

# ALS EEN GOED INSTRUMENT

*Gezamenlijke Discussiebijdrage*

*van*

*Bewoner-Platforms rond Schiphol*

*ten behoeve van*

*de Evaluatie van de Wet luchtvaart en de Schipholbesluiten*

PLATFORM Vliegoverlast Zaanstad

PLATFORM Vliegoverlast Amsterdam

PLATFORM Vlieghinder Regio Castricum

Pressiegroep Velsen Overlast Schiphol

PLATFORM Vliegtuigoverlast Oostzaan

Werkgroep Luchtruim IJmond-Noord

PLATFORM Leefmilieu Regio Schiphol

Bewonersbelangen Assendelft

Dorpsbelangen Wijk aan Zee

Dorpsraad Spaarndam

Milieucontact Heiloo



## ALS EEN GOED INSTRUMENT

### *Inleiding*

In de Handhavingsrapportage Schiphol 2003 aan de Tweede Kamer staat 'dat er volgens de wet en besluiten ten aanzien van geluidbelasting geen grenswaarden zijn overschreden'. Dat is juist. Het probleem is dat in de wet de sector nergens wordt verplicht om rekening te houden met klachten zoals wij die kennen. Wat dat betreft heeft de overheid in de huidige situatie noch de wil, noch mogelijkheid om Schiphol tot de orde te roepen. Wanneer je naar de bestaande regels en normen kijkt, lijkt alles in orde.

Ons betreft de voorbereiding op het oordeel dat in 2005/6 zal moeten worden geveld over de waarde van die bestaande regels. De vuistregel voor dat oordeel is dat geluidbelasting en veiligheid ten opzichte van 1990 niet mogen zijn toegenomen en zelfs moeten zijn verbeterd, ondanks groei van Schiphol. Wanneer de overheid zou concluderen dat alleen de normen uit de PKB/Wet luchtvaart zullen bepalen of dit het geval is, dan dreigt de huidige toestand definitief te worden, gaat de ervaring van de burger bedreigd te worden onverminderd door en staan we open voor nog ergere dingen.

Nu denken wij dat er veel argumenten zijn om te zeggen dat de genoemde normen niet geschikt zijn voor die evaluatie. Ten eerste zeggen ze niets over veiligheid. Maar een verrassing is dat we ook niet de goede middelen hebben om te beoordelen of de bestaande normen zelf wel passend zijn om dit doel te bereiken. Je kunt namelijk bestaande regels niet gebruiken om te beoordelen of diezelfde bestaande regels voldoen.

Wat ter discussie moet staan is dus niet: handelt de sector fatsoenlijk? Iedereen denkt dat Schiphol dat niet doet en dat geldt ook voor de LVNL. Toch handelen beide naar de wet. In dit opzicht lijkt de wet zeker niet geslaagd. Maar wat we vooral moeten uitvinden is: hoe we daar dan in 2005/6 democratisch over kunnen oordelen en wie dat moet doen.

Het zou vreemd zijn als de overheid zelf oordeelde over falen of slagen van eigen werk, of als de sector dat deed. Nee, het aanbrengen van ideeën voor de evaluatie in 2005/6 is ons inziens een taak van bewoners en gemeenten en het doorgeven daarvan aan de Regering taak van de de volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer. Zo laten we de democratie haar werk doen.

Er moet eenheid van visie ontstaan over de middelen om het groeiproces van Schiphol en de dynamiek daarvan in de vingers te krijgen en zichtbaar te maken in relatie tot de effecten op de gemeenschap. Dat zal niet alleen het beoordelen mogelijk maken maar ook een betere kritische evaluatie van toekomstige plannen. Misschien zal het zelfs invloed kunnen hebben op de regulering van de dagelijkse praktijk.

### *Doelstelling*

In de inleiding werd gewezen op het belang van eenheid van visie tussen bewoners, gemeenten en een goed contact van deze met Regering en de Tweede Kamer. Eenheid met betrekking tot de gemeenschappelijke belangen. Daar waar belangen regionaal zijn moet onafhankelijk kunnen worden gehandeld. De gemeenschappelijke strategie moet gericht zijn op het scheppen van een goed instrument om de milieueffecten en heden ten dage in het bijzonder de geluidbelasting op behoorlijke wijze onder de knie te krijgen.

Wat hier volgt is een schets voor zo'n instrument. De doelstelling moet realistisch zijn. Daarom kan die het beste uitgaan van bestaande middelen en situaties. De voorstellen en suggesties worden geplaatst in het verlengde van de bestaande politieke en maatschappelijke situatie en niet haaks daarop.

Gemeenschappelijkheid vraagt helderheid en duidelijkheid in bedoelingen. Voorstellen in het belang van bewoners, moeten zoveel als mogelijk aansluiten bij de andere ontwikkelingen van de mainport. Ze moeten niet gericht zijn op bestrijden van de sector, maar juist op kwalitatieve verbetering van de relatie tussen sector en bewoners van de randstad. Het moet helpen om deze relatie zichtbaar te maken en daarmee handelbaar. Met zichtbaarheid bedoelen wij geen abstractie meer een concreet ding.

Die zichtbaarheid wordt bereikt door te streven naar de ontwikkeling van een groot basis-geluidslandschap, op vier- of zescijferig postcodeniveau, dat alle betrokken regio's omvat. We zijn het dan ook eens met de commissie Eversdijk dat spreken over een buitengebied eigenlijk is spreken over alle regio's. De gebieden die er wat hinder betreft uitspringen, liggen niet vast, maar wisselen. Ze worden niet bepaald door een lijn op de kaart maar hangen af van actuele omstandigheden. Het zijn geen geografische gebieden, maar aandachtsgebieden (zie onder). Technieken en de gegevens nodig voor dergelijke landschappen bestaan al lang. Ze worden bijvoorbeeld gebruikt voor het ontwerpen van landbouwadvisen in verband met klimatologische omstandigheden.

### *Landschap*

Zo'n landschap moet verder ingevuld worden vanuit gegevensverzamelingen van velerlei soort. De eerste daarvan zijn de Fanomos data. Met behulp van Fanomos is jaren lang voor alle vliegverkeer gedetailleerd vastgelegd hoe, waar, hoe hoog en waarmee werd gevlogen. Het vormt bijvoorbeeld de basis voor berekeningen van geluidbelasting in de handhavingspunten. Dit kan de basis vormen voor de uitwerking van het geluidslandschap. Het verschil met nu is de fijnmazigheid en het richten op een groot gebied.

Belangrijker dan dit verschil alleen is, dat daarnaast ook andere gegevens ingepast zullen moeten worden en daarmee in verband gebracht. Noem gegevens over baangebruik, baanwisseling, baanpreferenties maar ook, over locale bevolkingsdichtheid, de klachtenregistratie (IKB) data, enquêtegegevens enzovoorts.

Zo kan bijvoorbeeld zichtbaar en meetbaar worden of, hoe, waar en waarom hinderlandschappen, gedefinieerd volgens Europese formules op grond van berekeningen, verschillen van klachtenlandschappen. Kortom het is niet enkel een handhavingssysteem, maar het opent de mogelijkheid tot het kritisch stellen en beantwoorden van vragen.

Bij landschap heb je de neiging te denken aan een kaart: een statisch geheel. Maar in de luchtvaart wisselt alles: er komen banen bij: baangebruik wisselt van periode tot periode. De wind draait. Klachten nemen toe en af. De landschapkaart moet een extra dimensie hebben, de dimensie tijd. De kaarten moeten veranderingen in de tijd vastleggen. Dit vastleggen wordt aangevuld met een continu doorgaan van meten en analyseren van veranderingen ook na vandaag. Hindergebieden zijn geen vaste gebieden. Soms is er geen hinder. Soms wel. Het zijn aandachtsgebieden in een vlammenspel dat op de landschapkaart zichtbaar, maar vooral ook meetbaar wordt. Zichtbaar en meetbaar wordt hoe en waarom dat vlammenspel in de tijd verandert, afhankelijk bijvoorbeeld van de aanleg van een nieuwe baan, verandering van baanpreferentie, of alleen maar van baangebruik samenhangend met langdurige

meteorologische veranderingen of van onderhoud. Je kunt nu met vroeger vergelijken (evaluatie), en nu met straks (voorspellen).

### *Procesmatige analyse*

Sommige veranderingen zijn omkeerbaar, zoals verandering van windrichting. Andere veranderingen zijn niet omkeerbaar, zoals de aanleg van een nieuwe baan. Men spreekt bij onomkeerbare verandering - in de tijd - van 'proces'. De tijd schrijdt voort. Je moet dus een procesmatige analyse maken van de veranderingen van de berekende geluidbelasting door de tijd heen. Je moet zichtbaar kunnen maken en berekenen hoe de ene verandering afhankelijk is van een andere. Wat met Schiphol gebeurt is een maatschappelijk proces en een dergelijk proces moet je eveneens als proces behandelen en niet als een statisch gegeven.

