



Aan de Ministers voor de Ministeries van  
V&W en VROM,  
Ir. C.M.P.S. Eurlings en mevr. Prof.dr. J.M. Cramer  
Postbus 20901 / 20951  
2500 EX DEN HAAG

Onderwerp  
Herziening normstelling Schiphol

Geachte ministers,

**Datum**

4 mei 2007

**Ons kenmerk**

2053/07 MNP vEgm/TD/avdb

**Blad**

1/6

**Behandeld door**

ir. A.G.M. Dassen

MNP/LOK

Tel (030) 274 3866

Fax (030) 274 4483

Ton.Dassen@mnp.nl

De afgelopen tijd is het MNP regelmatig betrokken bij discussies over de nadere invulling van het kabinetsstandpunt Schiphol. Het normenstelsel voor geluid staat in deze discussies centraal. In het kabinetsstandpunt is aangegeven dit stelsel te willen aanpassen. Dit zou moeten bijdragen aan de haalbaarheid van de doelen die het kabinet zich heeft gesteld. Naar mijn mening is het terecht dat het huidige stelsel ter discussie is gesteld. De grondslag van het huidige stelsel is namelijk te ver af komen te staan van de effecten waar het bij Schiphol om gaat; het minimaliseren van de negatieve effecten op de gezondheid en het beperken van het ruimteslag van een mainport die optimaal kan bijdragen aan de welvaart. Om dit mogelijk te maken is echter een verdergaande herziening nodig dan nu voorligt.

Bij het uitkomen van het Kabinetsstandpunt Schiphol in april 2006 heeft het MNP gewezen op de onverenigbaarheid van de daarin gestelde doelen voor de ontwikkeling van de mainport en het leefmilieu binnen de eisen van de Wet luchtvaart. Dit heeft te maken met de kenmerken van het huidige stelsel. Binnen de normen van dit stelsel kan de mainport zich weliswaar nog een beperkte periode verder ontwikkelen, maar de geluidsoverlast, het ruimteslag en de EV-risico's zullen dan toenemen. Zeer recent is daar het inzicht bijgekomen dat dan waarschijnlijk ook de kans op ernstige gezondheidseffecten (hart- en vaatziekten) zal toenemen. Dit komt doordat het stelsel zodanig inflexibel is dat nieuwe, innovatie vliegt technieken maar op beperkte schaal kunnen worden toegepast. Met toepassing van dergelijke innovaties is aanzienlijke vermindering van de geluidsoverlast en het ruimteslag en effectievere begrenzing van de ernstige gezondheidseffecten mogelijk, zelfs bij een aanzienlijke groei van het vliegverkeer. Bij groei van het vliegverkeer treedt dan overigens onvermijdelijk een toename op in het aantal woningen met een bepaalde, hoge waarde voor de geluidbelasting. Aan dit aantal woningen wordt momenteel de eis van gelijkwaardigheid gesteld.

In het kabinetsstandpunt is een concretisering van deze minimale gelijkwaardige bescherming voor de omwonenden aangekondigd. Het gaat hierbij om het actualiseren van het woning- en populatiebestand, de overgang van de 'oude' dosismaten (Ke, LAeq) op de nieuwe (Lden, Lnight) en het rekening houden met het feit dat de vliegpaden minder precies worden gevolgd dan eerder is aangenomen. Afhankelijk van de bij de concretisering te hanteren uitgangspunten kan dit leiden tot een maximale milieubelasting die ligt boven die van de eerste besluiten. Dit is het geval indien aan de ene kant uitgegaan zou worden van de eerder optimistisch ingeschatte vliegruimte

**Datum**

4 mei 2007

**Ons kenmerk**

2053/07 MNP vEgm/TD/avdb

**Blad**

2/6

(507.000 voor het jaar 2005) volgens de destijds verwachte, optimale vliegpatronen en tegelijkertijd ruimte geboden wordt voor minder optimale vliegpatronen die de bebouwing meer belasten dan destijds is aangenomen.

