

Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. de leden van de Commissie luchtvaart
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw ref.

-

Onze ref.

u-24.086

Datum

16 oktober 2024

Onderwerp: reactie MRS op beleidsplannen Schiphol

Geachte ...,

Op 4 september jl. presenteerde de minister van IenW zijn plannen voor Schiphol in de zgn. *balanced approach-procedure* waarmee verbetering van de leefomgevingskwaliteit in de Schiphol-regio wordt beoogd. Daarnaast presenteerde het kabinet-Schoof op 13 september jl. het Regeerprogramma met daarin een korte beschrijving van het Schiphol-beleid. De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) is een wettelijk adviesorgaan bestaande uit burgers, maatschappelijke organisaties en experts. De MRS heeft kennis genomen van de plannen en constateert een afzwakking van de plannen van het vorige kabinet en van het Hoofdlijnenakkoord. In deze brief reageert de MRS op de beleidsplannen.

Het Regeerprogramma pakt geluidshinder onvoldoende aan

In het Hoofdlijnenakkoord spraken de vier coalitiepartijen af om de geluidshinder rondom Schiphol aan te pakken. Echter, in het Regeerprogramma is deze ambitie afgezwakt. Daarin is de inzet gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting. Maar, uit onderzoek van het RIVM (2024¹) blijkt dat naast geluidsbelasting ook frequentie, geluidspieken², vluchtblokken, tijdstippen en het ontbreken van rustperioden significant bijdragen aan de daadwerkelijke geluidshinder in de omgeving.

Geluidsbelasting is dus maar een deel van het probleem. In de uitwerking van de plannen voor Schiphol³ staat: "Diverse onderzoeken laten zien dat de trend in geluidshinder nog steeds stijgende is. Potentiële vermindering van geluidsbelasting, inclusief het gebruik van steeds stillere vliegtuigen, is gepaard gegaan met groei van het aantal vluchten. Per saldo leidt dat niet tot verbetering voor omwonenden." Dit is precies wat er misgaat in de *balanced approach*.

De *balanced approach*

De *balanced approach-procedure* loopt nu ongeveer twee jaar. Er is daarin een geluidsdoel geformuleerd en om die te halen, stelt het kabinet vier maatregelen voor namelijk: 1) stillere vliegtuigen in de nacht door KLM, 2) additionele vlootvernieuwing, 3) tariefdifferentiatie en 4) het

weren van lawaaiige toestellen in de nacht. Vooraf wordt een inschatting gemaakt van het effect op de geluidsbelasting: des te sterker de geluidsbelasting afneemt, des te hoger het maximum aantal vluchten. De MRS is kritisch op de keuzes die in de balanced approach zijn gemaakt.

De balanced approach-aanpak is ten eerste niet gebaseerd op een eerlijke afweging van belangen. Het is slechts het bijschaven van de huidige situatie. Dat is bovendien een gedoogsituatie; het wettelijk geldende Luchthavenverkeerbesluit biedt naar schatting ruimte voor 400.000-410.000 vluchten⁴. De geldende geluidsgrenzen worden al jaren overschreden.

Ten tweede heeft de minister in de balanced approach op aandringen van de luchtvaartsector diverse aanpassingen gedaan, zowel in het maatregelenpakket als in de modellering. Het resultaat is dat het voorgestelde maximum aantal vluchten is gestegen van 440.000 (2022) naar 452.500 (2023) naar 460.000-470.000 (2024) naar 475.000-485.000 (heden). In de plannen van de minister is onduidelijk waarop de aantallen vluchten (475.000-485.000) zijn gebaseerd. Duidelijk is dat het geluidsdoel daarmee niet wordt gehaald voor 2029⁵. Daarmee wordt het sectorbelang vooropgesteld ten koste van de inwoners in de Schiphol-regio.

Ten derde is het ambitieniveau verlaagd. In 2022 besloot het kabinet dat de geluidshinder bij 440.000 vluchten een bovengrens (/referentie) zou worden. Daarna zou de hinder alsmaar omlaag gaan. Het aantal vluchten was gebaseerd op gedegen onderzoek waaruit onder meer bleek dat de netwerkkwaliteit gewaarborgd zou zijn. Dit besluit heeft de MRS als eerste stap in de goede richting gesteund. Inmiddels geldt als referentie de geluidsbelasting in november 2024: het aantal vluchten komt dit jaar uit op 470.000 en dus 30.000 hoger dan de bovengrens uit 2022.

Verder is vermindering van het gebruik van de secundaire banen geen doel meer, is de inzet van de maatregel *stillere vliegtuigen in de nacht* een jaar uitgesteld en komt een nachtsluiting in de plannen van de minister niet meer voor. Een nachtsluiting is een effectieve maatregel om de gezondheid van de inwoners in de Schiphol-regio te beschermen. Nachtvluchten hebben de grootste gezondheidsschade^{6 7}. De MRS adviseert een nachtsluiting tussen 23.00-07.00u, inclusief maatregelen om hinderverschuiving naar andere tijden en plaatsen tegen te gaan. De verlaging van het ambitieniveau tast het vertrouwen van burgers in de overheid aan.