Zo kun je de samenhang tussen bijvoorbeeld veranderingen in data en veranderingen in hinder in de vingers krijgen. Ook is dan beter afleidbaar wat de Polderbaan bijvoorbeeld werkelijk heeft gedaan. Wat de verplaatsing van dichtbevolkt naar dunner bevolkt gebied in werkelijkheid voorstelde. Men zal en kan op grond van gegevens en niet van vermoedens ook schattingen kunnen gaan maken over wat je van een tweede Kaagbaan verwachten kunt voor het Westen van de randstad, maar ook bij Almere. Dat kan, omdat je als het een gefingeerd spel kunt spelen. Je kunt een stuk verleden heropvoeren, maar nu met een nieuwe baan er in en kijken wat er dan gebeurt..

We moeten een samenhangende visie ontwikkelen op de noodzaak van zo'n procesmatige analyse. Deze moet de groei en veranderingen begeleiden als middel om het groeiproces van Schiphol en zijn dynamiek in de vingers te krijgen en zichtbaar te maken in zijn relatie tot de effecten op de gemeenschap. Dat zal niet alleen kritisch beoordelen van het verleden en van actuele ontwikkelingen mogelijk maken, maar ook een kritische evaluatie van toekomstige plannen. In die zin ligt de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen daarvan bij VROM. Maar, misschien kunnen met behulp van die procesmatige analyse, programma's ontwikkeld worden die, net als meteo-analyse, bijdragen een optimale regulering van de dagelijkse praktijk. In die zin ligt het bij V&W.

### *Evaluatie van de Luchtvaartwet*

Er moet een zekere haast gemaakt worden met een dergelijk instrument. In 2005/6 moet worden geëvalueerd of de doelstellingen van de Wet Luchtvaart en de Luchtvaartwet zijn bereikt. Geëvalueerd moet worden of in 2005/6 de doelstelling, planologische rust, al of niet is bereikt, uitgaande van, en in vergelijking met 1990, zoals dat zo mooi in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol heet. Dit kan nooit gebeuren met de huidige handhavingmiddelen. Je kunt een instrument, een meetlat, niet controleren, niet ijken, met de eigen maatstepen, met zichzelf. Het is een taak van een commissie als Eversdijk daarvoor maten te ontwikkelen. Het hier genoemde instrument is een suggestie voor zo'n maat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze suggestie enigermate in het verlengde daarvan ligt. Maar wij bedoelen meer.

Wanneer we eenmaal beschikken over een procesmatige analytische begeleiding van de ontwikkelingen, kan worden onderzocht hoe men ook op dit gebied zijn vragen duidelijker kan stellen. Men kan de vraagstelling steeds vernieuwen op grond van nieuwe bevindingen. Het kan niet meer voorkomen dat men zoiets als klachten niet serieus neemt omdat het niet past in het model. Dan pas kunnen er criteria komen voor wat dat planologische rust zelf

eigenlijk van je vraagt. Omdat je over een wendbaar elektronisch systeem beschikt maakt het zelfs niet eens zoveel uit of je nu Ke, Ldn. Laeq of Lden als parameter gebruikt. Het mooie is dat je vragen kunt: "En wat als je het zo berekent?" Je kunt bijvoorbeeld ook zoeken naar antwoorden op de vraag: waar kunnen wij het beste vaste meetpunten zetten als de aandachtgebieden, de hindergebieden, zo variabel zijn?

### *Een Instituut?*

Ontwikkelen van dit instrument kost inspanning, tijd en geld en mensen. Met goede wil alleen zijn we er niet. Daarvoor moeten mensen worden aangesteld, een 'instituut'. Dat zou betekenen dat je begint aan iets nieuws. Dat is niet zo. De basis bestaat. Fanomosgegevens worden reeds opgeslagen. Klachtenregistratie is een feit. Gegevens over banen worden opgeslagen. Er bestaat een overleg in CROS. Er is dagelijks planning tussen luchthaven (AAS), LVNL en vliegmaatschappijen. Basiskennis voor berekenen en ontwikkelingen van geluidslandschappen bestaat. Het NRL heeft in het verleden berekeningen uitgevoerd. Gaat het dan alleen maar om een goede wil tot samenwerking?

Wij denken dat het feit dat iets als CROS bestaat en een klachtenbureau, een signaal zijn dat de hiervoor geschetste problematiek de overheid bij zijn planning in het verleden wel voor ogen heeft gestaan. Maar de problemen hadden zich nog niet zo ontwikkeld dat de vragen, de contouren duidelijk waren. Dat worden ze heden ten dage wel. Vandaar dat er wel aanzetten bestaan, maar dat we pas op basis van bijsturen van de reeds bestaande aanzetten een dergelijk instituut kunnen verwezenlijken. Natuurlijk moet een bovengenoemde onderneming een onafhankelijk maar wel structureel deel van de sector worden. Het instituut moet een eigen status hebben naast de verkeersleiding. Het moet een gelijkwaardige, maar geheel onafhankelijke partner zijn met een eigen directie. Het deel van fondsen voor *research* en *development* dat niet is gericht op economie maar op ecologie kan daar legitiem voor worden gebruikt. Instituten als NRL kunnen ondersteuning en *know how* bieden. Plaats het instituut op het terrein van de luchthaven.

Maar het Klachtenbureau van CROS, het IKB, zou wel naar dit instituut moeten worden verplaatst, als onderdeel ervan. Drie voordelen: Het klachtenbureau kan dan doen wat mensen intuïtief van het bureau verwachten: dat is effectief bijsturen. Informatie naar buiten is uit de eerste hand. De klachtgegevens komen direct aan waar ze horen en worden professioneel verwerkt.

### *Binnen Bestaand Wettelijk Kader*

Met de laatste opmerking wordt geleidelijk zichtbaar hoe de problematiek van een dergelijk instituut binnen de structuur van, en in de geest van de huidige wet kan worden opgelost. De ontwikkeling staat niet meer haaks op het verleden, maar vult aan en ontwikkelt wat daar tot nog toe ontbrak en werd nagelaten. Een zekere beperktheid van de outlook in het verleden wordt gecorrigeerd.

Maar er is meer. Zo kunnen waarschijnlijk eindelijk ook procesbegeleidingstechnieken worden ontwikkeld voor van dag tot dag beheersen van hinder in het dagelijks verkeer, zoals nu al gebeurt met weer en wind. Vandaar dat het instituut op het terrein van de luchthaven hoort. De voordelen van de verplaatsing van het klachtenbureau zijn evident: Het kan doen wat mensen intuïtief er van verwachten: dat is effectief bijsturen. Informatie naar buiten is uit de eerste hand. De klachtgegevens komen direct aan waar ze horen en worden professioneel

verwerkt. Er zijn korte lijnen naar de uitvoerende instanties. Praktische naar de LVNL en overlegmatige naar de commissie E2MC, overleg tussen AAS en LVNL, waarbinnen het ook thuishoort.

Werkt het instituut dan zal de rol van CROS aan gewicht winnen. Fricities zullen er waarschijnlijk altijd wel blijven in de dynamische wereld van de luchtvaart. CROS zal dus een functie blijven houden. Het Instituut kan helpen discussiepunten, die toch naar verwachting voornamelijk op het gebied van de spanning tussen economie en de leefbaarheid liggen, transparant te maken. Het instituut treedt dan feitelijk op als ondersteuning van de burgersector. Het overleg in CROS zal meer gewicht krijgen. Bekeken dient dan te worden of het in formele zin dan ook meer gewicht verleend moet worden.

### *Verleden en Toekomst*

Hiermee is aangegeven dat wat gevraagd wordt dus inderdaad ligt in het verlengde van het verleden. Het vraagt geen formele wijziging van reeds bestaande zaken maar een vernieuwing van inzicht en instelling.

De natuurlijke grenzen die aan iedere economische ontwikkelingen in een eng gebied als de randstad gesteld moeten worden zullen zo tijdig en helder zichtbaar worden. Het zal ons in staat stellen om ons eerder aan te passen aan de eisen van de toekomst.

Wij denken dat de bevolking rond Schiphol in zijn geheel het recht heeft om een dergelijke ontwikkeling te eisen. Dat deze ondersteund door eigen gemeenten op ondersteuning van de Kamer zal moeten kunnen rekenen. Het doel is immers een voorbeeldige situatie waarin onze eigen luchthaven ook op kwalitatief gebied met de andere mainports zal kunnen concurreren en ook daar een wetenschappelijk leidende plaats innemen. Geen import maar export van kennis. Het is een waardige aanvulling van de bedoelingen van VROM en V&W en zou als zodanig programmatisch de doelstellingen van de overheid kunnen aanvullen in plaats van bestrijden.

