

# **BRS standpunten en Uitvoeringsagenda LVN**

Versie 14 juni 2022

## **Inleiding**

De Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) is het samenwerkingsverband van 56 gemeenten en 4 provincies in de Schipholregio. Het doel van de BRS is om de belangen van de regio te behartigen als het gaat om de ontwikkeling van de luchtvaart en luchthaven in relatie tot de omgeving.

### **Leeswijzer**

In dit document relateren we de standpunten van de BRS aan de actiepunten uit het Uitvoeringsprogramma van de Luchtvaartnota (LVN). Eerst leest u over het thema 'duurzame connectiviteit' en daarna het thema 'gezonde en aantrekkelijke leefomgeving'. Bij beide thema's staan ook de actiepunten die over dit thema in het Uitvoeringsprogramma van de LVN staan vermeld. Vervolgens verduidelijken we standpunten van de BRS op deze actiepunten.

### **Balans**

Gemeenten en provincies werken aan uiteenlopende maatschappelijke opgaven, op onder andere het terrein van wonen, werken, bereikbaarheid, energietransitie, natuur en gezonde leefomgeving. Luchtvaart speelt hierbinnen een nadrukkelijke rol. Economisch is de luchthaven van belang, tegelijkertijd heeft het vliegverkeer in de Schipholregio een grote impact op de leefomgeving. Het vinden van een goede balans hiertussen vraagt om interbestuurlijke afstemming tussen de diverse opgaven waar Rijk en regio samen in het gebied aan werken. De BRS streeft daarin naar een balans tussen duurzame connectiviteit én een gezonde leefomgeving. Dat zijn dan ook de twee thema's waar de inzet van de BRS zich op richt.

### **Luchtvaartnota**

Het Rijk is bevoegd gezag voor de luchthaven. Eind 2020 (november) bood de Minister van IenW de Luchtvaartnota 2020-2050 aan de Kamer aan. De Uitvoeringsagenda van de Luchtvaartnota geeft aan welke acties het Rijk de komende jaren, in samenwerking met diverse stakeholders, onderneemt om invulling te geven aan de koers van de Luchtvaartnota. De Luchtvaartnota (hierna: LVN) bestaat uit vier publieke belangen (Veilige luchtvaart, Nederland goed verbonden, een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving, duurzame luchtvaart). De uitvoeringsagenda behandelt deze thema's, plus twee aanvullende thema's (integrale mobiliteitsbenadering en capaciteit, bestuur en samenwerking).

### **Duurzame connectiviteit en gezonde leefomgeving**

Vanuit onze regionale bevoegdheden en onze rol om samen met het Rijk aan de opgaven te werken, dragen wij graag bij aan de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota 2020 – 2050. Onze focus ligt daarbinnen op de thema's duurzame connectiviteit en gezonde leefomgeving. In dit document dragen wij de bouwstenen aan voor deze thema's: onze standpunten over diverse onderwerpen rond Schiphol en luchtvaart. De basis hiervan is de BRS inzet (zie in de bijlage en zie ook onze zienswijzen op diverse beleidsvoornemens) met ruimte voor voortschrijdend inzicht.

## 1. Duurzame Connectiviteit

Internationaal goed bereikbaar zijn is belangrijk voor onze economie en inwoners. Maar, hoe kan dat zo duurzaam mogelijk? De BRS vraagt het Rijk om daarbij te kijken naar de verschillende transportmogelijkheden en de rol die de andere Nederlandse luchthavens hierin kunnen vervullen. Welke mogelijkheden bieden de nieuwe technologische ontwikkelingen?

Het hubmodel is een instrument, hierdoor bereikt Schiphol een groot netwerk. De BRS pleit ervoor om niet uit te gaan van het bestaande, maar te kijken hoe we de gewenste duurzame connectiviteit in Nederland integraal kunnen vormgeven. Door verschillende ontwikkelingen (Covid, stikstof, Oekraïne) is er momentum om breder naar Schiphol te kijken als een multimodaal knooppunt. Daarbij staat vanuit de regio niet alleen het belang van Schiphol en haar netwerk als uitgangspunt voorop, maar de connectiviteitsbehoefte ten behoeve van de brede welvaart in de Schipholregio en de regionale economie en breder in Nederland. Schiphol is ondersteunend hieraan, waarbij ook andere luchthavens en andere modaliteiten (substitutie) beter benut kunnen worden.

De BRS ziet de ambities uit de 'Green Deal' als een grote kans. Een kans om als Rijk en regio samen een goede slag te maken richting een gezonde leefomgeving. En, dat is meer dan alleen bijvangst van CO<sub>2</sub>-reductie.

