaakt. Integendeel, het aantal gehinderden is gestegen in plaats van gedaald. Ook heeft de ervaring inmiddels geleerd dat het NNHS onvoldoende lokale bescherming biedt door de ruime regels en vele uitzonderingen op de vliegeregels en het sturen op totalen voor de Schipholregio.

Onvoldoende onderbouwing van het nieuwe stelsel

Het MER geeft een foutief en te rooskleurig beeld van de nieuwe situatie. Ten eerste leidt groot onderhoud dat vrijwel ieder jaar aan de orde is tot aanzienlijke overlast. Het bedrijfsrisico wordt afgewenteld op de omgeving. In het MER is dit echter onvoldoende inzichtelijk. Het is niet opgenomen in de basisberekeningen. Ten tweede leveren 'L_{den}-plaatjes' te weinig inzicht om de overlast conform de werkelijkheid weer te geven. Ook het aantal vliegbewegingen op de verschillende vliegpaden is relevant.

Punt drie betreft de rekenmethodes. Er wordt geen inzicht gegeven in het afzonderlijke effect van de overgang van NADP1 (noise abatement departure procedure) naar NADP2. Eerder heeft de commissie MER geconstateerd dat het Nederlandse rekenmodel de effecten niet goed weergeeft en mede daarom geadviseerd om Doc29 te gaan gebruiken voor de geluidsberekeningen. De evaluatie aan de Alderstafel over de wenselijkheid van de invoering van NADP2 is echter gedaan op basis van het Nederlandse rekenmodel. De informatie ontbreekt nu om de wenselijkheid opnieuw te beoordelen, rekening houdend met de nieuwe geluidsberekeningen. Wij vinden verder dat te weinig is gedaan met de 'technical challenge' met betrekking tot de overgang naar Doc29. Wij missen in de appreciatie van de minister een overtuigende onderbouwing waarom resultaten uit deze evaluatie niet zijn meegenomen.

Verder missen wij een transparante en goed onderbouwde verantwoording over de keuzes die zijn gemaakt bij de invulling van Doc29 voor de situatie op Schiphol. Zo is wel een aanpassing gedaan voor het niet starten met vol gewicht, maar is er geen aanpassing gedaan voor het niet gebruiken van de volledige lengte van de baan bij start (de zogenaamde intersectie starts). Ook vinden wij het verschil tussen meten en rekenen zoals blijkt uit de rapportage van NLR nog steeds te groot en had er meer inspanning geleverd kunnen worden om het

rekenmodel beter te laten aansluiten bij de praktijk. Dit hoeft niet te wachten op de resultaten van het meerjarige programma meten en rekenen, want verschillende gebreken in het rekenmodel zijn nu al bekend en ook ingebracht tijdens de 'technical challenge'.

Ten vierde is het onjuist het oude stelsel met handhavingspunten te vervangen door het NNHS en vervolgens groei na te streven naar 500.000 vluchten. Dit maximum aantal uit het Aldersakkoord is onderdeel van een verzameling afspraken die een en ondeelbaar zijn. Bewoners hebben daarbij herhaald gewezen op het leveren van onvoldoende hinderbeperking en het niet uitvoeren van het afgesproken selectiviteitsbeleid. De groei naar 500.000 vluchten is niet verdiend.

Tot slot is de argumentatie dat de groei naar 500.000 vluchten mogelijk is binnen de gelijkwaardigheidscriteria niet relevant: ook bij het oude stelsel is hier sprake van. Er is niet aangetoond dat het NNHS beter werkt dan het oude stelsel en een gelijkwaardige bescherming biedt. Voor de rechtvaardiging van het nieuwe stelsel is alleen een berekening gemaakt dat er een kleine verbetering zou zijn in het aantal gehinderden doordat bij het NNHS aan het einde van het gebruiksjaar geen stuurmaatregelen nodig zijn. Deze berekening gaat echter voorbij aan het veel grotere effect dat er bij de handhavingspunten een prikkel is om gedurende het jaar meer preferent te vliegen om binnen de handhavingspunten te blijven. Ook is er slechts een vergelijking gemaakt tussen de twee stelsels bij 450.000 vluchten en niet bij 500.000 vluchten.