Als uitgangspunt voor het gevoerde beleid is de laatste 10 jaar gekozen voor de ontwikkeling van de luchtvaart binnen vaste milieugrenzen. De volumenorm die tot 1998 naast de milieunormen heeft bestaan, is destijds verlaten om daarmee maximaal ruimte te maken voor inspanningen van de sector om de optimale vliegruimte te kunnen realiseren, onder andere door zo te vliegen dat de omgeving zo weinig mogelijk wordt belast (in de bijlage wordt hier nader op ingegaan). Dat betekent dat het aantal vliegbewegingen onvermijdelijk kleiner is (dan 507.000) wanneer de ideale, destijds veronderstelde vliegpatronen in de praktijk niet gevolgd worden. Bij concretisering is het dus nodig helder onderscheid te maken tussen het uitgangspunt van vaste milieugrenzen en het streven om alsnog het eerder optimistisch ingeschatte aantal bewegingen te realiseren. Zonder die verheldering brengt de concretisering risico's met zich mee voor de transparantie waar zo veel behoefte aan blijkt te bestaan.

Wel moet worden geconstateerd dat de grenswaarden op de handhavingspunten momenteel worden bereikt terwijl de actuele milieubelasting onder het niveau ligt zoals destijds gedefinieerd in maximale aantallen woningen, gehinderden en slaapverstoorden zoals opgenomen in de overgangsartikelen van de Wet Luchtvaart (onder andere de '10.000 woningen'). Dit is het gevolg van de ruimtelijke fixatie van de maximale milieubelasting middels grenswaarden op handhavingspunten. Deze zorgt ervoor dat het gebruik van de luchthaven en/of het luchtruim zal moeten worden bijgesteld als op één handhavingspunt de grenswaarde wordt bereikt, bijvoorbeeld doordat op dat punt ongunstiger wordt gevlogen dan destijds, bij de vaststelling van de grenswaarden, is aangenomen. Voor de ruimtelijke fixatie is destijds gekozen vanwege de gelijkwaardige beschermende werking met de eerdere zonesystematiek.

Wanneer de huidige ruimtelijke verankering zou worden bijgesteld (bijvoorbeeld middels saldering volgens het kabinetsstandpunt) door in de grenswaarden de inzichten over het huidige baan- en routegebruik te verwerken met behoud van de beoogde beschermende werking van de overgangsartikelen, dan zou, uitgaande van het huidige luchthavengebruik, de vliegruimte uitkomen op een niveau in de (geraamde) orde van ruim 460.000 bewegingen. Bij een dergelijke bijstelling van de grenswaarden kan de maximale milieubelasting die in de praktijk kan optreden, toenemen ten opzichte van nu.

Een daadwerkelijke optimalisatie van de luchthaven kan worden bereikt met een normenstelsel met twee afzonderlijke normen die eenvoudig en transparant zijn te handhaven. In zo'n stelsel is er een norm die zich richt op het maximale aantal personen dat in een groot 'buitengebied' bepaalde negatieve welzijnseffecten ondervindt. Een tweede norm zou zich specifiek moeten richten op begrenzing van ernstige gezondheidseffecten in een eventueel verruimd binnengebied.

Met een dergelijk stelsel ontstaat de ruimte voor aanzienlijke vermindering van de geluidsoverlast en betere begrenzing van de totale ernstige gezondheidseffecten. Dit geldt voor elke toekomstige omvang van het vliegverkeer dat binnen de normen kan worden geacommodeerd. Voor de bepaling van de hoogte van de normen zou uitgegaan kunnen worden van de wettelijk vereiste gelijkwaardige bescherming. Het verdient dan aanbeveling om uit te gaan van de bescherming tegen negatieve welzijns- en ernstige gezondheidseffecten. Uit een eerdere MNP-studie is echter gebleken dat het saldo van maatschappelijke kosten en baten van het vliegverkeer gunstiger wordt als de eerstgenoemde norm geleidelijke zou worden aangescherpt. Het verdient daarom aanbeveling om een brede MKBA-studie uit voeren naar de exacte hoogte en eventuele geleidelijke aanscherping van beide normen.