### **Actiepunten uit de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota 2020-2050:**

- Ontwikkelen van een beleidskader netwerkqualiteit:
- De mobiliteitsbehoefte van diverse gebruikersgroepen voor de lange termijn in beeld brengen.
- Inzet op aanpassing van EU-kaders om de nationale beleidsruimte en sturingsmogelijkheden op netwerkwerkqualiteit te vergroten.
- Meer regie voeren door in te zetten op een systeem benadering waarbij regionale luchthavens en Schiphol intensiever kunnen samenwerken en hun kennis kunnen delen, ook op het gebied van duurzaamheid.
- Het luchtruim herindelen.
- Samen met de general aviation-sector beleidsontwikkelingen bepalen.
- Afwegen van de capaciteit van luchtvaart en luchthavens in relatie tot andere sectoren en (gebieds)opgaven (zoals woningbouw, bereikbaarheid en natuur).
- Optimaal benutten van het banenstelsel van Schiphol en besluit nemen over grondreservering van de parallelle kaagbaan.
- Vervoer over weg en spoor op korte afstanden aantrekkelijker maken door het internationaal vervoer over het spoor en de weg op korte afstanden te stimuleren als alternatief voor luchtvaart.

### **Autonome ontwikkelingen**

Er is in de luchtvaartsector voortdurend sprake van autonome ontwikkelingen:

- Diverse crises volgen elkaar op; dit heeft onherroepelijk effect op de luchtvaartsector;
- Opkomst nieuwe Hubs als Istanbul en Qatar;
- Longhaul narrow bodies en lange afstanden met kleinere vliegtuigen;
- Kerosineprijs (ETS, CO<sub>2</sub> taks, schommelingen olieprijs);
- Verduurzaming / geen emissies (naast CO<sub>2</sub> zijn voor het klimaat de methaanuitstoot en de contrails hierin belangrijk).

Dit roept de volgende vragen op: Welke invloed hebben deze ontwikkelingen op de gewenste en gevraagde duurzame connectiviteit? En op welke manier kunnen we die connectiviteit op Schiphol het beste vormgeven?

### **Standpunten BRS**

1. Gebruik de in de LVN aangekondigde "integrale mobiliteitsbenadering" als onderlegger voor de keuzes die het kabinet wil maken ten aanzien van luchtvaart.
2. Werk alternatieven voor luchtvaart uit om de behoefte aan internationale verbinding vorm te geven.
3. Streef naar één luchthavensysteem.
4. Sturingsinstrumentarium.

#### **1. Integrale mobiliteitsbenadering**

Werk een multimodale mobiliteitsbenadering uit over de wijze waarop de Nederlandse behoefte aan internationale connectiviteit moet worden vormgegeven.

Connectiviteit draagt bij aan welvaart en welzijn, maar is geen doel op zich. Er moet worden uitgegaan van een behoefte, niet zo zeer in aantallen, maar op verbindingen. Daarbij moeten we ons afvragen hoeveel van die behoefte we willen en kunnen accommoderen.

#### **2. Multimodaliteit**

Schiphol is een multimodale hub. Dat biedt kansen. Bij het uitgaan van de hierboven genoemde behoefte aan connectiviteit moet ook gekeken worden naar de modaliteitenmix die daarbij past. Hierbij spelen aspecten van duurzaamheid, maar ook tijd en (investerings-)kosten. Het doortrekken van de Noord-/Zuidlijn naar Schiphol en Hoofddorp kan ruimte maken voor internationaal treinverkeer, dat korte afstandsvluchten kan vervangen; treinverkeer is een alternatief voor de korte afstandsvlucht en niet een toevoeging.

#### **3. Eén luchthavensysteem**

Schaarste op Schiphol vraagt om meer samenhang tussen de verschillende nationale luchthavens. De BRS ziet graag één luchthavensysteem van alle luchthavens in Nederland. Bezie alle luchthavens en welke rol ze kunnen vervullen in het geheel. Kijk hierbij ook naar de toekomstige ontwikkeling van fijnmazige point to point verbindingen, doordat kleinere vliegtuigen langere afstanden kunnen vliegen en het elektrisch vliegen in de toekomst zal toenemen.