Ten slotte vindt de MRS het meenemen van *additionele vlootvernieuwing* controversieel. Deze maatregel zou om de volgende redenen geen onderdeel van de balanced approach mogen zijn:

- KLM moet in de komende jaren een groot deel van zijn verouderde vloot vervangen. Vlootvernieuwing is een autonoom proces waartoe door luchtvaartmaatschappijen wordt besloten op economische gronden, namelijk brandstofbesparing en onderhoud. Dit is de normale bedrijfsvoering en zou ook zonder balanced approach gebeuren. Hier hoort geen beloning bij in de vorm van meer vluchten.
- Met additionele vlootvernieuwing wordt de vlootvernieuwing boven het gemiddelde tempo bedoeld. Per definitie zijn er toekomstige perioden waarin de vloot ondergemiddeld langzaam wordt vernieuwd en het is onduidelijk wat de minister dan gaat doen. Er worden nu eigenlijk te veel vluchten toegekend op basis van tijdelijke snelle vlootvernieuwing.
- Het is nu al bekend dat Airbus kampt met leveringsproblemen⁸, terwijl -nota bene op verzoek van de minister⁹- de onzekerheidsmarge in de rekenmodellen is verlaagd.
- Nieuwe toestellen maken nog steeds veel geluid. Daar komt bij dat het aantal vluchten toeneemt. Inwoners van de Schiphol-regio blijven daardoor ernstig gehinderd en/of slaapverstoord (zie het eerdere citaat uit de uitwerking van de plannen voor Schiphol).

Monitoring en handhaving in balanced approach-pakket inadequaats

Monitoring en handhaving zijn belangrijke instrumenten voor het vertrouwen van burgers dat afspraken die worden gemaakt ook worden nageleefd. Het plan voorziet in monitoring van november 2026 tot november 2027. Na afloop leidt dat eventueel tot een nieuwe balanced approach. Voordat er dan nieuwe maatregelen van kracht worden, gaan zomaar jaren voorbij (zie voetnoot #5). Dat biedt inwoners geen enkele bescherming en is dus inadequaats.

De MRS vindt het belangrijk dat voor het maatregelenpakket een resultaatverplichting geldt en niet een inspanningsverplichting. De MRS doet daarom een dringend beroep op het parlement om ervoor te zorgen dat het pakket in de balanced approach strak wordt gemonitord. Dat is nodig op kwartaalbasis en zowel op input (bv. nieuwe toestellen) als op output (geluid en hinder).

Verder zet de minister in op convenanten met KLM en Schiphol. Onduidelijk is hoe ze tot stand komen, welke status ze krijgen, wat de looptijd is en wie daarop toeziet. Zonder (economische) prikkel om zich daaraan te houden, is de kans op niet-naleving en 'strategisch gedrag' door KLM aanzienlijk¹⁰. Er zitten immers nadelige bedrijfseconomische consequenties aan het convenant vast, terwijl het bedrijf onlangs een reorganisatie aankondigde om de financiële prestaties te verbeteren. Met strategisch gedrag wordt bedoeld dat KLM berekenend inspeelt op de situatie¹¹. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van het jaar uitstel van de maatregel *inzet van stillere toestellen in de nacht*. Door nu tijdelijk meer lawaaiige toestellen 's nachts in te zetten wordt het referentiepunt hoger en kan in 2025 gemakkelijker aan de maatregel worden voldaan. Ook kan KLM de geluidscertificaten van beperkt beladen vliegtuigen omzetten, zodat ze als 'stiller' kwalificeren zonder feitelijk stiller te zijn.

De ILT kan slechts toezien op de naleving van wat in regelgeving staat en dus niet op de convenanten. Monitoring en handhaving (inclusief sanctionering) zou door een andere onafhankelijke toezichthouder met toegang tot relevante (bedrijfs)informatie uitgewerkt moeten worden¹². Dat is noodzakelijk om realisatie van de geluidsdoelen te waarborgen en kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen.

Naar een eerlijke balans

Om de leefomgevingskwaliteit wezenlijk te verbeteren, is het onvermijdelijk dat de omvang van Schiphol tegen het licht wordt gehouden. Het jaarlijkse maximale aantal vluchten behoort tot stand te komen op basis van een eerlijke afweging tussen de belangen van stakeholders die baten hebben van luchtvaart en van stakeholders die daar de lasten van hebben. Die *fair balance* is een vereiste uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In het verdrag is vastgelegd dat mensen het recht hebben op een ongestoord privéleven, maar dat zij inbreuk daarop moeten accepteren als er daarvoor een dringende maatschappelijke reden is¹³. Dit jaar oordeelde de rechter dat van een eerlijke balans in het luchtvaartbeleid de afgelopen decennia géén sprake is geweest¹⁴. De belangen van de luchtvaartsector en de economie zijn consequent vooropgesteld terwijl de belangen van burgers zijn miskend. De MRS doet een dringend beroep op de leden van de Tweede Kamer om de balans te herstellen en de belangen van de omwonenden mee te laten wegen.

