

Prof. drs G.J. Cerfontaine
President & CEO

Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid
Aan de heer drs. H. Eversdijk
Postbus 20904
2500 EX DEN HAAG

Telefoonnummer	Briefnummer	Bijlage	
020 - 601 2309	122	--	
Faxnummer	Behandeld door	Uw schrijven d.d.	Schiphol,
020 - 601 3123	ir. S.P. Galis	--	3 februari 2006

Betreft: Reactie eindrapportage "Luid, maar duidelijk"

Geachte heer Eversdijk,

Amsterdam Airport Schiphol heeft met belangstelling kennis genomen van de eindrapportage van uw commissie d.d. 15 januari 2006. In uw rapport "Luid, maar duidelijk" presenteert u het bereikte resultaat van drie van de totaal vijf onderzoekopdrachten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, zoals u die heeft aanvaard. Achtereenvolgens betreft dit:

- 1) het formuleren van voorstellen voor een handhavingssysteem in 'het buitengebied' in aanvulling op het handhavingssysteem zoals neergelegd in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB);
- 2) het formuleren van voorstellen om gebruik te maken van geluidmetingen in de handhaving van de geluidbelasting, al dan niet in combinatie met berekening van de geluidbelasting;
- 3) het adviseren over geluidmetingen ten behoeve van de informatievoorziening aan omwonenden van Schiphol.

Wij hebben het rapport inmiddels bestudeerd en willen hierop graag reageren.

De geluidbelastingsmaat L_{den} en L_{night} : bijdrage aan hinderbeperking?

De commissie concludeert in positieve bewoordingen dat het toepassen van grenswaarden uitgedrukt in de maat L_{den} , bepaald over een heel jaar en gehandhaafd in de omgeving van Schiphol, een goede en eenvoudige manier is om te voldoen aan het uitgangspunt "harde en handhaafbare grenswaarden die bescherming bieden aan omwonenden van Schiphol in hún woonomgeving". Het zou de omwonenden duidelijkheid en zekerheid geven.

Het is ons niet duidelijk waarop deze uitspraak is gebaseerd en het heeft ons verbaasd. De praktijk leert immers anders. De methodiek voor de berekening van de geluidbelasting op basis van de maat L_{den} en L_{night} wordt allerm minst als 'duidelijk' ervaren door omwonenden. Bovendien sluit deze maat slecht aan bij de hinderbeleving, zo blijkt uit de reactie van CROS van 12 juli 2004 op uw tweede voortgangsrapportage en uit de reacties van omwonenden (zie TNO-rapport 2005-011 "Door omwonenden gewenste informatie over vliegtuiggeluid", p14). Daaruit blijkt dat maximale geluidniveaus (L_{Amax}) van vliegtuigen een belangrijke rol spelen in ervaren

Prof. drs G.J. Cerfontaine
President & CEO

Bladnummer
2 / 5

Datum
3 februari 2006

hinder en niet zozeer de 'jaargemiddelden'. Dat wordt aangesloten bij hinderbeleving is essentieel en elk stelsel zou op zijn minst hieraan moeten voldoen, een geluidstelsel is immers nooit een doel op zich.

Handhaving buitengebied en flexibiliteit

In de voorstellen van de commissie wordt de LVB-benadering van grenswaarden L_{den} en L_{night} in handhavingpunten in een aantal varianten 'doorgekopieerd' naar het buitengebied. Hierbij wordt gesproken van "onderste grenswaarden" en "bovenste grenswaarden", waarbij de bovenste grenswaarde wordt bepaald door een éénmalig vast te stellen "flexibiliteitstoeslag". Overschrijding van onderste grenswaarden kan (eventueel beperkt) worden gecompenseerd met onderschrijdingen elders (saldering). Ter illustratie zijn door het NLR uitgebreide theoretische en rekenkundige exercities uitgevoerd in 95 extra rekenpunten op basis van de klassieke jaarmaten L_{den} en L_{night} . Met dit onderzoek wordt wellicht inzichtelijk gemaakt wat mogelijke variaties kunnen zijn in berekende geluidbelasting L_{den} en L_{night} in het buitengebied, het gaat voorbij aan het begrip 'flexibiliteit', waarbij het veel meer gaat om begrippen als ruimte voor afspraken met omgeving, operationele verstoringen, marktwerking en macro-economische effecten. Hiernaar zou nu juist onderzoek worden verricht, zo blijkt uit de vraag in 2004 van het CDV aan het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR om het begrip flexibiliteit "nader te operationaliseren en objectief te kwantificeren". Hierbij zijn de volgende onderzoekspunten gedefinieerd:

