

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. de minister
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Uw ref.

-

Onze ref.

u-24.004

Datum

9 februari 2024

Onderwerp: Advies MRS Gebruiksprognose Schiphol 2024

Hooggeachte heer Harbers,

De Gebruiksprognose 2024 van Schiphol beschrijft het verwachte baangebruik van het vliegverkeer en de verwachte impact hiervan op de omgeving in het gebruiksjaar 2024¹. Het is een belangrijk rapport voor de mensen die in de omgeving van de luchthaven wonen. Het geeft hen een indicatie van de geluidsbelasting (en daarmee de hinder) die zij gedurende het jaar zullen ervaren. Daarom zijn de leden van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) eensgezind in hun opvatting dat de MRS kritisch meeleest op het rapport en hierover de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) adviseert.

Op basis van afspraken uit het verleden² heeft de MRS daarnaast, vanuit haar rol als wettelijk adviesorgaan, de taak zich uit te spreken over de vraag of:

- A. De informatievoorziening toereikend, transparant en inzichtelijk is ten aanzien van de verwachte lokale geluidsbelasting voor het komend jaar en de vooruitblik voor ontwikkelingen in de komende jaren;
- B. In voldoende mate is aangetoond dat het verkeer in het komende gebruiksjaar binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en de regels kan worden afgehandeld.

In dit advies toetst de MRS dus onder meer de *informatiewaarde* met andere woorden, of de informatie uit de Gebruiksprognose waarde heeft voor omwonenden van de luchthaven. Het advies heeft vooral de doorontwikkeling van de gebruiksprognose als informatiebron ten doel.

Samenvattend constateert de MRS dat de gepresenteerde informatie in de Gebruiksprognose 2024 een hoog abstractieniveau heeft. De verwachte lokale geluidsbelasting is hierdoor beperkt inzichtelijk. De MRS doet het voorstel om de geluidsbelasting in de handhavingpunten te berekenen.

¹ Het gebruiksjaar 2024 omvat de periode 1 november 2023 tot en met 31 oktober 2024.

² Hans Alders, Advies Nieuw Normen- en Handhavingstelsel, 19 augustus 2010.

Digitale ontsluiting van de verwachte lokale geluidsbelasting kan de inzichtelijkheid verder vergroten, als het voor een omwonende bijvoorbeeld mogelijk wordt de geluidsbelasting van zijn eigen adres op te zoeken. Aanvullend daarop doet de MRS de aanbeveling om andere akoestische hinderindicatoren te ontwikkelen. Het L_{den} -concept is immers lastig te relateren aan de ervaren hinder en ingewikkeld om goed te begrijpen.

Voor wat betreft de toetsing op de gelijkwaardigheidscriteria adviseert de MRS het gebruik van het woningbestand 2021, waardoor de actuele situatie dichter benaderd wordt. Ook ziet de MRS graag een toetsing met het Nederlands Rekenmodel (NRM), omdat daarmee de historische ontwikkeling kan worden gemonitord. Tevens adviseert de MRS om de WHO-advieswaarden voor blootstelling aan vliegtuiggeluid te gebruiken bij de monitoring.

Ten slotte zet de MRS vraagtekens bij de procedure waarmee een preferentiewijziging in het baangebruik is doorgevoerd. Dit wordt door Schiphol als verbetering gepresenteerd, maar de preferentiewijziging leidt mogelijk tot meer hinder in de omgeving. De verandering is doorgevoerd zonder impactanalyse, zonder flankerende mitigerende maatregelen en zonder betrokkenheid van de MRS.

Proces totstandkoming Gebruiksprognose 2024 en MRS-advies

De MRS heeft waardering voor de inspanningen van Schiphol om uitvoering te geven aan de afspraak om jaarlijks een gebruiksprognose op te stellen. De MRS heeft ook begrip voor de lastige omstandigheden waarin dit moest gebeuren, namelijk de introductie en opschorting van de Experimenteerregeling. Dit laat onverlet dat het proces om te komen tot de Gebruiksprognose 2024 onduidelijk is verlopen en de communicatie tussen partijen beter had gekund.

Mede door het proces omtrent de Experimenteerregeling verschijnt dit advies later dan gebruikelijk was ten tijde van de Omgevingsraad Schiphol (ORS). De MRS heeft overwogen om af te zien van haar adviesrecht gelet op de ingangsdatum van het gebruiksjaar. Maar, de MRS draagt verantwoordelijkheid richting de omwonenden van Schiphol en het neemt haar wettelijk adviesrecht zeer serieus. Inhoudelijk ziet de MRS bovendien een aantal zaken waarop het de aandacht wil vestigen en de omgeving van Schiphol mag dat ook van de MRS verwachten.

