

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. Minister Mw. Drs. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Uithoorn, 28 maart 2021

Excellentie,

Betreft: Zienswijze Ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van de Ontwerpwijziging LVB en bijbehorende documenten. PUSH maakt zich grote zorgen over zowel de gevolgde procedure als de inhoud van de ontwerpwijziging LVB. Hieronder vatten wij onze bezwaren puntsgewijs samen, na onze hoofdconclusie met u gedeeld te hebben.

Hoofdconclusie: Op grond van onze 10 voornaamste bezwaren verzoeken wij u om de Ontwerpwijziging LVB niet in te voeren, maar eerst aan onze procedurele en materiële bezwaren tegemoet te komen.

1. Schending van redelijke termijn bij deze zienswijzeprocedure

Ook al is de sector luchtvaart formeel (nog) niet onder de werkingssfeer van de Omgevingswet gebracht, uw intentie is dat de burgerparticipatie op vergelijkbare wijze wordt vormgegeven. Wij constateren dat de huidige termijn voor indiening van zienswijzen, namelijk van 2 tot en met 29 maart 2021 (27 dagen), bij lange na niet voldoet aan de minimale termijn van zes weken (42 dagen) die de Omgevingswet voor wijzigingen van een Omgevingsplan (waar ook een mer voor moet worden opgesteld) vereist (art. 16.23, 16.31, 16.40 derde lid Omgevingswet en art. 3:15 en 3:16 Awb). In de Nota van toelichting is geen motivatie gegeven over de noodzaak om de termijn voor zienswijzen voor dit besluit zo significant te verkorten. Hierbij verwijzen wij ook naar de bestendige lijn van de termijn van 6 weken die geldt voor het indienen van zienswijzen op het ontwerpbesluit vergunning Wet natuurbescherming project Exploitatie Luchthaven Schiphol. Wij dringen erop aan dat de omgeving meer tijd krijgt om grondig onderzoek van de stukken te kunnen uitvoeren en belanghebbenden te kunnen raadplegen, gezien de enorme impact die het LVB op de leefomgeving zal hebben. Het is niet redelijk om omwonenden nu met een versnelde procedure te confronteren, terwijl het traject van wijziging van de LVB al meer dan 10 jaar loopt.

2. Grondige evaluatie en analyse van de doelstelling van het NNHS (en met name de impact op de Zuidoosthoek) ontbreken

- De doelstelling van het NNHS is het aantal gehinderden terug te brengen en de omgeving rond de secundaire banen te ontlasten. Deze doelstelling is niet gehaald. De Wet luchtvaart (artikel 8.17, zevende lid) bepaalt dat elk LVB, volgend op het eerste LVB, een beschermingsniveau t.a.v. geluidbelasting, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging moet bieden dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit. Daarmee is de beschikbare milieuruimte op Schiphol begrensd door de bescherming die door het eerste besluit werd geboden.
- De deskundigen tijdens de technische briefing over het NNHS in de Tweede Kamer op 9 november 2020 gaven aan dat de uitgevoerde experimenten (volgens de Wet Luchtvaart) **niet** zijn uitgevoerd conform de voorschriften. Omdat deze experimenten de basis vormen voor de vastlegging van het NNHS in het LVB (Nota van toelichting pagina 25) constateren wij dat het LVB daarmee op drijfzand is gebaseerd.
- Bovendien oordeelden de deskundigen dat de tussentijdse evaluatie van het NNHS “te lang geleden was”, en daarmee niet meer adequaat.
- Ook toenmalig voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol Hans Alders constateerde in 2019 in zijn brief aan u¹ dat met de toename van het verkeersvolume niet alleen het gebruik van de secundaire banen in absolute aantallen was toegenomen, maar ook het relatieve aandeel van de secundaire banen; dit ondanks de preferentieregels, die juist lokale bescherming beoogden. Bovendien zegt Hans Alders: “Het lijkt verstandig om nu zo snel mogelijk over te gaan tot het juridisch verankeren van het NNHS en voor die besluitvorming een MER op te stellen op basis van de in de voorgaande periode verzamelde informatie. Het is van belang dat het Rijk aangeeft hoe om te gaan met de eerdere punten van kritiek en dat een **toetsing plaats vindt op basis van realisatiecijfers.**” Deze toetsing op realisatiecijfers ontbreekt in de bijgevoegde documenten.
- Deze evaluatie is met name van belang voor de Zuidoosthoek, om de volgende redenen. In uw brief² aan de Tweede Kamer heeft u bevestigd dat er in 2019 sprake is geweest van overschrijding van de grenswaarde geluid volgens het huidige stelsel in 6 van de 35 handhavingpunten³. Twee van die handhavingpunten, HHP 24 en 25, zijn in de Zuidoosthoek gelegen, en deze overschrijdingen zijn structureel te noemen. In het “Onderzoek overschrijdingen grenswaarden geluid Schiphol”⁴ wordt geconcludeerd: “De overschrijdingen zijn een gevolg van het feit dat de beschikbare geluidsruimte in de Lden-handhavingpunten 20, 24 en 25 onvoldoende is om de groei van het aantal vliegtuigbewegingen te kunnen accommoderen.” Dit betekent dat