#### **4. Sturingsinstrumentarium**

Het belang van Schiphol is gelegen in internationale connectiviteit. Bij selectieve ontwikkeling moet er voorrang zijn voor vluchten met de grootste waarde voor de kwaliteit van het bestemmingsnetwerk en daarmee de Nederlandse economie. Gebruik Schiphol selectief; ten behoeve van de economie en niet ten behoeve van bestemmingen die daar niets aan bijdragen. Een effectief sturingssysteem op selectiviteit past hierbij. Zo kan ten behoeve van selectiviteit schuifruimte gecreëerd worden via andere luchthavens en andere modaliteiten (treinen en, wellicht in de toekomst, elektrisch vliegen.) Bezie ook hoe netwerkqualiteit kan worden ingezet als aanjager voor nieuwe keuzen en voor innovaties. Zoek bijvoorbeeld permanent nieuwe routes en verbindingen en ontwikkelingen die de netwerkqualiteit optimaliseren; ken daarin je partners en maak strategische afspraken. Creëer een instrumentarium waarmee kan worden gestuurd op het behoud van slots voor vrachtluchten.

### **Kansen**

Kijk binnen 'Fit for 55' en de Europese Green Deal waar je als Nederland het verschil kunt maken. Op het gebied van transportbrandstoffen heeft Nederland een leidende positie in de wereld. Bezie waar en hoe deze leidende positie versterkt kan worden in de transitie

naar verduurzaming van transportbrandstoffen, zowel ten aanzien van luchtvaart, als breder. Betrek hierin de hoogwaardige technologische clusters die in Nederland sterk vertegenwoordigd zijn. Verken of het voor Schiphol een unique selling point kan worden in de toekomst, als Nederland zijn leidende positie versterkt en etaleert.

## 2. Gezonde en aantrekkelijke leefomgeving



(Bron: Schema uit de Uitvoeringsagenda LVN)

In de omgeving van luchthavens is het borgen van de kwaliteit van de leefomgeving belangrijk voor de gezondheid en leefkwaliteit van mensen en natuur. Om de impact van de luchtvaart op de leefomgeving te beperken vraagt de BRS het Rijk om heldere normen. Normen die er nu voor luchtvaart nog niet zijn, waar wel gelden voor onder meer weg-, rail en industrielawaai. Deze verbeterslag moet verder gaan dan alleen afspraken over geluidshinder. De BRS wil eenduidige regels voor alle uitstoot die een impact heeft op de gezondheid, het milieu en het klimaat.

Schiphol moet voldoen aan verschillende normen en de meeste beperkende bepaalt daarmee de capaciteit, zoals maximaal 500.000, voldoen aan NNHS functionaliteit tav geluidshinder, natuurvergunning, stikstof uitstoot, etc.

Verder is het goed om een gezamenlijke definitie te bepalen van de term gezonde leefomgeving in relatie tot luchtvaart. Deze definitie zorgt voor een gezamenlijke basis voor gesprekken over de thema's uit de Uitvoeringsagenda. Het RIVM stelt dat een gezonde leefomgeving een leefomgeving is die als prettig wordt ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is. De BRS ziet een gezonde leefomgeving (in relatie tot luchtvaart) als een omgeving:

- die bijdraagt aan de gezondheid van onze inwoners;
- waar de bedreigingen (van de luchtvaart) op de gezondheid zijn erkend en gelimiteerd;
- waarvoor de gezondheidsbescherming genormeerd is;
- waar afwijkingen van normen worden opgevangen of gecompenseerd;

- waar mensen een eigen keuze hebben (bijvoorbeeld relatieve stilte kunnen opzoeken, of een eigen afweging kunnen maken over eigen gedrag en de ruimte waarin je kunt zijn).

## Verminderen geluidshinder

### Actiepunten uit de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota 2020-2050:

- Het aantal nachtvluchten verminderen.
- 'Actieprogramma luchthavens geluidshinder verminderen' uitwerken.
- Het beleidsproject Vliegtuiggeluid starten.
- Programmatische aanpak meten vliegtuiggeluid.
- Omgevingsfonds (Schiphol) uitwerken.

### Standpunten BRS

1. Zorg ook bij luchtvaart voor helderheid over welke mate van belasting en hinder voor individuele omwonenden acceptabel is.
2. Stap af van de Salderingsbenadering als leidend principe, maak individuele normen zodat mensen weten waar ze aan toe zijn.
3. Minder hinder voor iedereen (in meer of mindere mate) moet als leidend sturingsprincipe worden gebruikt bij verdere ontwikkeling van de luchthaven.
4. Ontwikkel een nieuwe systematiek voor geluidshinder en maak dit model onderdeel van het op te stellen groeiverdienmodel.
5. Zorg voor meer rust in de nacht, zonder de zwaarbelaste gebieden overdag nog meer te belasten.
6. Rond de isolatieronde voor dit LVB af voordat een besluit wordt genomen over de verdere ontwikkeling van Schiphol.
7. Reserveer voldoende middelen in het Omgevingsfonds voor het borgen van de kwaliteit van de leefomgeving en van de vitaliteit in gebieden waar ook met innovatieve technieken onvoldoende beperking van hinder kan worden bereikt.
8. Verschuif de focus van minder hinder naar een gezonde leefomgeving: er moet aandacht zijn voor het verminderen van negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur.