Hoogachtend,

Khadija Arib,
Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol

Voetnoten

¹ Devilee, J. et al., 21 mei 2024, *Samen meten aan geluid en beleving rond de luchthaven Schiphol*, RIVM, vindplaats: https://www.rivm.nl/publicaties/samen-meten-aan-geluid-en-beleving-rond-luchthaven-schiphol-verkennend-citizen-science#abstract_en.

² Het aantal vluchten boven 75 dB.

³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 3 september 2024, *Aanvullende notificatie balanced approach-procedure Schiphol*, vindplaats: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/besluit-minder-vluchten-schiphol/documenten/rapporten/2024/09/04/notificatiedocument-balanced-approach-schiphol>

⁴ To70, 8 februari 2023, *Actualisatie effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol*, Vindplaats: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/rapporten/2023/02/16/index>.

Citaat uit het rapport: "Uit de actualisatie volgt dat binnen de huidige grenswaarden in handhavingspunten tot circa 400.000 bewegingen mogelijk zijn. Als het gebruik van de Schiphol-Oostbaan door klein zakelijk en maatschappelijk verkeer sterk gereduceerd wordt, dan zijn tot 410.000 bewegingen mogelijk."

⁵ Dat is volgens de MRS af te leiden uit de plannen:

- De maatregelen worden ingevoerd per november 2025.
- De monitoring van de maatregelen loopt van november 2026 t/m oktober 2027.
- Op z'n vroegst wordt in 2027 een nieuwe balanced approach-procedure gestart; de huidige procedure loopt twee jaar (o.a. vanwege verplichte consultatie- en notificatie-fases). Bron: zie voetnoot 9, pagina 5 in de nota.
- Invoering van de maatregelen duurt ruim een jaar vanwege internationale procedures omtrent de capaciteitsverdeling.

⁶ Wereldgezondheidsorganisatie, 30 januari 2019, *Environmental noise guidelines for the European Region*, ISBN: 9789289053563, vindplaats: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289053563>.

⁷ Hoge Gezondheidsraad van België, 14 april 2024, *De gezondheidseffecten van vliegtuiglawaai en luchtverontreiniging in de omgeving van Brussels Airport*, vindplaats: https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/20240506_hgr-9741_vliegtuiglawaai_en_andere_emissies_vweb.pdf.

⁸ Van Coevorden, L., 27 juni 2024, *Vertraging in levering Airbus-toestellen: 'Kan jaren duren'*, BNR, vindplaats: <https://www.bnr.nl/nieuws/mobiliteit/10551256/vertraging-in-levering-airbus-toestellen-kan-jaren-duren>.

⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 3 september 2024, *Nota: Indienen aangepast notificatiepakket balanced approachprocedure Schiphol en informeren Tweede Kamer*, nota kenmerk: IENW/BSK-2024/243982, vindplaats: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-d054f844ccb75d85c8316260c2e855d4f312495/pdf>.

Citaat uit de nota: "Bovendien heeft u besloten om in het kader van de berekeningen een kleinere onzekerheidsmarge aan te houden ten aanzien van de verwachtingen over wanneer de nieuwe toestellen worden geleverd die KLM en Transavia hebben besteld."

¹⁰ De MRS brengt de zeer kritische [rapportages](#) van voormalig staatsagent Jeroen Kremers in herinnering. Hij zag toe op de naleving van de afspraken met KLM over de staatssteunvoorwaarden in 2020.

¹¹ Voor een omschrijving van strategisch gedrag: <https://www.eur.nl/erasmusacademie/nieuws/de-kracht-van-strategisch-gedrag>.

¹² Volgens de Aanvullende Notificatie (4 september 2024) werkt de ILT een monitoringsstrategie uit. Dit is echter onjuist, zo blijkt uit navraag bij de ILT.

¹³ In de IENW-notitie Bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid (een bijlage bij de Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022) wordt geschat dat Nederland adequaat verbonden blijft met de wereld als het aantal vluchten op Schiphol tussen 396.000-438.000 ligt. Dat betekent dat voor een aantal vluchten hoger dan 438.000 er geen dringende maatschappelijke behoefte is. Van een eerlijke balans is dan zeker geen sprake.

¹⁴ Rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, *ECLI:NL:RBDHA:2024:3734*, vindplaats: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2024:3734>.