Informatiewaarde Gebruiksprognose 2024

Inzicht in lokale geluidsbelasting

Een belangrijk doel van de gebruiksprognose is het informeren over het verwachte baan- en routegebruik met bijbehorende milieueffecten, in het bijzonder de geluidsbelasting. De MRS merkt op dat de Gebruiksprognose 2024 deze informatie bevat, maar dat het een hoog abstractieniveau heeft. De weergave van de aantallen starts en landingen per baan en de overzichtskaarten met de verwachte jaargemiddelde geluidsbelasting zijn het meest concreet, maar zijn toch nog weinig nauwkeurig als een omwonende de geluidsbelasting voor zijn eigen woning wil checken.

De MRS stelt voor dat in toekomstige gebruiksprognoses ook de geluidsbelasting in de zestig handhavingspunten wordt opgenomen. Die locaties zijn immers gekozen in of nabij bewoond gebied. Digitale ontsluiting van de geluidsbelasting is allicht van een nog grotere toegevoegde waarde. Naar het voorbeeld van www.atlasleefomgeving.nl zou Schiphol digitale overzichtskaarten kunnen ontwikkelen. Die kunnen omwonenden gebruiken om bijvoorbeeld een indicatie te krijgen van de geluidsbelasting gespreid over de dag en het effect van baanonderhoud in een bepaalde periode. Zij kunnen er dan meer rekening mee houden bij de planning van hun activiteiten.

Ontwikkeling andere akoestische hinderindicatoren

L_{den} en L_{night} zijn tijdgewogen jaargemiddelden van het geluidsniveau in de dag, de avond en de nachtperiode. Het zijn moeilijk interpreteerbare begrippen. Zo kan op locatie X een bepaald aantal vluchten overdag leiden tot hetzelfde L_{den} -niveau als op locatie Y een bepaald aantal vluchten in de nacht. Omwonenden kunnen hier moeilijk concrete informatie uit afleiden. Daarom doet de MRS de aanbeveling aan IenW en aan Schiphol om andere akoestische hinderfactoren te ontwikkelen én te implementeren in toekomstige gebruiksprognoses. Bijvoorbeeld per baan het gemiddeld aantal uren stilte per dag, per seizoen.

Toename sector-2-verkeer

Ten slotte is er in de Gebruiksprognose 2024 geen inzage gegeven in de effecten op het secundaire baangebruik van de wijzigingen in de sectorverdeling als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Meer sector-1-verkeer zal worden verlegd naar sector 2.

Rekenmethodiek Gebruiksprognose 2024

Uitgangspunten

De geluidsbelasting bij het verwachte baangebruik moet passen binnen de criteria voor gelijkwaardige bescherming van het NNHS. Dit is getoetst met het rekenmodel Doc.29. Daarbij wordt het woningbestand uit 2005 gebruikt, omdat die hoort bij het vigerende Luchthaven Verkeerbesluit (LVB) uit 2008.

Het valt de MRS op dat er enerzijds wordt gekozen voor elementen uit het vigerende LVB, namelijk het woningbestand 2005. Anderzijds wordt er gekozen voor elementen uit het NNHS, namelijk Doc.29. De keuze voor Doc.29 valt te begrijpen, omdat het een beter model is dan het Nederlands Rekenmodel (NRM) en wordt aangeraden door de Commissie voor de m.e.r.³. Daarentegen is de keuze voor het woningbestand 2005 lastig uitlegbaar gelet op de aanbeveling van het RIVM (2021) om zo actueel mogelijke gegevens te gebruiken bij de toetsing van de gelijkwaardigheidscriteria⁴. Die benaderen immers de realiteit het beste. De MRS adviseert de minister om van Schiphol te vragen het woningbestand 2021 te gebruiken bij de toetsing op de gelijkwaardigheidscriteria.

Er is daarnaast niet getoetst of de gebruiksprognose volgens het NRM voldoet aan de grenswaarden binnen de handhavingspunten, noch wat de bijbehorende overschrijdingskansen zijn in de handhavingspunten. De MRS ziet graag dat Schiphol de gelijkwaardigheidscriteria ook toetst met het NRM. Dat is immers het vigerende rekenmodel onder het LVB 2008. De MRS hecht eraan dat de evaluatie van de gebruiksprognose (ook) met het NRM wordt uitgevoerd. Dit om de continuïteit te waarborgen in de gegevensverstrekking aan de omgeving over de (historische) ontwikkeling van het aantal gehinderden in de regio. Vanwege de vergelijkbaarheid is daarbij het gebruik van het woningbestand 2005 wel te begrijpen.