Het sturen op één criterium geeft de verkeerde prikkels

In het LVB is een streefwaarde geïntroduceerd voor het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dB(a) contour. Dit is een irrelevante en vertekende uitkomstmaat. Onze argumenten zijn de volgende:

1. Het aantal ernstig gehinderden (EGH) sluit onvoldoende aan bij de hinderbeleving, want het houdt geen rekening met rustperiodes, piekniveaus en frequenties.
2. Een totaal voor de Schipholregio biedt lokaal geen bescherming (het kan per saldo verbeteren maar lokaal verslechteren).
3. De huidige systematiek kent vier gelijkwaardigheidscriteria. Door een streefwaarde op te nemen voor slechts één criterium wordt de werkelijkheid niet beschreven en ontstaan verkeerde prikkels. Zo kan een verschuiving van de hinder van het buitengebied naar het binnengebied (bijvoorbeeld bij een routewijziging) leiden tot een betere score op EGH maar meer hinder in het al zwaar belaste binnengebied. Om dit soort perverse prikkels te voorkomen is het noodzakelijk om streefwaarden op te nemen voor alle vier gelijkwaardigheidscriteria.

Groei naar 500.000 vluchten is niet verdiend

Binnen de ORS is door bewoners en lokale bestuurders herhaaldelijk gewezen op het niet leveren van de afgesproken hinderbeperking van het Aldersakkoord. In het regeerakkoord van Rutte III is daarbij een uitspraak gedaan hoe zij daarbij het Aldersakkoord interpreteert. *'De door de sector behaalde milieuwinst sinds het ingaan van het Aldersakkoord mag, conform de*

afspraken aan de Alderstafel, voor 50% worden benut voor groei van vliegverkeer. De overige 50% van de milieuwinst wordt gebruikt voor vermindering van de overlast voor omwonenden.' Er heeft echter geen vermindering van het aantal gehinderden plaatsgevonden maar juist een stijging. In het Aldersrapport van 2019 staat klip en klaar dat de *'behaalde milieuwinst in de afgelopen tien jaar voor meer dan 100% benut is voor volumegroei. Wanneer de tekst van het regeerakkoord dan ook letterlijk zou worden uitgevoerd, betekent dit dat eerst de 50% van de milieuwinst voor vermindering van de overlast voor omwonenden dient te worden ingevuld.'*

Het is dan ook niet te begrijpen om in LVB1 gefaseerd een terugkeer naar 500.000 vluchten toe te staan. Te meer daar het door Schiphol opgestelde hinderbeperkingsplan geen zicht biedt op het inlopen van de achterstand. Het plan biedt bovendien geen enkele oplossing voor de minister gevraagde vermindering van de hinderbeleving, zoals rustperiodes.

Selectiviteit is niet gerealiseerd

Het Aldersakkoord gaat uit van selectiviteit waarbij Schiphol zich richt op de zogenaamde 'mainportgebonden' vluchten. Deze selectiviteit is niet gerealiseerd zoals onder meer blijkt uit de 'shared vision' rapportage van de heer Alders. Uitplaatsing van vakantieverkeer naar Lelystad en Eindhoven heeft ook niet plaatsgevonden. Schiphol heeft juist actief niet-'mainportgebonden' verkeer aangetrokken, onder andere door het openen van een speciale pier daarvoor. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat er ook bij het 'mainportgebonden' verkeer een wildgroei heeft plaatsgevonden in de afgelopen jaren. Dit betreft vluchten naar toeristische bestemmingen die gevuld worden met overstappers. In combinatie met de 'feeder vluchten' ontstaat hierdoor een groot aantal vluchten dat niet bijdraagt aan de netwerkkwaliteit.

Uitgaande van het publieke belang uit de concept Luchtvaartnota komen wij voor Schiphol uit op een aantal vluchten van tussen de 272.000 en 346.000, een aantal dat tot en met 2050 meer dan voldoende is voor de bereikbaarheid van en naar Nederland. Bij uitplaatsing van de vakantievluchten kan dit aantal nog verder met 41.000 vluchten omlaag. Voor de onderbouwing zie deze [link](#).