**Datum**

4 mei 2007

**Ons kenmerk**

2053/07 MNP vEgm/TD/avdb

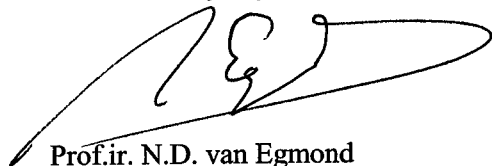
**Blad**

3/6

Met het geschetste stelsel is aanvullend beleid nodig voor het huidige binnengebied. In dit gebied zijn de niveaus van het geluid en de externe veiligheidsrisico's door het vliegverkeer onevenredig geconcentreerd. In een convenant tussen omwonenden en sector zou voor dit gebied een getrapte compensatie-, isolatie- en uitkoopregime kunnen worden uitgewerkt. Dit regime dient richting gemeenten én richting de luchthaven duidelijkheid te bieden over de consequenties van het bouwen van nieuwe woningen dan wel de kosten van het (extra) vliegen in dit gebied. De luchthaven kan dan binnen de gestelde normen een heldere bedrijfseconomische afweging maken. Voor wat betreft de bescherming van bewoners met de allerhoogste geluidniveaus zou bijvoorbeeld uitgegaan kunnen worden van de bescherming die omwonenden van (spoor)wegen wordt geboden.

Uiteraard ben ik van harte bereid om bovenstaande nader aan u toe te lichten. Ik neem aan dat u deze brief ter kennis stelt aan de betrokken partijen.

Met vriendelijke groet,



Prof.ir. N.D. van Egmond  
Directeur

**Datum**

4 mei 2007

**Ons kenmerk**

2053/07 MNP vEgm/TD/avdb

**Blad**

4/6

## **Bijlage: concretisering van de gelijkwaardigheideisen**

Navolgend wordt ingegaan op drie mogelijke benaderingen voor de concretisering van de gelijkwaardigheidscriteria. Het MNP adviseert om expliciet aan te geven voor welke benadering gekozen wordt en daarbij de consequenties duidelijk aan te geven. Dit is van belang voor een heldere politieke besluitvorming maar vooral ook voor de aan de omwonenden te bieden duidelijkheid.

### **Het beschermingsniveau van de eerste besluiten**

In het kabinetsstandpunt wordt een gelijkwaardige of betere bescherming gekoppeld aan "de regels die vanaf 2003 gelden" en "de maximale hinder, geluidbelasting, slaapverstoring en veiligheidsrisico die binnen de eerste Luchthavenbesluiten mogelijk was." Uitgaande van de eis die de Wet Luchtvaart stelt (artikel 8.17, 17 lid) is dit de juiste interpretatie van de beschermingsniveaus van de eerste besluiten. Formeel-juridisch gezien lijken er geen andere ankerpunten voor gelijkwaardigheid dan deze, in de praktijk geboden bescherming.