WHO-advieswaarden geluid

In Nederland worden veel mensen blootgesteld aan geluidsniveaus die door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schadelijk worden geacht voor de gezondheid en kunnen leiden tot ernstige hinder en slaapverstoring⁵. De MRS adviseert om de blootstelling aan vliegtuiggeluid boven de WHO-advieswaarden te presenteren. Dat betekent concreet 45 dB L_{den} voor de jaargemiddelde blootstelling en 40 dB L_{night} voor de nachtelijke blootstelling. De in de Gebruiksprognose 2024 gebruikte gelijkwaardigheidscriteria liggen boven de WHO-advieswaarden en dat is eigenlijk achterhaald.

³ Bron: Kamerbrief IenW: Evaluatie Schipholbeleid, 6 maart 2019, Kamerstuknummer 29665-355.

⁴ Bron: RIVM-rapport: Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol, 28 mei 2021.

⁵ Bron: Kamerbrief IenW: Doorwerking WHO-richtlijnen geluid, 21 maart 2023.

Het groot baanonderhoud

Het baanonderhoud kent een vaste cyclus waarbij elk jaar een baan in groot onderhoud is. Hierdoor is het groot baanonderhoud voorzienbaar en dient het verwachte baangebruik onderdeel te zijn van de toetsing op de gelijkwaardigheidscriteria. De MRS vindt de Gebruiksprognose 2024 onvoldoende toereikend en inzichtelijk met betrekking tot de impact van het groot baanonderhoud op de omgeving⁶.

De NNHS-regels

De MRS vraagt waakzaamheid van lenW ten aanzien van wijzigingen in de rekenmethoden binnen de NNHS-systematiek. Voorbeelden daarvan uit het verleden zijn de verruiming van de tweedebaanregel en de uitbreiding van de uitzonderingsgrond onweersbuien. Daarmee werd minder vliegen volgens de afgesproken NNHS-regels achteraf gelegitimeerd. In het verleden werden eventuele wijzigingen besproken in het College van advies van de ORS en zijn er ook mitigerende en/of compenserende maatregelen afgesproken, bijvoorbeeld bij het verruimen van de vierdebaanregel.

Er is op verzoek van LVNL in de Gebruiksprognose 2024 een preferentiewijziging in het baangebruik doorgevoerd: de combinatie van landen 06 + 36R (Kaagbaan en Aalsmeerbaan) en starten 09 (Buitenveldertbaan) is niet meer beschikbaar. Het gevolg van deze preferentiewijziging is dat er meer gebruik gemaakt zal worden van de minder preferente baancombinaties. Er had van deze preferentiewijziging een impactanalyse gemaakt kunnen worden, die duidelijk had gemaakt wat de gevolgen voor de omgeving zijn. Daarop hadden hinderbeperkende maatregelen voorgesteld kunnen worden. De MRS zet vraagtekens bij de gekozen werkwijze, waarbij er geen betrokkenheid van de MRS is geweest.

Naar aanleiding van deze casus gaat de MRS graag met lenW in gesprek over de rol van de MRS bij het doorvoeren van wijzigingen in de baangebruiksregels. De MRS adviseert om de wijzigingen in de NNHS-regels die zijn geïntroduceerd vanwege de Experimenteerregeling te laten vervallen met de opschorting ervan en niet separaat alsnog door te voeren. Daarnaast adviseert de MRS om alle wijzigingen die niet zijn goedgekeurd door het College van advies van de ORS alsnog te beoordelen bij de geplande evaluatie van het NNHS voorafgaand aan vastlegging daarvan in een gewijzigd LVB.

Vervolg

Tot slot, Schiphol heeft de MRS uitgenodigd om in gesprek te gaan over de evaluatie van de prognoses van dit jaar en vorig jaar. De MRS gaat graag met Schiphol in gesprek en is ook graag bereid om lenW een toelichting te geven op dit advies.

Met vriendelijke groet,

Monique van Haaf,
Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol (a.i.)

⁶ De MRS is ook kritisch op de Tijdelijke regeling groot onderhoud banenstelsel Schiphol 2024. Hiervoor verwijst ik naar mijn brief van 16 januari 2024.