- Het NLR zal in het kader van het uit te voeren onderzoek in overleg met AAS, KLM en LVNL een definitie van het begrip flexibiliteit definiëren.
- Door NLR zal worden vastgesteld welke (technisch-operationele) factoren van invloed zijn op de flexibiliteit.
- NLR stelt in overleg met CDV en sectorpartijen vast hoe elke parameter is te gebruiken om de geluidbelasting te verminderen en/of om de flexibiliteit te vergroten of te behouden. De te onderzoeken parameters worden beperkt tot maatregelen die op een termijn van circa vijf jaar realiseerbaar zijn.

Ook in de gezamenlijke werksessie van 24 januari 2005 met onder meer het NLR wordt het belang van de inbreng van de sector in het onderzoek benadrukt:

- In het vervolg van het flexibiliteitonderzoek zal (in overleg met de sector) rekening gehouden worden met marktwerking en macro-economische aspecten.
- In het vervolg van het onderzoek zal inbreng van de sector onontbeerlijk zijn.

Wij zijn van mening dat door de commissie aan voornoemde aandachtspunten te weinig invulling is gegeven en dat zodoende voorbij wordt gegaan aan eerdere uitspraken van de commissie richting de sector. Dit blijkt des te meer uit de eenzijdige wijze waarop de commissie het begrip 'flexibiliteit' uitlegt in de eindrapportage als "ruimte voor de sector" en "meer geluid". Zo zou flexibiliteit ook alleen "ten behoeve van de sector" wenselijk zijn en heeft alléén de sector belang bij een maximale flexibiliteit. Wij benadrukken dat flexibiliteit in een handhavingstelsel voor sector én omgeving wenselijk is, omdat er dan adequate maatregelen kunnen worden getroffen, gericht op werkelijke beperking van hinder(beleving) en er ruimte is voor afspraken, voortschrijdend inzicht en operationele verstoringen. De door u gekozen benadering werkt onnodig 'polarisatie' in de hand.

Prof. drs G.J. Cerfontaine
President & CEO

Bladnummer

3 / 5

Datum

3 februari 2006

Wij voorzien dat de beschreven methodiek voor handhaving in het buitengebied zal leiden tot verdere inperking van de gevraagde flexibiliteit voor sector en omgeving, ondanks de breed gedragen bezorgdheid rondom dit punt. Dat die bezorgdheid er is blijkt uit nagenoeg alle reacties van de sector op uw voortgangsrapportages en uit onder meer de reacties van CROS in haar brieven van 12 juli en 21 december 2004. Wij voorzien hiermee een verdere reductie van de mogelijkheden om te komen tot het maken van afspraken met de omgeving gericht op hinderbeperking.

Naast verdere inperking van flexibiliteit voorzien wij tevens praktische problemen bij het kunnen vaststellen van grenswaarden L_{den} en L_{night} in het buitengebied. Reeds in de bestaande handhavingpunten, welke relatief dicht bij de luchthaven liggen, is het vaststellen van grenswaarden, op basis van een grenswaardenscenario, geen sinecure. De invoerfout is hiervan een voorbeeld. Het is operationeel-technisch gezien nagenoeg onmogelijk om een grenswaardenscenario op te stellen met een zodanig hoge mate van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid, dat hiermee op verantwoorde wijze grenswaarden voor L_{den} en L_{night} in met name gebieden verder weg van de luchthaven kunnen worden vastgesteld.

Bovendien zal de geschetste methodiek van "onderste grenswaarden", "bovenste grenswaarden" en "flexibiliteitstoelagen", indien deze methodiek wordt overgenomen, eerder leiden tot een toename van de in het door de omgeving ervaren gebrek aan transparantie van het stelsel, dan een afname. Volgens ondermeer de TNL-nota¹ was transparantie juist één van de toetsingscriteria van het normenstelsel.