*Het doel van de strategie is niet slechts een eenmalig evalueren van de situatie maar ook het scheppen van een instrument dat blijvende beheersing mogelijk moet maken van de ecologische effecten van de bedrijvigheid, haar betekenis voor het welzijn van omwonenden.*

Het werd reeds gezegd. In enkele opzichten liggen aspecten van dit voorstel in het verlengde van waar commissies als Eversdijk als opvolger van Berkhout bij betrokken zijn. Maar de doelstellingen is ruimer, realistischer en meer ter zake. Het gaat niet om navelstaren maar om een blik op de toekomst. Wij denken dat de tijd is aangebroken om een doorbraak te vinden uit de impasse waarin voortdurend antagonisme tussen partijen ons heeft geleid.

Het wordt tijd dat gezien wordt dat werkelijke vooruitgang niet kan bestaan zonder dat deze ook een vooruitgang is op kwalitatief gebied. Niet alleen Schiphol moet groeien, ook de leefbaarheid.

Castricum, 29 maart 2004





# Bijlage 1

## ZORGZAAM STUREN



## ZORGZAAM STUREN

*Deze notitie is een bijlage bij de reactie van de platforms op het tweede voortgangsrapport van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV, Commissie Eversdijk). De bijlage is geschreven vanuit de visie vervat in hun nota "Als een goed instrument" en fungeert dus daarin als toelichting in het licht van de tweede rapportage van de CDV.*

### *1. Zoeken naar de grenzen van het Buitengebied*

In de nota "Als een goed Instrument" wordt de term buitengebied gebruikt om alle gebieden aan te duiden waar vliegtuiggeluid in belangrijke mate hinder kan veroorzaken. De CDV doet twee voorstellen, waaronder één voor een ruime begrenzing van het buitengebied. Dit gebeurt op uitdrukkelijk verzoek van de staatssecretaris. De grenzen opnieuw definiëren is ook nodig omdat de term 20 Ke zone, zoals de commissie aantoont, in het 'nieuwe' LVB/wet luchtvaart stelsel geen betekenis heeft nadat naar Europese maatstaven de Lden als maat is ingevoerd. De twee buitengebieden waaruit een keus moet worden gemaakt omgeven beide hetzelfde centrum, maar voor één daarvan is de buitengrens ruimer dan voor het andere.

Als binnengrens gaat CDV: "De binnengrens ligt vast; dat is de ring van handhavingpunten in het LVB". Binnen dit gebied, maar niet in de handhavingpunten, kan de belasting hoger zijn dan het maximum dat in de handhavingpunten mag worden gemeten. Het aantal geluidbelastingen wordt gerelateerd aan een maximum aantal geluidbelaste woningen binnen deze ring. Het gaat om de buitengrenzen. Bij het kleinste voorstel ligt de buitengrens van het buitengebied bij 50 dB(A) Lden. Dat is de meest binnenwaartse Lden-contour die overall op of buiten de oude 20 Ke-contour ligt. Op enkele plaatsen vallen de contouren samen, op andere ligt de berekende Lden-contour ruimer. Vandaar de opmerking: "de buitengrens gevormd door de 20 Ke-contour is te krap".

Het tweede voorstel laat een ruimere buitengrens zien. Die ruimere grens wordt gevormd door de 45 dB(A) Lden-countour. De keuze daarvan is zinvol. Volgens op dit moment door de Europese commissie beschikbaar gestelde gegevens is namelijk bij minder dan 45 dB(A) Lden het percentage gehinderden door vliegtuiggeluid nergens meer dan wat volgens de wet aanvaardbaar is voor andere vormen van omgevingsgeluid, zoals trein en wegverkeer. Op die manier neemt de luchtvaart in de wijde omgeving buiten het buitengebied geen bijzondere positie meer in. "Enig omgevingsgeluid is nu eenmaal onontkoombaar". Daarmee biedt de Commissie Eversdijk een formele definitie die in de praktijk zou moeten overeenkomen met het buitengebied als aandachtgebied, zoals door de Platforms gedefinieerd.

Er ontstaan zo 3 gebieden: de wijde omgeving, een binnengebied en daartussen het buitengebied.

Interessant is, dat deze gebieden van elkaar verschillen op grond van de eigenschappen van het daarbinnen voorkomende vliegtuiggeluid. Voor elk gebied is de aard van de neerslag van dit vliegtuiggeluid karakteristiek. De wet regelt welk niveau van neerslag toelaatbaar is en wat de normen zijn volgens welke geluidgrenzen worden gehandhaafd en wie het toezicht uitoefent.

- 1.1. *De wijde omgeving.* In de wijde omgeving is de storing door vliegtuiggeluid beperkt tot wat in het algemeen als normaal wordt geaccepteerd, bij wet. Er is geen speciaal toezicht. Per definitie zou het aantal gehinderden gering niet af moeten wijken van wat ook in het algemeen als 'normaal' wordt geaccepteerd.
- 1.2. *Het Binnengebied.* Hinder is daar structureel aanwezig volgens een relatief onveranderlijk patroon. Samenhangend met de vaste baanligging en het wisselend baangebruik, met een vaste bovengrens gelijk aan de geluidneerslag afkomstig van een vliegtuigbestand dat overeenkomt met de invoergegevens van 1990 en daaruit in het LVB volgens een met het baangebruik overeenkomend scenario berekend voor de 35 omgevende handhavingpunten. Daarbinnen wordt het aantal belaste woningen beperkt en het aantal belaste bewoners constant gehouden. In wezen is er weinig variatie in het gebruik van

het binnengebied en is de belasting voornamelijk afhankelijk van het totaal en de aard van de te verwerken vliegtuigen.

- 1.3. *Het Buitengebied.* Tussen beide in gelegen. Het tweede rapport wijst er op, dat er volgens de op dit moment geldende criteria geen handhaving van geluidneerslag is in of rond het buitengebied, gericht op de bescherming daarvan. Berekeningen door de CDV geven aan dat de neerslag de laatste jaren overal lager was dan 35 Ke, maar de zoneberekening voor nieuwe voorstellen laten ook zien dat deze vaak de 50 dB(A) Lden kunnen overtreffen. Er wordt gestart en geland volgens talrijke verschillende vliegbanen, routes en vliegpatronen, en gevlogen op zeer verschillende, en over grote gebieden zelfs volgens de minimaal toegestane hoogten. Door het jaar heen wisselt het preferente gebruik van banen voor starten of landen sterk en zowel voor langdurige perioden (sturing), als voor korte (meteo). De sturing geschiedt door de LVNL, die daarbij wordt beperkt door het grote aantal door de overheid voorgeschreven regels.

De geluidneerslag is er, anders dan in het binnengebied, extreem variabel en overtreft per definitie de mate waarin hinder als conventioneel acceptabel wordt beschouwd. Tegenover variabiliteit van hinder staat een strak regelsysteem waarbinnen korte termijn aanpassingen vrijwel onmogelijk lijken. Er zijn regio's waar de aard van hinder op de ene plaats structureel sterk afwijkt van de aard van de hinder elders. Het gebruik van de polderbaan als startbaan en het precies volgen van voorgeschreven vliegbanen garandeert bijvoorbeeld relatieve afwezigheid van hinder in Castricum, maar belast Spaarn-dam en Velsen sterk en omgekeerd.

	<b>Hinder</b>	<b>Sturing</b>	<b>Type Sturing</b>
<b>Binnengebied</b>	Ernstig	LVNL	Star
<b>Buitengebied</b>	Wisselend	Wetgever/LVNL	Star
<b>Verre gebied</b>	'Normaal'	Wetgever	Geen

## 2. *Stel de grenzen zo vast dat deze zinvol zijn en niet berusten op willekeur*

De keus voor waar het buitengebied begint en ophoudt berust op het feit dat de hinder er andere eigenschappen heeft dan die in beide andere. Wij zouden er zelfs de voorkeur aan geven niet te spreken van buitengebied, maar van "aandachtsgebieden". Deze term maakt duidelijk dat de overlast daarbinnen zo variabel is, dat het waarnemen daarvan en het handhaven van grenzen niet om uniforme regels vraagt, maar bijzondere eisen stelt en bijzondere aandacht vraagt. Er is iets aan de hand.