#### 1. Ook helderheid voor luchtvaart

Om mensen te beschermen tegen blootstelling aan geluid zijn er regels en normen. Voor weg-, spoor- en industrielawaai gelden er normen voor (individuele) woningen. Mensen weten daardoor waar ze aan toe zijn. Voor luchtvaart heeft de wetgever een andere systematiek gekozen. Hier gelden grenzen aan het totale aantal woningen dat per saldo een bepaalde geluidbelasting mag hebben. Mensen hebben daarmee geen zekerheid over het maximale geluid waaraan ze blootgesteld kunnen worden. Dit moet wat de BRS betreft anders. De BRS pleit voor helderheid over welke mate van belasting en hinder de minister voor individuele omwonenden acceptabel vindt – een objectieve norm zoals die ook voor andere sectoren geldt - hoort daarbij, evenals helderheid over welke compensatie benadeelden (inwoners, grondeigenaren, ontwikkelaars) mogen verwachten.

#### 2. Gemiddeld minder hinder is onvoldoende

Binnen het huidige kader wordt de 'per saldo benadering' gehanteerd. In de praktijk betekent dit vaak verplaatsing van hinder van het ene naar het andere gebied, het zogenaamde waterbedeffect. Dit zien we ook bij verschuiving van routes, bijvoorbeeld via de Luchtruimherziening. Hierdoor zullen de contouren van de luchtvaart op andere locaties komen te liggen en ontstaat een verschuiving van hinder. De BRS wijst er al langer op dat de ligging van de beperkingengebieden nu al niet correspondeert met de actuele operatie. En dat het door de 'per saldo benadering' van de beoordeling van de

impact op de omgeving ontbreekt aan een adequate bescherming van de individuele burger. Voor de toekomst wil de BRS dan ook af van de salderingsbenadering. Sterker nog, er zijn gebieden waarvoor al jaren substantieel hindervermindering is toegezegd. Om het vertrouwen te herwinnen moet dat worden opgelost voordat over groei kan worden gesproken. Het is belangrijk om een uitgebreidere visie op het oplossen van hinder te maken. In deze visie wordt niet alleen ingezet op bronmaatregelen, zoals schonere en stillere vliegtuigen, maar ook op maatregelen bij de ontvanger of in het tussenliggende gebied. Ook opgedane kennis over hinderbeleving moet worden betrokken bij het verminderen van hinder.

### **3. Minder hinder voor iedereen**

De BRS pleit ervoor dat 'Minder hinder voor iedereen' als leidend sturingsprincipe wordt gebruikt bij verdere ontwikkeling van de luchthaven. Hinder moet overal (in meer of mindere mate) omlaag. Daarbij wil de BRS extra aandacht voor de nu al overbelaste gebieden, zoals de Zuidoosthoek, waar de groei van de afgelopen jaren onevenredig is neergeslagen. De stelling 'Minder hinder voor iedereen' vindt oorsprong in het groeiverdienmodel. Bij het uitvoeren van de eerdere afspraken zoals het volgen van het Nieuwe Normen- en Handhavingssysteem (NNHS), kan een verschuiving van hinder voorkomen. Maatregelen die de overbelaste gebieden ontzien en eventueel tot verschuiving naar minder belaste gebieden leiden, moeten niet worden tegengehouden wegens dit principe, als dit tot een meer evenredige verdeling van hinder leidt. Tegelijkertijd moet er voor die gebieden waar de hinder heen wordt verschoven ook andere maatregelen worden getroffen in het minderhinder maatregelenpakket.

### **4. Ontwikkel een nieuwe systematiek voor geluidhinder**

Voor effectief minder (beleefde) hinder moet de rekensystematiek anders. Naast het huidige (voorgescreven) jaargemiddelde moet ook worden gekeken naar andere aspecten, zoals het aantal rustmomenten, de hoogte van de piekbelasting, het tijdstip op de dag, etc. De BRS wil dat de nieuwe systematiek voor het bepalen van de geluidhinder onderdeel wordt van het groeiverdienmodel dat wordt opgesteld. Daarbij geldt dat de dosis-effectrelaties niet meer actueel zijn (van voor de Polderbaan). Deze worden in 2022 geactualiseerd. Rond de zomer worden de eerste resultaten verwacht.