Geluidmetingen ten behoeve van handhaving

De commissie concludeert dat handhaving op basis van alleen metingen niet mogelijk is. Vanwege de mogelijk juridische en praktische bezwaren, die voor een deel voortkomen uit technische beperkingen van meetsystemen, raadt de commissie af om de geluidbelasting voor de handhaving uitsluitend te baseren op metingen in de handhavingpunten. Wij onderschrijven de conclusie van de commissie dat het handhaven van de geluidbelasting middels alleen metingen op technische en juridische bezwaren leidt. Dit komt vooral omdat de geluidbelasting wordt bepaald uit de sommatie van de geluidbijdragen van alle (effectieve) vliegbewegingen in een jaar. Daardoor zal elke onnauwkeurigheid, hoe klein ook, kunnen worden vertaald in een mogelijke toe- of afname van het aantal vliegbewegingen per jaar. En daarmee zijn de belangen groot, is de rechtszekerheid beperkt en is elke onnauwkeurigheid in de uit metingen bepaalde geluidbelasting al snel onacceptabel voor zowel sector als omgeving.

Dit wordt echter anders als niet de geluidbelasting wordt gehandhaafd, maar bijvoorbeeld het maximale geluidniveau L_{Amax} van het individuele vliegtuig. Dan is er in principe geen relatie meer tussen meet(on)nauwkeurigheid en de resulterende consequenties ten aanzien van groeimogelijkheden en zullen de belangrijkste technische en juridische bezwaren kunnen worden weggelaten. Wij zijn van mening dat een maat als het maximale geluidniveau L_{Amax} in het advies onterecht te weinig belicht is gebleven, ondanks diverse verzoeken om hier specifiek aandacht aan te besteden². Dit is een gemiste kans, aangezien een dergelijke maat, desgewenst

¹ De Nota "Toekomst van de Nationale Luchthaven" van 17 december 1999

² Zie o.a. onze brief, kenmerk 791 d.d. 20 sept. 2005 en de brief van Ministerie van V&W, kenmerk DGL/04.U02569 d.d. 22 dec. 2004

Prof. drs G.J. Cerfontaine
President & CEO

Bladnummer

4 / 5

Datum

3 februari 2006

niet op zichzelf maar in combinatie met bijvoorbeeld een volumemaat³ en regels voor baan- en routegebruik, ons inziens toch een groot aantal voordelen kent:

- Er wordt aangesloten bij de informatiebehoefte van de omgeving.
- Handhaving kan, eventueel binnen randvoorwaarden, plaatsvinden op basis van metingen.
- Het wordt mogelijk een transparant lik op stuk beleid te voeren.
- Er vindt aansluiting plaats met geluidmaten die in de Wet milieubeheer ook voor andere industrieën van toepassing zijn (sector als bedrijf).
- Er vindt aansluiting plaats met andere Europese luchthavens; op bijvoorbeeld de luchthavens van London Heathrow en Kopenhagen gelden restricties ten aanzien van maximale geluidniveaus. Handhaving vindt er plaats middels geluidmetingen.
- Het zou hét antwoord kunnen zijn op de door sector en omgeving gewenste flexibiliteit, zodat het mogelijk wordt om afspraken te maken.
- En middels een grenswaarde voor bijvoorbeeld een (verbeterd) TVG wordt nog steeds gegarandeerd dat groei alleen mogelijk is indien de sector zich inspant om per saldo stiller te vliegen.

Op de vraag om "voorstellen te formuleren over de rol die geluidmetingen kunnen spelen bij de handhaving van de geluidbelasting, al dan niet in combinatie met berekening van de geluidbelasting" wordt in het rapport maar beperkt ingegaan. Er wordt niet gesproken over de benodigde meetsystemen en gegevensverwerkingsystemen, de meetlocaties, de wijze waarop grenswaarden kunnen worden bepaald voor de handhavingpunten in het LVB en in het buitengebied, noch wordt er een kostenraming gegeven. De commissie geeft weliswaar aan dat een in de praktijk uitvoerbare en eenduidige methode voor het vaststellen van de geluidbelasting en de grenswaarden een combinatie zal moeten zijn van meten en rekenen, maar stelt tegelijkertijd voor om in samenwerking met deskundige partijen een programma uit te werken voor de realisatie van een eenduidige methode, die meten en rekenen combineert en die voor verschillende doeleinden kan worden toegepast. Met name deze uitwerking was, gelet op de formulering in het Instellingsbesluit, nu juist de opdracht van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid. Wij concluderen hieruit dat de CDV dit deel van de onderzoeksopdracht uit het instellingsbesluit niet heeft kunnen invullen.