De feitelijke bescherming van de eerste besluiten wordt momenteel uitgedrukt in een maximaal aantal woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden dat in bepaalde gebieden, zonder overschrijding van de grenswaarden op handhavingpunten en van de grenswaarde voor het TVG per saldo belast kan worden. Deze grenswaarden zijn vastgesteld op basis van een verwachting van het toekomstige vliegverkeer (scenario) en een schematisering van de fysische werkelijkheid (modellering). Zowel het scenario als de modellering zijn per definitie slechts representaties van de (verwachte) werkelijkheid. Indien de werkelijke ontwikkeling significant afwijkt van deze schematisering, heeft dit mogelijk consequenties voor de omvang van het vliegverkeer. Daarbij zal er minder groei mogelijk zijn indien de werkelijkheid zich, wat betreft de milieubelasting van de omgeving, ongunstiger ontwikkelt. Er zal meer groei mogelijk zijn indien de werkelijkheid zich in dat opzicht gunstiger ontwikkelt. Naar nu blijkt valt vooral de ruimtelijke verdeling van het vliegverkeer over de banen en de routes tegen. Door de ruimtelijke handhaving dreigt daardoor overschrijding van de grenswaarde(n) op één of enkele handhavingpunten. Dit legt beperkingen op aan het groeitempo van het vliegverkeer. De aantallen belaste woningen (met de zogenaamde meteomarge, dus over 30 jaar gekeken) liggen daardoor waarschijnlijk lager dan de aantallen die in de (vervallen) overgangsartikelen van de Wet Luchtvaart staan genoemd.

### **Het beschermingsniveau van de overgangsartikelen**

Uit het kabinetsstandpunt kan worden opgemaakt dat wordt beoogd om de ruimte te bieden die nu zou ontstaan als bij de vaststelling van de eerste besluiten een reëlere inschatting zou zijn gemaakt van het gebruik van de luchthaven en het luchtruim. In de praktijk zou de groeiruimte dan groter zijn geweest, dan nu het geval is. Door een 'betere' verdeling van het geluid over de handhavingpunten zou overschrijding op één of enkele punten dan immers minder snel zijn opgetreden. De aantallen hoogbelaste woningen (over 30 jaar gekeken) zouden daardoor dichterbij de buurt komen te liggen van de aantallen van de overgangsartikelen.

Een dergelijke benadering houdt in dat de beschermingsniveaus zoals genoemd in de overgangsartikelen het ankerpunt vormen voor de concretisering. Bij de concretisering moet dan onderscheid worden gemaakt tussen actualisatie van inzichten over het luchthaven- en het luchtruimgebruik enerzijds en die over de bebouwing en de wijze waarop blootstelling leidt tot overlast anderzijds. Alleen de eerste categorie heeft een mogelijk effect op de te stellen grenzen aan het geluid van het vliegverkeer. De consequenties van het toepassen van deze nieuwe inzichten zullen daarom getoetst moeten worden aan de beschermingsniveaus uit de overgangsartikelen. In eerste instantie betekent dit dus het uitdrukken van de consequenties in de 'oude' dosismaten

**Datum**

4 mei 2007

**Ons kenmerk**

2053/07 MNP vEgm/TD/avdb

**Blad**

5/6

(Ke en LAeq) en met het woningbestand voor 1990. De aantallen uit de overgangsartikelen zijn hiermee gedefinieerd. Het 'oude' MER-scenario kan daarbij als hulpmiddel dienen. De vliegruimte (het aantal vliegbewegingen) is in geen enkel geval input, maar kan uiteindelijk worden afgeleid uit de ruimte die de overgangsartikelen bieden. Het is daarom evenzeer mogelijk om een nieuw scenario te kiezen, met nieuwe inzichten over de vlootsamenstelling en het baangebruik. De afgeleide vliegruimte is slechts reëel indien er een realistische verwachting is gemaakt van het verwachte vliegverkeer en het luchthavengebruik. Het scenario met deze 'passende vliegruimte' is hulpmiddel bij het bepalen van de nieuwe waarden van de gelijkwaardigheidscriteria met behulp van geactualiseerde woningbestanden en dosismaten (Lden en Lnight). Deze kunnen worden geactualiseerd zonder dat dat invloed heeft op de maximaal mogelijk milieubelasting. Ze staan immers geheel los van het vliegverkeer. Voorwaarde is uiteraard wel dat de woningbestanden en de dosismaten bij de herziening van de normen én de latere handhaving op exact dezelfde wijze worden toegepast en dat ze ook bruikbaar zijn voor de beoordeling van de effecten waarvoor de bescherming wordt geboden. In dat kader verdient het aanbeveling om niet langer te kijken naar woningen, maar naar personen.