De reden die wordt gegeven om te kiezen voor de 45 dB(A) Lden buitencontour is belangrijk omdat deze de "schuld" van de onrust verlegt van de aard van bewoners ('het zit tussen de oren') naar de mate van geluidneerslag. Daarmee wordt duidelijk dat hoewel de belasting van de luchtvaart afkomstig is, de overheid – die van de burger vraagt een groter dan normale geluidsbelasting te accepteren – zelf de verantwoordelijkheid draagt voor het handhaven van een evenwicht tussen de speelruimte die zij de sector biedt en het belang van de burger.

## 3. *Systematiek en Maatvoering in het Buitengebied (Het hoe en wat van meten)*

### 3.1. Voorstellen van de Commissie: Vaste maatvoering, variabele locaties en flexibiliteit

Het tweede deel van het 2e voortgangsrapport van de Commissie Eversdijk is gewijd aan onderzoek naar een toe te passen heldere handhavingssystematiek in het buitengebied. Wij resumeren hier het voor de overwegingen van de platforms relevante.

De voorstellen die de commissie doet, nemen als grondslag van de maatvoering de op Europees niveau geaccepteerde Lden. Er wordt voorgesteld een maximum Lden te definiëren voor discrete handhavingpunten. Met discreet wordt hier bedoeld op min of meer willekeurig gekozen plaatsen die worden aangewezen afhankelijk van lokale behoefte aan sturing volgens criteria als: ‘dit is een woongebied’ en ‘dat is een natuurgebied’. Op die plaatsen wordt een maximaal toelaatbare dB(A) Lden-waarde vastgesteld. Men berekent tot hoe hoog de ter plaatse geschatte jaarlijkse geluidneerslag mag oplopen. De vaststelling geschiedt volgens het bekende ‘grenswaardenscenario’ (optie 1). In dat opzicht is de maatvoering is dus uniform. Gelijke monniken gelijke kappen. Overal dezelfde criteria. Maar er is één uitzondering. De plek waar het handhavingpunt komt kan afhangen van de aard van de locatie. Dat betekent rekening houden met het feit dat de appreciatie van hinder op de ene plaats anders kan zijn dan op de andere, onafhankelijk van de waarde van de geluidneerslag in termen van Lden. Het starre karakter dat aan systematisch handhaven vast zit, wekt ook onrust bij de ‘sector’. Deze vraagt bij voorbaat al om ‘flexibiliteit’. De CDV gaat ook daar op in door aan te bieden de lokaal gevonden dB(A) eventueel te overschrijden tot aan een waarde die weinig ligt onder de waarde gevonden in een nabijliggend handhavingpunt op de ‘ring van meetpunten’ (optie 2). Een derde optie, (optie 3), vraagt om de ophoging op de ene plaats altijd te compenseren met een verlaging elders. Doel is garanderen dat de geluidneerslag in het hele buitengebied per saldo gelijk blijft. Feitelijk wordt gevraagd om een complexere vorm van flexibiliteit. Wij gaan daar later op in. Voor twee resterende voorstellen verwijzen wij naar het rapport.

### 3.2. Vaste voorschriften houden geen rekening met aard, conditie en periode van overlast.

Aan het ontwerpen van een handhavingssystematiek voor het buitengebied zit een ernstig probleem vast, zowel voor de bewoners als voor de sector. Het probleem dat zo een systematiek gebaseerd wordt op weliswaar heldere, maar tevens onbuigbare voorschriften. De starheid van zo'n systeem houdt er geen rekening mee dat het in plaats A om heel andere dingen gaat dan in plaats B: er is maar één enkel systeem dat overlast overal op dezelfde manier aanpakt, of het nu van nature stille of dat het rumoerige gebieden betreft en ongeacht de aard van geluidbronnen: laag overvliegende toestellen, transitievliegers, startend materiaal of landend en concentraties van storingen in de eerste twee uur van de vroege ochtend. Ook als je kijkt over langere tijd blijkt er een totaal gebrek aan flexibiliteit te zijn: de geluidneerslag wordt berekend per jaar en dan gemiddeld alsof er geen seizoenen bestaan en mensen er geen behoefte aan hebben om ‘s winters ramen te sluiten, ‘s zomers buiten te zitten en ‘s nachts te slapen. In tegendeel: het optreden van hinder wordt soms juist toegeschreven aan inflexibiliteit en gebrek aan verbeeldingskracht bij omwonenden. Een voorbeeld van de consequentie van inflexibele voorschriften is een recente reactie van de LVNL op de overduidelijke problematiek in Spaarndam: zo kan het gebeuren dat de directeur van LVNL, nadat in maart 2004 problemen zijn ontstaan in Zwanenburg, Spaarndam en Halfweg, wijst op “de heel strakke kaders van de wet voor het gebruik van de banen en de luchtverkeerswegen” en een oplossing belooft “na het einde van het operationele jaar”(meer dan vijf maanden later).

De sector heeft een analoog probleem. De vraag naar ruimte voor seizoens- en andere variaties loopt ook voor haar op die onwrikbaarheid vast.

### 3.3. Zijn er ook problemen met de maatvoering als zodanig?

*3.3.1. Relatie Lden en geluidbeleving. In deze paragraaf laten we zien dat de Lden gebruikt wordt voor een ander doel dan waarvoor deze maat is ontworpen.*

Hoe hard je bepaalde passages uit de Mattheus Passion moet spelen geeft niemand aan in dB(A) en je zou er al helemaal niets aan hebben als Bach het gemiddelde dB(A) zou hebben aangegeven afgeleid uit het totaal van het hele werk. Toch zou dit soort informatie interessant kunnen zijn voor de ingenieur die een concertzaal moet ontwerpen. Het nut van een maat hangt samen met het gebruik waarvoor hij is ontworpen.

Het gebruik van Lden om cijfers te produceren is daar een voorbeeld van. De Lden maat is oorspronkelijk niet ontwikkeld om hinderbeleving te beschrijven. In eerste instantie werden indicatoren als de Lden een kwart eeuw geleden ontworpen om voor projectontwikkelaars de

grootte van het risico in te schatten voor waardeverlies door geluidshinder bij projecten in de directe omgeving van een vliegveld. De CDV heeft daar wel oog voor, want zij geeft aan dat de relatie tussen percentage ernstige hinder en dB(A) Lden zoals weergegeven in een figuur niet een relatie weergeeft die geldt voor een individu. Maar er is meer aan de hand: de lijn in de figuur is getrokken door punten afgeleid van interviews binnen homogene regio's, met over lange tijd een stabiele belasting. Maar deze regio's waren onderling wel verschillend van karakter. De genoemde homogeneiteit bestond dus wel binnen, maar niet tussen populaties. De lijn zegt dus evenmin niets over relaties binnen eenzelfde populatie. De studie geeft alleen maar aan dat hoge Lden-waarden wijzen op grote risico's, en kleine op een klein, niets meer en niets minder. Vandaar ook dat het berekenen van contouren al helemaal een vreemde bezigheid is. De maat heeft overigens meer nut om te bepalen hoe hoog een hoog risico is dan hoe laag een laag, zoals in de volgende paragraaf wordt gesteld.

*3.3.2. Hoe goed is de maat geijkt voor de omstandigheden waarin zij wordt gebruikt? Mogelijk is de maat juist in dat gebied onvoldoende gevoelig.*

De buitengebieden, in gebieden die niet onmiddellijk aan Schiphol grenzen, zitten tegen de ondergrenzen van de geluidneerslag, aan het onderste uiteinde van de dosis-effectcurve. De voorspelbaarheid van het optreden van hinder op grond van geluidsberekening is in het midden van de curve beter dan daar. De Commissie constateert dan ook dat zij geen enkel verband vindt tussen de Ke- en de Lden-waarden berekend voor de 35 handhavingpunten op de buitengrens van het binnengebied. (Beiden, nota bene, van dezelfde basisgegevens afgeleid). Ook blijkt dat het recente belevingsonderzoek door V en W aangeeft dat bewoners van controlegebieden die volgens de berekeningen nog niet met vliegtuiggeluid kennis hadden gemaakt (omdat ze namelijk buiten de 20 Ke zone lagen) toch veel vliegtuighinder ondervonden. Dat feit wordt geconstateerd in de allereerste versie van dat rapport, gedateerd maart 2003.