Geluidmetingen ten behoeve van informatievoorziening

U adviseert om niet nu te besluiten tot de bouw van een nieuw meetnet voor informatievoorziening, maar dat eerst door een gespecialiseerde instantie moet worden nagegaan of de bestaande meetnetten voldoende kwaliteit en voldoende gebiedsdekking rondom Schiphol hebben.

Onder maatschappelijke druk is uw oorspronkelijke opdracht uitgebreid met het verzoek te komen tot een advies inzake geluidmetingen ten behoeve van informatievoorziening. Deze druk is met name voortgekomen uit de wens van de omgeving om *op korte termijn* te beschikken over transparante informatie op het gebied van gemeten vliegtuiggeluid. In uw advies beperkt u zich helaas tot het geven van technische aanbevelingen met betrekking tot apparatuur en meetomstandigheden, ondanks de specifieke vragen die de minister hierover nog heeft gesteld in haar brief DGL/04.U02569 d.d. 22 december 2004. Hiermee doet u ons inziens onvoldoende recht aan eerdergenoemde wens van de omgeving en sluit u tevens onvoldoende aan bij bestaande nationale en internationale initiatieven op dit gebied.

³ Het Totaal Volume van de Geluidbelasting (TVG) is hiervan een voorbeeld

Prof. drs G.J. Cerfontaine
President & CEO

Bladnummer

5 / 5

Datum

3 februari 2006

Tot slot

U geeft aan dat het rapport niet vertelt hoe 'het' volgens de commissie zou moeten, wel hoe het zou kunnen en welke consequenties dat dan heeft. Het is vervolgens aan de politiek om keuzes te maken. Een dergelijke rolverdeling onderschrijven we. Het maakt de verantwoordelijkheden van de diverse actoren immers transparant. Het is dan echter wél zaak dat de problematiek vanuit diverse kanten wordt belicht er voldoende opties ook daadwerkelijk worden uitgewerkt, opdat de politiek ook écht kan kiezen. Dit is helaas niet gebeurd; de uitgewerkte voorstellen beperken zich slechts tot 'variëaties op één thema'. Er is in het rapport te weinig sprake van een 'frisse wind'. Wij concluderen dat de commissie haar opdracht te wetenschappelijk en technocratisch heeft benaderd en te geïsoleerd van omwonenden en sector heeft uitgevoerd. Middels een eenzijdige (dB) benadering, doorgesleuteld vanuit het bestaande principe, worden zodoende mogelijke innovaties en kansen onterecht onbelicht gelaten.


In de inleiding van het eindrapport wordt genoemd dat het rapport uitsluitend gaat over onderwerpen in de opdracht van de commissie en dat het niet ingaat op ingediende 'verbetervoorstellen' in het kader van de evaluatie van het Schiphol beleid. Wij begrijpen derhalve niet waarom de commissie dan toch heeft gemeend om in het rapport⁴ enkele negatieve kanttekeningen te moeten plaatsen bij onderdelen van het door de sector ingediende verbetervoorstel, terwijl er met geen woord wordt gerept over de overige circa 680 verbetervoorstellen. Ook dit duidt op een eenzijdige benadering van de commissie.

Amsterdam Airport Schiphol had veel verwacht van het advies van de commissie. Het eindrapport vinden wij echter teleurstellend. Wij realiseren ons dat de commissie zich strikt aan de onderzoeksopdrachten en de formulering ervan heeft willen houden en dit mogelijk een rol heeft gespeeld in het al dan niet kunnen beschouwen van innovatieve ideeën. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat het juist de taak is van elke commissie om buiten 'bestaande kaders' te kunnen treden en de formulering van, of impliciete beperkingen in, onderzoeksvragen ter discussie te kunnen stellen indien de problematiek daarom vraagt.

Gelet op het maatschappelijke belang, heeft de commissie zich naar de mening van Amsterdam Airport Schiphol onvoldoende kritisch getoond ten aanzien van het bestaande normenstelsel, de systematiek en de problemen in de dagelijkse praktijk.

Mocht u met ons van gedachten willen wisselen over voornoemde punten, dan zijn wij daartoe altijd bereid.

Hoogachtend,
SCHIPHOL GROUP



Prof. drs G.J. Cerfontaine
President & CEO

⁴ Zie bijvoorbeeld pagina 6 en 11