Het LVB bevat een aantal verruimingen, aanscherping is daarentegen noodzakelijk

Het voorliggende LVB beschrijft verruimingen waar vraagtekens bij gezet kunnen worden. Onweersbuien als uitzonderingsgrond is uitgebreid met drie extra typen weersituaties. Naast Thunderstorm (TS) zijn Cumulonimbus (CB), Towering Cumulus (TCU) en Snow (SN) toegevoegd. Dit is in strijd met de eerder afgesproken regels. Voor zover afwijkingen al nodig zijn is hiervoor al een operationele marge van 5% bij de verklaarbaarheid. Door verdere verruiming wordt afbreuk gedaan aan het principe van preferent baangebruik.

Er staan nog correcties open die gezien de tijd niet meer behandeld konden worden binnen de ORS maar niet verwerkt zijn door het ministerie. Dit betreft de preferenties buiten UDP (uniforme daglichtperiode) die nauwelijks sturing bieden en het behandelen van perioden zonder vliegbewegingen bij de verklaarbaarheid.

De vierde baanregel is in de RMI (Wijziging Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol) ruimer uitgewerkt dan in de Aldersbrief beschreven. Zo is er een ruime uitwerking van de herstelperiode en is er een niet-begrensde formulering van overige onvoorziene en/of uitzonderlijke omstandigheden.

Parallel starten in noordelijke richting bij verminderd zicht zoals verondersteld in het Aldersakkoord is niet gerealiseerd. In plaats van compenserende maatregelen zijn in het LVB 'eenvoudigweg' de regels aangepast aan het niet uitvoeren van de afspraken.

Dit lijken technische kanttekeningen, maar de gevolgen voor omwonenden zijn groot. Door de ruime regels in het NNHS valt het baangebruik thans voor een groot deel buiten de preferentietabel en is ieder baangebruik per definitie 'gelegitimeerd'. In plaats van verruiming had daarentegen naar aanscherpingen moeten worden gekeken. De beoogde aanscherping van de vierde baanregel is daarbij belangrijk, maar volstrekt onvoldoende. De vermindering van het aantal nachtvluchten naar 29.000 met LVB1 is een sterk vertraagde compensatie voor het niet volledige uitvoeren van de CDA-vluchten (continuous descent approach, glijvluchtnaderingen). Hiermee is ieder draagvlak weggemaaid. Verdere aanscherpingen zijn noodzakelijk bij zowel de primaire als secundaire banen.

Conclusies en aanbevelingen

- Het NNHS voldoet niet aan de verwachtingen en biedt ook geen oplossing voor de toekomst. Er is een systeem nodig dat lokale bescherming biedt (niet enkel sturen op totalen voor de Schipholregio) en aansluit bij de hinderbeleving. Daarbij dienen er maxima te worden gesteld per locatie aan de hinder in termen van aantal uren overlast, frequenties van passages en geluidsniveaus bij zowel de primaire als secundaire banen.
- De 500.000 vluchten zijn niet verdiend. Leg daarom een lager plafond vast.
- Hanteer voor dit plafond een aantal van 350.000 vluchten hetgeen ruim voldoende is voor het publieke belang 'verbinding'.
- Beperk de streefwaarde niet tot slechts één gelijkwaardigheids criterium (aantal ernstig gehinderden), maar voeg minimaal het aantal ernstig gehinderde huizen in het binnengebied toe om onjuiste prikkels te voorkomen, waarbij hinder verschuift naar de meest gehinderde gebieden
- Verruim het LVB niet ten opzichte van eerdere concepten maar scherp het juist aan.

Mocht het bovenstaande onverhoopt niet mogelijk zijn, dan zit er niets anders op dan de gedoogsituatie te beëindigen door het vigerende stelsel van Handhavingspunten met de huidige grenswaarden onverkort na te laten naleven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Hoewel dit niet de gewenste uitkomst is, is het wel de consequentie van het feit dat ook het MER aantoont dat het NNHS de doelstelling -betere bescherming van de omgeving- niet heeft waargemaakt.