*3.3.3. Meet je wat je wilt meten? De vraag is of geluidshinder niet ook samenhangt met de manier waarop geluid wordt aangeboden in plaats van met geluidsenergie als zodanig.*

De onzekerheid over de betekenis van de maatvoering wordt door de Commissie onderkend. Wij citeren: "En is het echt zo, dat 'weinig' maar 'relatief lawaaiige' vliegtuigen altijd evenveel hinder veroorzaken als 'veel' maar 'relatief stille' vliegtuigen, als in beide gevallen de geluidbelasting hetzelfde is? Is bijvoorbeeld elk uur één vliegtuig (en verder geen vliegtuigen) met een geluidsniveau van 90 dB(A) echt even hinderlijk als elke zes minuten één vliegtuig met een geluidsniveau van 80 dB(A) of elke drie minuten één vliegtuig met een geluidsniveau van 77 dB(A) of elke anderhalve minuut één vliegtuig met een geluidsniveau van 74 dB(A) 4? In al deze gevallen is de geluidbelasting in Lden hetzelfde en is derhalve - volgens de dosis-effectrelatie - ook de mate van (ernstige) hinder gelijk. Speelt voor de hinder bij wat lagere geluidsniveaus wellicht het aantal vliegtuigen op zich een grotere rol dan door de geluidbelasting wordt weergegeven?"

*3.3.4. Is standaardisering echt uitvoerbaar? Is het echt mogelijk de standaard waarmee wordt gemeten te berekenen met dezelfde nauwkeurigheid als het nu gemeten getal?*

Hoe nauwkeurig je ook meet, als de lijntjes op de meetlat niet deugen deugt het meten niet. Er is bovendien een probleem wat de technische zijde van de meetbaarheid betreft: *De meetlat*: Het is mogelijk om op grotere afstanden van het binnengebied de werkelijk geproduceerde Lden-waarden te berekenen uit radargegevens (Fanomos). *De Lijntjes*: Naarmate de afstand tot het vliegveld toeneemt, neemt de betrouwbaarheid van de modellering van de invoergegevens voor de grenswaarden, bijvoorbeeld de vliegroutes, volgens de commissie af. Je vraagt je verder af wat de relevantie van als het scenario geen rekening houdt met gebieden die langdurig onderworpen worden aan voorbereidende vliegpatronen op een constante minimale hoogte van 600 m, of voor het begrijpen van de effecten van het karakter van het geluid: het sterke richtingseffect van bulderend motorgeweld uit een grote startende machine, of gierend fluiten van toestellen die op 600 m hoogte kleppen bijzetten en vermogen vermeerderen om gestandaardiseerd boven woonkern als Castricum de laatste korte bochten te nemen.

### 3.3.5. Europese Richtlijnen. Is het waar dat de Europese richtlijnen een uniforme handhavingmethode voorschrijven of vragen zij ook om aangepaste maatregelen?

Het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie, omschrijven geluidshinder als een van de belangrijkste milieuproblemen in Europa. Zij dringen aan op de opnemings van specifieke maatregelen en concrete acties ter bestrijding van geluidshinder en noemen niet voor niets dat het, afgezien van Lden en Lnight nuttig kan zijn om speciale geluidsbelastingindicatoren en daarmee verbonden grenswaarden te gebruiken (Richtlijn 2002/49/EG inzake evaluatie en beheersing van omgevingslawaai).

De voorbeelden die het hiervoor geeft zijn:

- de beschouwde geluidsbron is slechts in werking gedurende een beperkt deel van de tijd, bijvoorbeeld minder dan 20% van de tijd in het totale aantal dagen van een jaar, het totale aantal avonden van een jaar of het totale aantal nachten van een jaar)
- er is, in één of meer perioden, als gemiddelde, een zeer beperkt aantal gebeurtenissen (bijvoorbeeld minder dan één geluidspiek per uur, waarbij een geluidspiek wordt gedefinieerd als lawaai dat minder lang aanhoudt dan 5 minuten zoals bij het lawaai van passerende treinen of vliegtuigen)
- de lage frequentiecomponent van het lawaai is sterk
- extra bescherming van het weekend of van een specifieke periode van het jaar
- extra bescherming van de avondperiode
- combinatie van lawaai uit verschillende bronnen
- relatief stille zones op het platteland.

Dit letterlijke citaat laat zien hoezeer het probleem van variabiliteit op Europees niveau onderkend wordt. Het onderschrijven van behoefte aan flexibiliteit en speciale indicatoren is dus conform de Europese richtlijnen.

## 4. Conclusies

De conclusies zijn duidelijk. De huidige maatvoering is geschikt om de kans op het voorkomen van gehinderden te schatten, maar niet als middel om specifieke geluidsoverlast te sturen. Het gaat niet alleen om flexibele, maar ook om aangepaste maatvoering. Die is mogelijk en gewenst. Dat is de reden waarom wij ons richten op Optie (3) mits... bedoeld als een weg naar flexibel, dat is aangepast en zorgzaam sturen.

### 4.1. Optie 3 mits... op weg naar zorgzaam sturen

De commissie CDV vraagt reactie op haar voorstel op basis van de door haar onderzochte mogelijkheden voor handhaving in het buitengebied. Daarbij wijst de commissie zelf al op problemen rond die mogelijkheden. Zij ziet die problemen nog groter worden, wanneer ze moet ingaan op de vraag betreffende realiseren van meetsystemen in het buitengebied.

In het rapport "Als een goed instrument" hebben de platforms al een voorkeur aangegeven voor een ruim buitengebied (aandachtgebied). Het kenmerkende variabele karakter van de hinder in het buitengebied wordt daarbij aangegeven. Verder vinden wij dat dit belangrijke milieu aspect van de relatie tussen luchthaven en haar omgeving bij de vierde grootste mainport van Europa niet maar een zaak kan zijn van het toepassen van een blijkbaar inadequaats regelsysteem. Wij vinden integendeel dat de geluidshinder als zodanig voor de verantwoordelijken die hun luchtruim ter beschikking stellen niet alleen voorwerp moet zijn van handhaving, maar vooral ook *voorwerp van onderzoek* dient te zijn en wel op hoog niveau.

### 4.2. ... een Nederlands Luchtruimschap

Natuurlijk zijn Parijs en Rome, noch Schiphol en Holland niet op één dag gebouwd. Er zal een overgangsfase moeten zijn. Daarin volgen wij de commissie in haar voorstel tot een systeem met naar behoefte geplaatste handhavingpunten. Met dien verstande dat de toepassing flexibel dient te zijn, hoewel flexibiliteit alleen in de richting van de LVNL op fundamentele weerstand moet stuiten. Als er al flexibele handhaving plaats vindt, dan een die rekening houdt met alle behoeften. De flexibiliteit dient in beide richtingen operationeel te zijn, vragen rond bescherming van omwonenden evenals en vragen rond verwerken van capaciteit door verkeersleiding. Tot nu toe heeft de sturing van de LVNL plaats gevonden via voorschriften, vastgesteld bij wet en besluit. De wetgever zit als het ware op de stoel van een hogere verkeersleider. Het is

evenwel de vraag of wetgever en verkeersleiding onder de huidige omstandigheden voldoende zijn uitgerust om mede op grond van waargenomen hinder verantwoordelijk te zijn voor variabele invulling van de randvoorwaarden waaronder zij werkt. Daartoe mist zij mankracht, financiën en waarschijnlijk ook specifieke expertise.

Onze gedachten gaan dus uit naar een opdracht aan de CDV in de richting van onder haar hoede te ontwerpen en onder het ministerie van VROM functionerend sturingorgaan. Het CDV kan jonge wetenschappers zoeken en aanstellen om te komen tot een centrum van expertise. Hun taak is ontwikkelen van een expertsysteem, een feedbacksysteem ten gunste van een onafhankelijk opererende LVNL. De taak van dit orgaan is de relatie tussen luchtvaart en omgeving te onderzoeken op grond van geo- en sociografische informatie, op grond van combinaties van meten en rekenen, registratie van klachten (zie de nota "Als een goed Instrument") en met hulp van bestaande instituten als NLR de komende periode mede te wijden aan een centrum van expertise en voortreffelijkheid op dit gebied.

*Castricum, 29 juni 2004*



# WIKKEN EN WEGEN<sup>\*</sup>

Geachte Commissie,

Met belangstelling ontvingen ook de Platforms rond Schiphol de Derde Voortgangsrapportage van uw Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid. Uw interesse in onze vorige reactie en het gesprek daarover, maakten dat wij ook nu weer met vertrouwen gebruik maken van de gelegenheid om te reageren. Ditmaal onder het motto “WIKKEN EN WEGEN”.

Uw rapport gaat dieper in op een aantal moeilijke onderwerpen en komt zo tot voorlopige standpunten. De aard van deze onderwerpen spoort ons aan om, alvorens in te gaan op details, om te zien naar de oorsprong en de betekenis van het huidige proces. Zo doende plaatsen wij deze notitie meteen ook binnen een meer algemene discussie rond het ‘Plan van Aanpak voor de Evaluatie’ en moge de notitie, naast de eerdere, genaamd ‘Zorgzaam Sturen’, ook fungeren als tweede bijlage bij de nota ‘Als een Goed Instrument’ en als opmaat tot een definitief beleidsvoortsel, dat zij in 2005 hopen te formuleren.

