



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. de directeur Programma Omgeving Luchthaven Schiphol
Mevrouw H.A.M. Groot
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Uw ref.

-

Onze ref.

u-25.002

Datum

30-01-2025

Onderwerp: reactie MRS op methode handhavingspunten en grenswaarden t.b.v. wijziging LVB

Geachte mevrouw Groot,

In verband met de totstandkoming van het gewijzigde Luchthavenverkeerbesluit (LVB) is de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) het afgelopen jaar meermaals geïnformeerd door IenW over de voortgang. Op 29 november 2024 ontving de MRS in het kader van een informeel consultatieproces de conceptteksten van de LVB-wijziging. De MRS geeft graag een eerste reactie op de methode voor de bepaling van de locatie van de handhavingspunten en de daaraan gekoppelde grenswaarden, omdat deze onderwerpen zeer bepalend zijn voor de concretisering van het gewijzigde LVB. Ten dele is deze reactie al gegeven in diverse informele overleggen.

De MRS vindt dat in het nieuwe LVB de bescherming van de gezondheid van mensen in plaats van bescherming van de luchtvaartoperatie het uitgangspunt bij de bepaling van de grenswaarden zou moeten zijn. Dit is nodig om hen effectief te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van vliegtuiggeluid. Door de luchtvaartoperatie als uitgangspunt te nemen, zoals het ministerie vooralsnog doet, kan bovendien op termijn plaatselijk een toename van hinder ontstaan. Het jaarlijks verlagen van de grenswaarden kan dat onwenselijke effect helpen voorkomen. Ten slotte kan het aanscherpen van de woonplaatsmethode voor de locatiebepaling van handhavingspunten de individuele rechtsbescherming verstevigen.

Maak gezondheid het uitgangspunt

De MRS vindt dat de gezondheid van burgers die woonachtig zijn in de omgeving van Schiphol het uitgangspunt moet zijn bij de ontwikkeling van het stelsel van handhavingspunten en grenswaarden. Om omwonenden voldoende bescherming te bieden tegen vliegtuiggeluid is het noodzakelijk om vast te stellen hoeveel geluidbelasting vanuit het oogpunt van volksgezondheid aanvaardbaar is. De overvliegfrequentie, (het gebrek aan) rustperiodes en het aantal piekgeluiden per tijdseenheid

zouden hierbij betrokken moeten worden. Dat zijn belangrijke verklarende factoren voor geluidshinder, in aanvulling op Lden en Lnight die nu geacht worden maatgevend te zijn voor de ervaren geluidshinder. Het jaargemiddelde geluidsniveau vanwege vliegverkeer op een zekere locatie verklaart echter maar een kwart van de aldaar ervaren geluidshinder (Brink, 2014¹). De geografische dekking van de handhavingspunten en de hoogte van de grenswaarden moeten een resultaat zijn van deze analyse.

De MRS stelt echter vast dat het accommoderen van de operatie op Schiphol het door lenW gekozen uitgangspunt is. Eventuele risico's voor de luchtvaartsector worden weggenomen door middel van een uitgebreide robuustheidsanalyse bij de bepaling van de grenswaarden. In de modellering wordt onder meer gewaarborgd dat de toename van het aantal grote vliegtuigen niet afgeremd wordt en de onzekerheid over het weer wordt ingecalculleerd. Hierdoor biedt het stelsel niet de benodigde bescherming tegen ongezond vliegtuiggeluid, terwijl dat wel van een normenstelsel verwacht mag worden.

Al met al zijn omwonenden in de voorlopige werkwijze liefst tweemaal de 'sluitpost'. Ten eerste door de keuze om de luchtvaartoperatie als uitgangspunt te nemen en ten tweede door de grenswaarden te verhogen vanwege zo ongeveer alle denkbare onvoorziene omstandigheden.

Dalende grenswaarden vastleggen in het LVB

Door de minister van lenW is meermaals toegezegd dat de geluidshinder voor omwonenden van Schiphol af gaat nemen. De voorgestelde methode heeft echter ook een ongewenst effect, namelijk dat er plaatselijk binnen de grenswaarden meer gevlogen kan worden als gevolg van langzaam minder lawaaiig wordende vliegtuigen. Gemiddeld gaat het op Schiphol jaarlijks om 0,1 dB minder geluid bij landingen en 0,2 dB minder geluid bij starts (To70, maart 2023). Zoals gezegd is frequentie van overvliegen een belangrijke factor voor geluidshinder en dat geldt ook voor (het gebrek aan) rustperiodes. De beschermende werking van het stelsel tegen geluidshinder neemt dus af bij gelijkblijvende grenswaarden.