¹ Brief ORS voorzitter Hans Alders aan Minister, d.d. 30-1-2019, p.44:

<https://web.archive.org/web/20190509064439/https://www.omgevingsraadschiphol.nl/wp-content/uploads/2019/01/Brief-Hans-Alders-30-1-2019.pdf>

² Kenmerk IENW/BSK-2020/180628

³ Handhavingsrapportage Schiphol 2019, ILT, pagina 23

⁴ Bijlage bij Kamerbrief IENW/BSK-2020/180628, pagina 13

binnen de grenswaarden van het huidige stelsel er geen 500.000 vliegtuigbewegingen kunnen worden afgehandeld zonder enorme overschrijdingen in de Zuidoosthoek. Bovendien constateert interim-voorzitter ORS Pieter van Geel in zijn Eindadvies “Schiphol Vernieuwd Verbinden” (pagina 32) dat de problematiek in de Zuidoosthoek groot is. Daarom vindt PUSH dat er een evaluatie van het NNHS en de impact op de Zuidoosthoek moet worden uitgevoerd en bijgevoegd bij de documenten die ter inzage zijn gelegd.

- Door het ontbreken van een evaluatie is niet duidelijk of de voorgestelde regels voor het strikt preferentieel baangebruik er voor de Zuidoosthoek toe zullen leiden dat de geluidhinder afneemt in plaats van toeneemt. Zo is niet duidelijk wat het effect zal zijn van regel 3b dat bij landend verkeer (slechts) 50% van het aantal landingen in de baancombinatie Kaagbaan – Aalsmeerbaan op de Kaagbaan zal worden uitgevoerd (pagina 28 Nota van toelichting). Hiermee wordt de Aalsmeerbaan de facto als primaire landingsbaan ingezet, waarvoor deze niet bedoeld is. Een evaluatie zou moeten uitwijzen of dit percentage voor de Kaagbaan niet rond de 70% moet liggen om aan de doelstelling van het NNHS voor de Zuidoosthoek te voldoen. Ook heeft de verhoging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 60 naar 80 per dag ‘om het knelpunt van de vierde baanregel op te lossen’ (pagina 29 Nota) er nu juist toe geleid dat de situatie in de Zuidoosthoek onhoudbaar is geworden. Het vastleggen in het LVB van deze regeling zonder een gedegen onderzoek naar deze effecten moet wat ons betreft zelfs als onrechtmatig worden beschouwd.

3. Advies Raad van State ontbreekt

Tijdens de informatiebijeenkomst van het ministerie voor de leden van de Omgevingsraad Schiphol op 19 maart 2021 is gevraagd om inzage in het advies van de Raad van State. Dit advies zou instemmend op alle punten zijn. Dit advies ontbreekt in de lijst van documenten, terwijl het voor omwonenden belangrijke informatie over hun (nu gebrekkige) rechtspositie kan bevatten.