## 1. Verantwoording

*Al sinds de 70-er jaren is de plaats van vestiging van onze nationale luchthaven een onderwerp van politieke discussie. De gedachte om een tweede nationale luchthaven te bouwen, naast Schiphol bleef zonder resultaat. Daardoor veranderde Schiphol zelf in die, ondanks zijn ligging het midden van een dichtbevolkte randstad snel groeiende luchthaven. Schiphol groeide verder uit tot de kern van vele andere met de luchthaven verbonden structuren. Deze combinatie van dichtbevolkt woongebied met, in het hart daarvan, een veel van de omgeving vragende luchthaven, vraagt om speciale aandacht voor de balans tussen milieu en economie. Het vraagt speciale aandacht voor de vraag of het beslag dat het op de nog beschikbare mogelijkheden legt nog wel binnen aanvaardbare grenzen blijft.*

Dit alles is via het proces van PKB, MER en wetgeving uitgemond in het huidige wettelijke stelsel van de Wet Luchtvaart met de bijbehorende besluiten. Er was bezorgdheid van de Eerste Kamer of de reikwijdte van de daartoe benodigde wetgeving en besluiten wel voldoende voorzag in passende beheersing van het groeiproces. Daarom werd middels een motie Baarda aangenomen dat in 2005/2006 moet worden geëvalueerd of wet, besluiten en beleid wel heb-

---

<sup>\*</sup> Noot: Deze notitie is een bijlage bij de reactie van de platforms op het derde voortgangsrapport van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV, Commissie Eversdijk). De notitie verheldert de visie zoals die is vevat in hun nota “Als een goed instrument” en fungeert dus daarin als toelichting in het licht van de derde rapportage van de CDV.

ben geleid tot die passende beheersing. Overigens ligt er ook nog een evaluatie en monitoringsverplichting van milieueffecten besloten in de Wet Milieubeheer. (zie bijlage 1).

Hinder door vliegtuigeluid neemt onder de genoemde milieueffecten een aparte plaats in, omdat deze vorm van belasting zo opvallend en indringend wordt ervaren. In verband hiermee heeft uw commissie dan ook de opdracht gekregen om een systeem te ontwikkelen voor het bepalen van het vliegtuigeluid in het buitengebied. Dan kunnen op basis hiervan afspraken worden gemaakt voor de hoeveelheid geluid die wordt toegestaan en over hoe dit kan worden gecontroleerd. Uw opdracht en de resultaten van uw werk zullen beoordeeld moeten worden in het licht van al het voorgaande en kunnen niet los gezien worden van het totale evaluatieproces.

In dit evaluatieproces wordt ook ten aanzien van geluidhinder de vraag gesteld of wet en maatregelen wel werken als bedoeld. Afgaande op het explosief toenemen van de klachten over geluidhinder moeten we constateren dat er een gat gaapt tussen theorie en praktijk. De theorie spreekt over bescherming van de omgeving door middel van een geslaagd handhavingsproces; de praktijk meldt toenemen van de hinder. De vraag die zich voordoet is, hoe met deze constatering om te gaan. Blijft de wetgever vasthouden aan de theorie en verklaart zij de klachtenpraktijk als ongegrond c.q. niet ter zake doend of werken we toch aan een stelsel dat de theorie verbindt met de praktijk, een stelsel dat zo werkt als de wet bedoelde?

Het kan haast niet anders of het inzicht dat uw commissie zal bieden in de mogelijkheid om in het buitengebied te handhaven, moet tevens leiden tot nieuw inzicht in de waarde van het tot nog toe aangewende handhavingsmodel. Daarmee raakt uw werk de kern van de zaak. De resultaten zullen, of ze nu zo bedoeld zijn of niet, een bijdrage moeten leveren aan het evaluatieproces en antwoord geven op de vraag of het handhavingstelsel dat de huidige wetgeving hanteert wel passend is. Uw werk heeft zijn fundering in wetenschappelijke deskundigheid. Daarmee draagt het bij aan het feitelijke toetsen of de wet ten aanzien van de bescherming van de omwonenden wel voldoende werkzaam is geweest.

De opdracht kent randvoorwaarden. Enerzijds mogen uw voorstellen de mogelijkheid van de sector om te groeien niet beperken. Anderzijds moeten zij de bescherming van de burger intact laten. Dat laatste is bovendien nog eens vervat in een nieuwe opdracht aan uw commissie met betrekking tot de motie Baarda. Deze laatste heeft immers als doel dat de bescherming die vervat is in de PKB 1995 volledig behouden blijft en zo mogelijk nog wordt verbeterd. De omwonenden zullen dus niet nalaten met bijzondere belangstelling te volgen hoe u zult bijdragen aan het integraal uitvoeren van deze motie. U zegt nogal eens dat uw speelruimte beperkt is doordat sommige zaken wel en andere niet tot uw opdracht behoren. Daar staat toch tegenover dat de opdrachten aan uw commissie voortvloeien uit de verwachting van de overheid dat de commissie verder ziet dan zichzelf. Dat betekent dat een kritisch en wetenschappelijk verantwoord oordeel ook op zijn plaats is ten aanzien van de vraagstelling zelf. Vanuit dat inzicht zullen wij ons commentaar richten op twee kernpunten van uw rapportage, op flexibiliteit en op de waarde van en onderlinge betrekking tussen dosismaten en hindermaten, als twee steunpilaren voor handhaven en beleid.

## **2. Flexibiliteit**

*Bij flexibiliteit maakt U onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele flexibiliteit. Wij onderschrijven dit. Onze bevinding is dat van inhoudelijke flexibiliteit, in de vorm van over-*

*schrijding, geen sprake mag zijn. Wij kiezen onverkort voor harde, duidelijke en handhaafbare grenswaarden. Wel zijn wij voorstanders van procedurele flexibiliteit.*

De systematiek van het wettelijke stelsel geeft de luchtvaartsector ruimte om binnen de gestelde milieuregels dat te doen wat zij beschouwt als het beste voor haar bedrijfsvoering. Het bedrijfsmatige karakter van de sector brengt mee dat zij binnen de voorgeschreven randvoorwaarden streeft naar maximale capaciteit. De flexibiliteit waar de sector naar zegt te streven interpreteren wij als het bieden van een mogelijkheid om de bestaande wettelijke regels op te rekken. Op die manier kan meer aanbod worden verwerkt dan gealloceerd. Dat is een oneigenlijk gebruik van flexibiliteit. Zoals u zelf al aangeeft, heeft dat het resultaat dat de bewoners meer worden belast dan de wetgever oorspronkelijk bedoelde.

In onze ogen zijn grenswaarden juist niet bedoeld om te allen tijde maximaal te worden geëxploiteerd. Ze geven juist aan dat de flexibiliteit van de wetgever gaat tot aan een gegeven grens en niet verder. In het algemeen werken aan maxima gebonden stelsels dan ook optimaal, en zijn ze robuust en betrouwbaar, wanneer de gebruikelijke belasting ongeveer 80% van het theoretische maximum bedraagt. Inhoudelijke flexibiliteit betekent dan ook dat men bij geval, maar niet altijd, gebruik kan maken van die van nature aanwezige capaciteitsreserve.

### **3. Pijlers van Handhaven, Beleid en Informatie**

*Het derde voortgangsrapport handelt over een aantal elementen die wezenlijk onderdeel zijn van het hieronder kort samengevatte systeem. Dat is het systeem dat ten grondslag ligt aan het optimaal omgaan met vliegtuiggeluid. Om te zorgen dat onze reactie op uw rapportage begrijpelijk blijft vatten we het systeem hier samen. In de daaraanvolgende paragraaf volgen dan onze commentaren in dezelfde volgorde.*

- Het vliegtuiggeluid waaraan mensen kunnen worden blootgesteld wordt bepaald door middel van meting, of geschat door middel van berekening. Deze twee procedures worden in het kort aangeduid als meten en berekenen. Beide bepalingensmethoden bedoelen hetzelfde te vast te stellen, maar zijn niet noodzakelijk even effectief.
- De bepaalde neerslag wordt uitgedrukt in een dosismaat (KE, Lden, LAmax, LAX, NAxx, etc ...)
- De door de bevolking ten gevolge van vliegtuiggeluid ervaren overlast wordt vastgelegd in hindermaten en bepaald door middel van het volgende:
  - systematisch registreren en tellen van meldingen (de hindermaat is aantal klachten of klagers, K) of
  - bevolkingsonderzoek via vragenlijsten (de hindermaat is het percentage van de bevolking binnen een gegeven gebied dat ernstig gehinderd blijkt te zijn, %EH)
- De samenhang tussen geluid en hinder wordt onderzocht door de relatie vast te stellen tussen dosismaat en hindermaat (correlatie Ke of Lden met %EH, of correlatie NAxx met K). Die relatie geldt dan onder de voorwaarden waaronder dit onderzoek is uitgevoerd. Het is dus niet zonder meer zeker dat in verschillende onderzoekingen altijd precies dezelfde relatie zal worden gevonden.
- De resultaten van het voorgaande systeem worden gebruikt voor informatie
  - van de sector, ten behoeve van handhaven van capaciteitsgrenzen (inflexibele grenswaarden) of sturen van de luchtvloot (operationele flexibiliteit),

- van de overheid, ten behoeve van planologisch beleid (Contouren, Meetsystemen, Grenswaarden),
- van de bevolking, ten behoeve van informeren over gevoerd beleid (democratische beïnvloeding van beleid).