Om dit te voorkomen zouden jaarlijks de grenswaarden verlaagd kunnen worden op basis van de langjarige trend waarmee vliegtuigen minder lawaaiig worden. Dit kan *ex ante* in het gewijzigde LVB vastgelegd worden door per jaar voor de komende jaren grenswaarden te berekenen. Zodoende wordt de verbetering voor de omwonenden gewaarborgd. Omdat het hier gaat om een verlaging overeenkomstig de langjarige trend is er geen sprake van een geluidgerelateerde exploitatiebeperking. Een aparte balanced approach-procedure is dus niet nodig.

Aanscherping handhavingsbeleid nodig vanwege effectiviteit

De MRS maakt zich zorgen over de voorgestelde werkwijze voor wat betreft de handhaving op de grenswaarden voor geluid en een deel van de baangebruiksregels (3b en 4). Voor effectieve handhaving is het o.a. belangrijk dat duidelijk is wie verantwoordelijkheid draagt voor het naleven van de norm en dat er een directe relatie bestaat tussen het overschrijden van de norm en de sanctie. De voorgestelde gezamenlijke sectorverantwoordelijkheid is echter omslachtig en de voorgestelde bestuurlijke boete volgt pas twee jaar na de overtreding. Daarmee wordt aan effectiviteit ingeboet. De ILT voert nog een HUF-toets² uit en de MRS wacht dit af voordat het inhoudelijk adviseert over de noodzakelijke aanscherping van het LVB ten aanzien van handhaving.

¹ https://www.researchgate.net/publication/282341554_A_review_of_explained_variance_in_exposure-annoyance_relationships_in_noise_annoyance_surveys.

² HUF staat voor handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Aanscherping woonplaatsmethode nodig vanwege individuele rechtsbescherming

In het RBV-vonnis (20 maart 2024) geeft de rechtbank aan dat de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd moeten worden meegewogen bij de beleidsvorming over Schiphol. Het voorstel van lenW voor de locatiebepaling van de handhavingspunten is de zogenaamde woonplaatsmethode. Positief daarbij is dat de 45 dB-Lden- en de 40 dB-Lnight-contouren als buitengrenzen worden aangenomen. Dit sluit aan bij de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. Ook is positief dat het aantal handhavingspunten omhoog gaat van 35 naar circa 180.

Voor het bieden van individuele rechtsbescherming is het nodig dat handhavingspunten dichtbij de huizen van burgers gelegen zijn. Om te beoordelen of de dichtheid van de handhavingspunten voldoende is, hanteert lenW een straal van 2km rondom de handhavingspunten. Het is voor de MRS niet duidelijk of 2km de vereiste individuele rechtsbescherming waarborgt. De MRS verzoekt lenW opnieuw om hiervoor onderbouwing te geven. De woonplaatsmethode levert de conceptresultaten op zoals opgenomen in de bijlagen bij deze brief. Dat laat zien dat er geen dekkend stelsel wordt geboden; er zijn duidelijk gebieden waar het dichtstbijzijnde handhavingspunt verder dan 2km ligt.

Daarom zou de woonplaatsmethode niet strikt toegepast moeten worden. Een aantal MRS-leden heeft tijdens informele overleggen al concrete voorstellen voor 'handmatige' bijstelling gedaan. Die bijstelling kan ten eerste door toevoeging van (enkele) handhavingspunten in gebieden met een te lage geografische dekking. Daarbij hoeft de ligging in het midden van een woonplaats geen uitgangspunt meer te zijn. Ten tweede door handhavingspunten met een hoge mate van geografische overlap te verplaatsen. Voor voldoende geïndividualiseerde rechtsbescherming is immers de *uitkomst* van het stelsel en niet de methode bepalend.

Ten slotte is een aandachtspunt uit het RBV-vonnis de individuele rechtsbescherming van mensen die buiten de contouren wonen. Daarbij is het belangrijk dat de exacte ligging van contouren wisselt door veranderingen in het luchtruimgebruik (bv. de oorlog in Oekraïne) en verkeersvolumes. Er ligt op dit punt geen voorstel van lenW. De MRS doet de suggestie om te onderzoeken of er 'schil' van *flexibele handhavingspunten* kan worden vastgesteld. Dat zijn locaties waarin de verwachte Lden-waarde wordt berekend voorafgaand aan ieder gebruiksjaar. Als er daarbij waarden boven 45dB-Lden blijken te liggen, worden die handhavingspunten gedurende dat gebruiksjaar rechtsgeldig.