Het is van belang om te realiseren dat, als het kabinet de milieuruimte zoals aangegeven in de overgangsartikelen mogelijk wil maken, dit per definitie al een geringere bescherming inhoudt dan de eerste besluiten in de praktijk bieden.

#### **Het beschermingsniveau behorende bij een vliegruimte van 507.000 vliegtuigbewegingen in 2005**

In de MER die ten grondslag ligt aan de eerste luchthavenbesluiten is in 2001 een schatting gemaakt van het aantal vliegtuigbewegingen dat uitgevoerd zou kunnen worden binnen de gestelde grenzen voor geluid en EV. De schattingen kwamen uit op 507.000 bewegingen in 2005 en 617.000 bewegingen in 2010 die zouden passen binnen de normen voor geluid respectievelijk externe veiligheid. Deze aantallen hebben geen formele of wettelijke status. Ze zijn slechts gebruikt als hulpmiddel bij de vaststelling van de milieunormen in de eerste besluiten. Naar nu blijkt is het aantal bewegingen van 507.000 (nog) niet haalbaar zonder overschrijding van de geluidsnormen. De reden is onder andere dat de vliegtuigen in de praktijk, over het etmaal gemiddeld, meer over de bebouwing vliegen dan is aangenomen in de berekeningen voor de MER.

Het toepassen van nieuwe inzichten over het luchthaven- en/of luchtruimgebruik in combinatie met het vasthouden van de eerdere, te optimistische schatting van 507.000 vliegtuigbewegingen in 2005 en 617.000 in 2010 heeft een significant verlagend effect op de beschermingsniveau's tegen hoge geluidbelasting en tegen de hoogste EV-risico's. Dit kan worden aangetoond door met de voorgestelde, huidige vliegpraktijk uit te rekenen hoeveel 1990-woningen worden belast met meer dan 35 Ke dan wel worden blootgesteld aan een  $PR > 10^{-6}$ . Het aantal woningen boven 35 Ke ligt significant hoger dan 10.000; naar schatting rond de 11.000. Voor EV geldt dat de toename in het aantal 'hoogbelaste' woningen nog veel groter is.

Indien in 1995, bij de vaststelling van de PKB en later, in 2002 bij de vaststelling van de eerste besluiten, rekening zou zijn gehouden met de huidige wijze van vliegen waarbij wordt afgeweken van de verwachte precieze vliegpaden, dan zou daar een schatting voor de toekomstige vliegruimte uit zijn gevolgd, die lager ligt dan 507.000 vliegbewegingen in 2005. Naar schatting zou de vliegruimte voor 2005 dan ruim 460.000 bewegingen hebben bedragen. In het verleden is door het RIVM-MNP meermalen gewezen op het feit dat een vliegruimte van ruim 500.000 vliegbewegingen alleen mogelijk is met de inzet van de stilste vliegtuigen en bij optimale benutting van vliegprocedures die de bebouwing ontzien (RIVM/MNP, 1998). In 2002 is bij de vaststelling van de eerste besluiten politiek desondanks opnieuw gekozen voor

**Datum**

4 mei 2007

**Ons kenmerk**

2053/07 MNP vEgm/TD/avdb

**Blad**

6/6

normstelling waarvan de bescherming gelijkwaardig is aan die van de oorspronkelijke PKB –normen.

**Samenvattend overzicht**

Een samenvattend overzicht van de effecten voor de omgeving en voor het vliegverkeer, zijn weergegeven in onderstaande tabel (beperkt tot aantal hoogbelaste woningen).

Bescherming	Woningen (1990) > 35 Ke	Vliegruimte (2005)
Eerste besluiten (hhp+TVG)	< 10.000	<< 507.000
Bescherming beoogd	Maximaal 10.000	< 507.000
Bescherming bij 507.000 vtb	Ca. 11.000	507.000