• De volgende, reeds aangegeven problemen kunnen van invloed zijn op de bruikbaarheid van het systeem en dus op handhaven, beleid en informatie:

Technische problemen door:

- Verschillen tussen geschatte en gemeten waarden (onbetrouwbaarheid van berekenen?)
- Een niet consistente relatie tussen dosis- en hindermaat (niet consistente dosis- of hindermaat?)

Fundamentele problemen door :

- Verstoring van de bruikbaarheid van het voorafgaande systeem doordat bijvoorbeeld het banenstelsel sterk is veranderd en/of de luchtvloot sterk gewijzigd.
- De betekenis van de aan het voorafgaande gelijktijdige overgang van de dosismaat  $K_e$  naar de  $L_{den}$ .

#### **4. Elementen van Zorg**

*De in de voorafgaande paragraaf aangegeven elementen komen hier in gelijke volgorde ter sprake. Ze geven aanleiding tot een aantal vraagpunten en/of onzekerheden.*

##### *a. Berekenen en Meten*

Wij maken een kanttekening bij een opmerking in uw persbericht. Het gaat er om dat het een misverstand zou zijn dat verschillen tussen metingen en berekeningen er toe kunnen leiden dat de luchtvaartsector meer kan vliegen dan afgesproken. Er is niet met twee maten gewerkt, omdat het vaststellen van de dosismaat door middel van een berekende schatting en het vaststellen door middel van meten vergelijkbare uitkomsten geeft. Wij kunnen dat niet volgen, omdat we dit alleen maar gedeeltelijk kunnen onderschrijven. Het is niet zeker en zelfs niet waarschijnlijk dat meting en schatting van de dosismaat altijd dezelfde uitkomst geven. Het is bovendien een essentieel element in de handhavingprocedure, dat de werkelijk bestaande relatie tussen de dosismaat (voor blootstelling) en de effectmaat (voor hinder) bekend moet zijn, iedere keer dat deze relatie gebruikt wordt om het een uit het ander af te leiden. Dit geldt niet alleen voor het moment dat de toegestane grenswaarden worden vastgesteld. Het geldt even goed voor het jaar dat een actuele geluidbelasting wordt bepaald. In werkelijkheid wordt voor vaststellen van dosismaat een schatting (berekenen) gebruikt en voor de relatie een meting (meten). Dat er feitelijk meermalen aangetoond is dat een aanzienlijk verschil tussen de resultaten van meten en berekenen kan bestaan, maakt het waarschijnlijk dat het wettelijke beschermingstraject op dit punt niet consistent is. Dat laatste is ons inziens het geval. Daar gaan we zo dadelijk verder op in.

Bij het afleiden uit geluidbelasting van locatie en aantallen of percentages van ernstig gehinderden wordt gebruik gemaakt van een dosis-effect relatie die, voor zover wij tot op heden hebben kunnen vaststellen, geheel of in ieder geval voor het grootste deel is gebaseerd op gemeten waarden (de Aircraft-EU curve), terwijl bij handhaven uitgegaan wordt van berekende waarden. Het werkelijke percentage gehinderden kan op die manier worden onderschat. Het handhaven lijkt weliswaar consistent met de dosismaat om te gaan, maar de planologische informatie en de informatie aan de bevolking over de veroorzaakte hinder worden onbetrouwbaar. En dat is conform ieders feitelijke ervaring. Er lijkt meer hinder te zijn dan verwacht.

Ook in bevolkingsonderzoeken. Elke onderzoeksuitkomst zou inderdaad afgeleid moeten zijn met behulp van een dosis-effect relatie voor dezelfde situatie werd bepaald en niet, zoals nu gebeurt, op een relatie, horend bij een andere (en elders gemeten) situatie. Dosis-effect relaties op basis van berekende waarden zijn bekend voor Nederland. In de bijlage 2 is de grafiek opgenomen. Er zijn geen harde gegevens die waarschijnlijk maken dat de hogere ligging van de Nederlandse dosis-effectcurve berust op ‘onwennigheid’. Het is eerder verbazend hoe constant het verschil is.

De hoogte van de  $d(B)A L_{den}$  (of  $Ke$ -) uitgangswaarden (grenswaarden) in de afzonderlijke handhavingpunten, en de uitgangswaarde van het gezamenlijke Totaal Volume Geluid (TVG Kassa), worden berekend en vastgesteld uitgaande van een door de sector aangeleverd scenario (als basis-scenario en passend scenario). De actuele waarden worden op dezelfde wijze berekend, uitgaande van feitelijke informatie over gepasseerde vliegtuigen en hun middels FANOMOS geregistreerde trajecten. Daar is niets mee aan de hand.

Men mag een uitgangswaarde niettemin alleen als uitgangswaarde aanvaarden, wanneer het basisscenario en het passend scenario waaruit ze zijn afgeleid als zodanig ook aanvaardbaar zijn. Die aanvaardbaarheid nu, wordt eenmalig vastgesteld en wel door de overheid en wel op grond van planologische interpretatie van de uit de scenario's afgeleide, berekende  $L_{den}$  (c.q.  $Ke$ -) waarden. Daarvoor gebruikt men de dosis-effectrelatie in het Europese Positionpaper (Bijlage 2). De scenariowaarden zijn berekende waarden, de waarden in dosis-effectrelatie zijn gemeten waarden. Tussen beide kan verschil bestaan. De dosis-effect relatie in het scenario is daarnaast niet met zekerheid gelijk aan die in het Positionpaper. Het is zeker dat ook tussen deze twee verschil kan bestaan (bijlage. 2). Of de oorzaak van dat laatste verschil dezelfde is als die van het eerste, of dat de oorzaak een andere andere is, is niet vastgesteld. De betekenis van zowel de uitgangswaarden in de handhavingpunten, als van de uitgangswaarde in het TVG, staat hiermee op losse schroeven.

Voorzover het bovenstaande dit aangeeft bestaat er gerede waarschijnlijkheid dat beide soorten verschillen inhouden dat de uitgangswaarden fout, en wel te hoog zijn gekozen.

#### *b. Veelheid van meetprocedures en dosismaten*

Uw rapport geeft een handzaam overzicht van gebruikte meetprocedures en dosismaten. Met dit overzicht hebben wij geen probleem. Uit dit overzicht blijkt ook dat het onderzoek dat heden ten dage met die maten wordt uitgevoerd ook inzicht geeft in het belang dat totnogtoe verwaarloosde fysische aspecten van geluid of geluiden voor het veroorzaken van geluids-overlast. Dat zijn bijvoorbeeld de frequentie of dichtheid van vliegtuigpassages, zelfs indien deze ieder op zich geen maximale belasting veroorzaken. Zoiets kan weer relevant zijn als probleem bij het overwegen van concentratie van vliegverkeer, zelfs indien uitgevoerd met geluidarme methodieken. Kan het meten van  $L_{den}$  over korte perioden zo niet inzicht geven in de ernst van geluidbelasting, wanneer belastingspieken alleen maar optreden gedurende korte tijdsperioden? Hoe verhouden deze kortdurende en de jaarbelasting zich met elkaar en geven deze aanleiding tot analoge percentages ernstig gehinderden?

Kortom, wij hebben geen begrip voor de gedachte dat niet voor handhaving en voor planologische doeleinden bestemde metingen alleen bedoeld zijn als informatief voor de burger en daardoor minder nauwkeurigheid behoeven. In tegendeel, wij pleiten voor serieus verder exploreren van dit soort nieuwe benaderingen en het gebruik van de resultaten voor het vinden van oplossingen voor knellende situaties. Een voorbeeld daarvan is overlast door grondlawaai, een probleem dat al in vele luchthavens is gesignaleerd en ook lijkt op te treden in Hoofddorp, in het verlengde van de Polderbaan. De resultaten van de onderzoekingen kunnen

leiden tot een reële feed-back ten behoeve van korte termijn aanpassing van vliegbewegingen aan veroorzaakte hinder. Deze onderzoeken kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van procedurele flexibiliteit. Dit kan evengoed gebeuren ten dienste van bescherming van de burger als van het vermijden van onnodige capaciteitsbeperkingen.