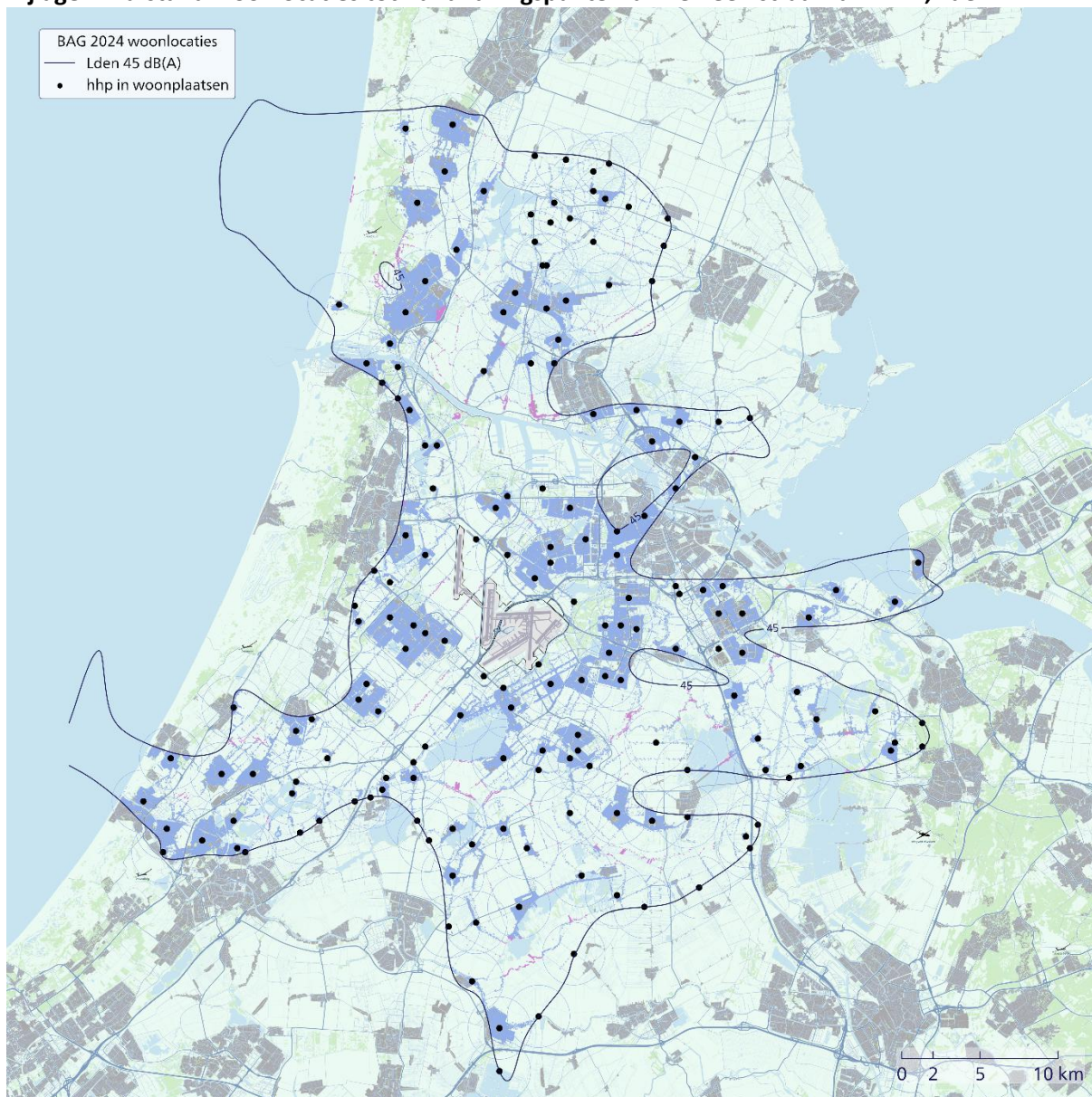
Tot slot

De MRS is graag bereid om de voorstellen in deze brief toe te lichten en zal in de formele consultatiefase van deze LVB-wijziging uitgebreider inhoudelijk adviseren. In dat advies gaat de MRS onder meer in op de noodzaak van een fijnmazig geluidsmeetnet.

Hoogachtend,

Khadija Arib,
Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol

Bijlage 1 – afstand woonlocaties tot handhavingspunten binnen een straal van 2 km, Lden



Bijlage 2 - afstand woonlocaties tot handhavingspunten binnen een straal van 2 km, Lnight