4. Sluipenderwijze introductie van ‘streef’waarden verzwakt rechtspositie omwonenden

In het ontwerp LVB wordt het begrip ‘streefwaarden’ voor de daling van het aantal ernstig gehinderden geïntroduceerd onder het predicaat van ‘een aantal kleine wijzigingen’ (pag. 21 Nota van toelichting). Hiertegen bestaan grote bezwaren:

- Het ministerie heeft de afgelopen jaren in alle communicaties naar de omgeving consequent herhaald dat het LVB1 de bestaande situatie zou vastleggen in de wet (zoals het maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar) en dat bepalingen over de toekomstige ontwikkelingen in het LVB2 zouden worden opgenomen. Ook op pagina 23 van de Nota van Toelichting wordt gesteld dat: “Het juridische kader voor de ontwikkeling van Schiphol na 2020 wordt opgenomen in een aparte wijziging van het LVB”. En dat “de onderhavige LVB-wijziging is bedoeld als overgang naar een nieuwe systematiek voor de lange termijn...”
- Door het introduceren van een nieuw begrip voor de toekomstige ontwikkeling (art. 4.1.2.) wordt deze systematiek verlaten. Onvoldoende wordt onderbouwd waarom

dit nodig is. Bij de mondelinge toelichting tijdens informatiebijeenkomsten voor de ORS bleek dat de streefwaarde 'een symboolfunctie heeft met een signaalwaarde naar de sector toe over het belang van voortgaande hinderbeperking'. PUSH vindt dat voortgaande hinderbeperking niet een 'streven' (inspanning) maar een afrekenbaar en meetbaar resultaat moet zijn en dat de discussie daarover straks rond het LVB2 moet plaatsvinden. Door een eerste stap nu zonder discussie in het LVB1 op te nemen wordt de omgeving op het verkeerde been gezet.

- Extra argument tegen het opnemen van een systematiek van streefwaarden is dat in ons rechtssysteem fundamenteel anders wordt omgegaan met grens- en streefwaarden. Bij de vaststelling van een overtreding van een streefwaarde mag de overtreder, in dit geval Schiphol, ervan uitgaan dat een zekere marge wordt getolereerd omdat het immers geen grens- maar streefwaarde betreft ('als je maar kan aantonen dat je je best doet'). Deze marge leidt ertoe dat het aantal ernstig gehinderden straks juist kan worden opgehoogd zonder dat dit tot een juridisch te kwalificeren overtreding leidt. Schiphol mag er bovendien vanuit gaan dat de wetgever door expliciet voor deze systematiek te kiezen ook de bedoeling heeft om straks minder strenge normen op te leggen. Dit nu is volkomen in strijd met de geest van het LVB, dat er nu juist op gericht is om overtredingen van de huidige normen in wet te kunnen vastleggen zodat er eindelijk juridisch zuiver gehandhaafd kan worden. Het rechtvacuüm dat gecreëerd is door het anticiperend handhaven moet gerepareerd worden, maar door de introductie van streefwaarden wordt dit voor de toekomst niet gerepareerd maar vervangen door een aanvullend maar zwakker systeem dat tot aantoonbare juridische verzwakking van de positie van omwonenden leidt.
- Bovendien heeft geen consultatie en/of adviesvraag aan de ORS over de introductie van het nieuwe begrip streefwaarden plaatsgevonden. Daarmee wordt niet voldaan aan de formele eisen van advisering door de ORS.

5. Vastlegging maximumaantal vtb's is voorbarig

- Omdat een evaluatie ontbreekt (zie punt 2 hierboven) is de vastlegging van het maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen in art. 4.4.1 voorbarig; er is nog steeds niet aangetoond dat de bij dat maximum afgesproken hinderbeperking is geleverd. Dit bewijsstuk dient als een van de documenten ter inzage te worden gelegd.
- Bovendien ontbreekt er een bepaling over de relatie tussen luchthaven Schiphol en luchthaven Lelystad wat betreft de voorziene "overloop-functie" van Lelystad. Zonder deze koppeling kan iedere vlucht die op Lelystad plaatsvindt direct weer worden opgevuld op Schiphol totdat dat maximum. Dit is een ongewenste versterking van de positie van Schiphol. Bovendien geeft het de minister geen sturingsmiddel in handen om de uitplaatsing van vluchten naar Lelystad te gebruiken om de noodzakelijke krimp van het aantal vtb's op Schiphol ter bescherming van de leefomgeving van omwonenden af te dwingen.