#### *c. Ervaren Overlast*

In het kader van belangstelling voor procedurele flexibiliteit moet beter gebruik gemaakt worden van de verschillende soorten informatie, met name ook die over ervaren overlast in onderscheid met de eerder genoemde toegebrachte overlast. Bij de handhaving in het buitengebied kan het belangrijk zijn juist kennis te hebben van relaties tussen veranderingen in vliegprocedures enerzijds en, anderzijds veranderingen in de dosismaten voor zelfgerapporteerde hinder (IKB). Zoals wij ook in eerdere commentaren al aangaven vinden wij dat deze hindermaat behoort tot de categorie te onderzoeken meetresultaten. Wij menen tenslotte dat in dit kader aandacht moet worden geschonken aan de sedert 1995 beschikbare gegevens over nadelige effecten op de gezondheid. Ook deze problemen verdienen verantwoorde aandacht.

#### *d. De relatie tussen Dosismaat en Hindermaat*

De problemen met betrekking tot de nog onvoldoende begrepen variaties die geconstateerd zijn in deze relatie (zie bijlage 2) zijn ook voor u relevant. Immers het vaststellen van een optimale begrenzing van buitengebied in termen van contouren moet toch berusten op adequate kennis van dosis-effect relaties?

De pogingen om de schijnbaar grote klachtgeneigdheid van de bevolking rond Schiphol te verklaren, zijn ons inziens onvolledig. Ook u constateerde dat de verdeling van het vliegverkeer over het jaar vaak ongelijkmatig is. Daarom vragen wij ons bijvoorbeeld af wat het doormaken van bijvoorbeeld de eerder genoemde drukke zomerpiek voor betekenis heeft voor het %EH in een bepaalde regio. Indien dezelfde geluidsneerslag (dB(A) Lden) elders ook optreedt, maar in een zogenaamde 'stabiele' situatie, is het %EH daar dan even groot, of veel lager? De gemiddelde geluidbelasting is in het laatste geval in ieder geval veel lager dan tijdens de piek in het eerste geval. Grotere aandacht voor kortdurende metingen in het kader van procedurele flexibiliteit zou betere informatie kunnen verschaffen over hoe in buitengebieden met geluid om te gaan.

#### *e. Informatieverschaffing aan Wie?*

Het is gebruikelijk om bij informatieverschaffing alle aandacht te richten op de burger. Naar onze ervaring hebben in de huidige situatie echter juist sector en overheid behoefte aan meer informatie om zo voorkomende problemen soepel op te lossen. Juist het ontbreken van informatie is de reden dat de overheid behoefte heeft aan commissies als de uwe. Aan werkzaamheden van deze soort, zal wellicht zelfs permanente behoefte blijven bestaan. Het is bijvoorbeeld opvallend dat de luchtverkeersleiding bij een plaatselijk probleem als de dubbelstartprocedures bij Polder- en Zwanenburgbaan, een Amerikaans onderzoeksbureau te hulp roept. Wij nemen deze gelegenheid dan ook waar om de aandacht te vestigen op de noodzaak dat in Nederland de kennisontwikkeling op het gebied van interactie tussen grote luchthavens en dichtbevolkte gebieden verder wordt ontwikkeld. Het zou geen slecht ding zijn wanneer de huidige confrontatie met milieuproblematiek voor u aanleiding zou zijn om uw gedachten te laten gaan over de wenselijkheid van een permanent onafhankelijk kennisinstituut. Zo'n instituut kan dan dienen om methodieken te ontwikkelen voor soepeler feedback tussen waarnemers en procedurele aanpassing. Alleen op deze wijze zien wij nog reële mogelijkheden voor

de duale opgave, te weten het optimaal exploiteren van de capaciteitsmogelijkheden van de mainport en gelijktijdig vermijden van ongewenste milieuoverlast.

*f. Verantwoording ten Aanzien van Verleden en Toekomst*

De problematiek die in dit onderdeel aan de orde is: de overgang van oude naar nieuwe situatie, heeft betrekking op overwegingen die onder meer aan de orde waren in verband met de motie Baarda, reeds genoemd in het begin van dit commentaar. Bij de bevolking leeft namelijk het vermoeden dat de problemen die bij de overgang naar de nieuwe situatie juist optraden omdat het toegepaste overgangstraject onbetrouwbaar was. Men verwacht allerminst te zullen horen dat de huidige situatie gelijkwaardig, laat staan beter is dan vroeger. We zijn dan ook gelukkig met uw constatering dat in het huidige stelsel de buitengebieden geen wettelijke bescherming hebben waar dat in de PKB wel het geval was. De motie Baarda legt de getallen vast zoals die in 1990 golden. Let op de gelijkwaardige overgang van de PKB naar het nieuwe stelsel, zodat de buitengebieden minstens *gelijkwaardige* bescherming genieten. Het concept *per saldo*, dat pas na de behandeling in de 1<sup>e</sup> kamer werd geïntroduceerd is volstrekt in strijd met de bescherming van de buitengebieden. Een afzonderlijk dorp of stad heeft niets aan per Saldo bescherming, zoals u in uw rapportage ook aangeeft. De overheid kan het vertrouwen alleen maar herstellen door blijk te geven van serieus en kritisch feitenonderzoek. De huidige, zeer algemene vraag om meer aandacht voor het buitengebied en voor het buiten-buitengebied illustreert alleen maar het algemeen vermoeden dat er sprake is geweest van onaanvaardbare onzorgvuldigheid en behoefte aan reparatie. Veel feitjes in de voorafgaande analyse van de gebruikte methoden ondersteunen dat vermoeden.

In dit opzicht is het werk van uw commissie van grote betekenis voor de evaluatie. Men vraagt opheldering ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met het buitengebied. De huidige onrust en het algemeen ervaren van overlast werpt diepe schaduwen op de bruikbaarheid van veronderstellingen in het MER. De opmerking die wij aan het begin plaatsten ten aanzien van de wijdere betekenis die wij aan uw commissie toeschrijven is hier zeker van toepassing.

Wij hopen met het bovenstaande een bijdrage te hebben geleverd aan uw speurtocht naar de werkelijkheid. Zoals u van ons gewend bent zijn wij altijd graag bereid zaken toe te lichten.

Castricum, 6 december 2004

Hoogachtend,

dr O.L.M. Bijvoet, voorzitter Platform Vlieghinder Regio Castricum

mede namens:

Ir G. Huiting, Secretaris Platform Vlieghinder Regio Castricum,

dr K. Weijer, Voorzitter Platform Vliegoverlast Amsterdam,

drs J.H. Griese, Secretaris Stichting Platform Leefmilieu Regio Schiphol,

woordvoerders voor het Platform-Overleg van 18 Bewoner-Platforms rond Schiphol

## Bijlage 1

In de PKB, deel 3 'Kabinetsstandpunt' wordt daarvan gezegd dat (citaat) 'evaluatie en monitoring beide primair tot doel hebben na te gaan of de feitelijk optredende milieueffecten niet ernstiger zijn dan waarmee in de besluitvorming, op basis van de in de MER beschreven effecten, rekening is gehouden. Indien uit onderzoek blijkt dat er in belangrijke mate nadeliger gevolgen voor het milieu optreden dan bij het nemen van het besluit werd verwacht, dan neemt het bevoegd gezag zonnodig maatregelen die de gevolgen zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken. Bij evaluatie en monitoring zijn in principe alle in de MER beschreven milieueffecten betrokken, ook als daarvoor geen formele eisen gelden'. Dus de evaluatie vindt plaats op basis van de Wet Milieubeheer zoals al door het Kabinet in 1995 werd vastgelegd. De motie Baarda legt de getallen vast zoals die in 1990 golden. Let op de gelijkwaardige overgang van de PKB naar het nieuwe stelsel, zodat de buitengebieden minstens *gelijkwaardige bescherming* genieten. Het concept per saldo, dat pas na de behandeling in de 1<sup>e</sup> kamer werd geïntroduceerd is volstrekt in strijd met de bescherming van de buitengebieden. Een afzonderlijk dorp of stad heeft niets aan *per Saldo bescherming*, zoals u in uw rapportage ook aangeeft. Dat zou namelijk kunnen betekenen dat men bij geconcentreerd vliegen het belang van een enkele locatie volledig zou mogen opofferen aan dat van alle andere.

## Bijlage 2