6. Vastlegging maximale hoeveelheid geluid bevordert eeuwige groei

Art. 4.2.2 lid 2 bepaalt dat zolang er voor een gebruiksjaar geen maximum hoeveelheid geluid is vastgesteld voor dat gebruiksjaar het maximum zal gelden dat voor het voorgaande gebruiksjaar gold. Hiermee wordt de huidige hoeveelheid, net als de 500.000 vliegtuigbewegingen, als minimum gegarandeerd aan Schiphol. Het door de omgeving gewenste krimpscenario, dat ook in de Tweede Kamer op steeds meer steun kan rekenen, wordt hierdoor bemoeilijkt. De minister heeft geen sturingsmiddelen, anders dan een ministeriele regeling of wetwijziging in handen indien het krimpscenario moet worden ingezet. Daarom stellen wij voor om dit artikel aan te passen in lijn met een gradueel krimpscenario: "Zolang voor een gebruiksjaar geen maximum hoeveelheid geluid is vastgesteld, geldt voor dat gebruiksjaar de maximum hoeveelheid geluid die is vastgesteld voor het voorgaande gebruiksjaar als maximum minus 10%".

7. Verrijkende elementen normen voor geluidhinder ontbreken

Dat de huidige normen voor geluidhinder te beperkt zijn en geen rekening houden met de echte hinderbeleving wordt door alle partijen in de ORS onderschreven. Daarom had het LVB1 ruimte moeten bieden voor een toevoeging met verrijkende elementen, zoals de waarde van de LAm_{ax}, en een criterium wat betreft frequentie van vtb's, tijdstip van de dag en gebrek aan rustperiodes. Met het vastleggen van de huidige normen wordt niet voldaan aan de inzichten die de partijen in de ORS namens de omgeving hebben opgedaan.

8. Versteving van artikel over rapportage-eisen noodzakelijk

Dat Schiphol slechts een 'aanduiding van mogelijke oorzaken' voor de verschillen tussen realisatie en prognose moet opleveren is volstrekt onvoldoende (artikel 4B.2 lid e). Schiphol, als veroorzaker van ernstige geluidhinder in een dichtbevolkte regio, moet aan de hoogste standaards gehouden worden en niet kunnen weggomen met 'een aanduiding van mogelijke oorzaken'. De omgeving mag verwachten dat Schiphol een volwaardige analyse maakt, met onafhankelijke toetsing door experts, die verifieerbaar en transparant is en waarin alle verschillen (100% en niet slechts 95%) met een solide onderbouwing verklaard worden. De wetgever is verplicht om Schiphol aan die hoge standaards te houden door de eisen hiervoor in het wetsontwerp op te nemen evenals een boeteclausule voor het niet-nakomen van deze eisen. Dit dient aan artikel 4B.2 toegevoegd te worden.

9. Ontbreken van de WHO-norm

In uw brief aan de Tweede Kamer d.d. 14 december 2020 over de verankering van de WHO-norm in het luchtvaartbeleid en de Luchtvaartnota stelde u het volgende: "Veel acties die zijn opgenomen in de 'Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota' zijn gericht op het verminderen van de negatieve effecten van de luchtvaart op de leefomgeving. Hiermee wordt invulling gegeven aan het WHO-advies om de geluidbelasting als gevolg van luchtvaart te verlagen." Om aan uw voornemen gestalte te geven verwachten wij een duidelijke, meetbare normstelling in het LVB met een verwijzing naar de WHO-norm, maar deze ontbreekt in het huidige ontwerp.



10. Invloed NADP2 onzichtbaar

In de mer is niet zichtbaar gemaakt wat het effect is van de invoering van NADP2 op de geluidhinder, terwijl die invloed met name voor het gebied van de 48Lden contour aanzienlijk is geweest.

Op grond van onze bezwaren verzoeken wij u om het LVB niet in deze vorm in te voeren.

Hoogachtend,

Namens het bestuur van de Stichting PUSH (Platform Uithoorn Schiphol Hinderbeperking):

Mw M. Visser, voorzitter

www.pushuithoorn.nl

pushuithoorn@gmail.com