### **5. Zorg voor meer rust in de nacht**

De BRS wil meer rust in de nacht. Hiervoor is onderzoek naar de mogelijke maatregelen/instrumenten nodig. Vermindering van het aantal nachtvluchten lost het probleem van slaapverstoring namelijk niet op. Bij het zorgen voor meer rust in de nacht moet bovendien rekening worden gehouden met de randen van de nacht. Ook moeten nachtvluchten niet worden verschoven naar de secundaire banen overdag.

### **6. Bij LVB1 hoort ook een nieuwe isolatieronde**

De operatie in het NNHS zorgt voor verschuiving van de contouren. Als er gebieden zijn die nu alsnog binnen de contouren gaan vallen is isolatie op zijn plaats (zorgplicht). Aanvullend daarop is er ook veel verouderde isolatie. Ook daar vraagt de BRS, vanuit de zorgplicht van het Rijk, aandacht voor. De isolatieronde voor dit LVB moet zijn afgerond voordat de Minister een besluit neemt over verdere ontwikkeling van Schiphol.

### **7. Reserveer voldoende middelen in het Omgevingsfonds**

De BRS vraagt maximale inzet op het creëren, faciliteren en investeren in onderzoek naar innovatie die de kwaliteit van de leefomgeving kan verbeteren, zoals geluidadaptief bouwen. Voor die gebieden waar ook met innovatieve technieken onvoldoende beperking van hinder kan worden bereikt, moet de kwaliteit van de leefomgeving en de vitaliteit van kernen op andere wijze worden geborgd. Wij vragen de minister om hiervoor voldoende middelen te reserveren in het Omgevingsfonds.

### **8. Verschuif de focus van minder hinder naar een gezonde leefomgeving**

De impact van Schiphol op de omgeving is breder dan alleen geluidbelasting. Het gaat onder andere ook om (ultra)fijnstof, stikstof, geur, CO<sub>2</sub> en externe veiligheid. Ten aanzien van de streefwaarden roepen wij u op om hinderreductie niet alleen te koppelen aan geluid, maar naar hinder in de volle breedte te kijken en ook andere emissies hierin af te wegen. Het gaat immers om een gezonde leefomgeving.

#### **Recente inzichten**

Vanuit een steeds meer aspecten omvattende uitleg van het begrip "gezondheid" vindt in beleid en regelgeving het begrip "gezonde leefomgeving" ingang. De context waarin dit begrip opduikt, is veelal die waarin de overheid zorg heeft te dragen voor gezondheidsbescherming en -bevordering in een leefomgeving. Die leefomgeving moeten bewoners als prettig ervaren, het moet een omgeving zijn waar gezonde keuzes gemakkelijk en logisch zijn, en een omgeving waar negatieve invloed op gezondheid zo klein mogelijk is (Kernwaarden gezonde leefomgeving, GGD GHOR Nederland, 2021).

Het bewerkstelligen van een omgeving die aan deze kwaliteitseisen voldoet, vereist samenspel tussen de autoriteiten die invloed hebben op de kernwaarden die de kwaliteit van die leefomgeving bepalen. De luchtvaartproblematiek werkt op een aantal van deze kernwaarden door. De standpunten van de BRS met betrekking tot onder meer integraliteit, wederkerigheid en normering moeten in deze bredere context worden gezien. In het verlengde hiervan is het Rijk verzocht de tabellen met grenswaarden en met criteria voor gelijkwaardige bescherming in het LVB te actualiseren volgens de laatste inzichten.

In deze bredere context bezien, heeft ook veiligheid een relatie met gezondheid, zowel in relatie tot veilig (operationeel) gebruik van de luchthaven als zodanig, als in relatie tot de leefomgeving die binnen de invloedssfeer van het lucht- en grondverkeer van en naar de luchthaven ligt. Denk hierbij aan gezondheidsvereisten aan passagiers, operationele aanpassingen, veiligheid aan toegangswegen en spoor, zorg voor openbare veiligheid en externe veiligheid, enz.

Er past bij al deze actiepunten een relativerende opmerking. Een gezonde inrichting van de leefomgeving, onder meer door normering van geluid, zal zonder meer bijdragen aan gezondheidsbescherming en -bevordering. Echter, de relatie tussen de geluidblootstelling en de ervaren hinder is niet 1 op 1. De hinderbeleving van luchtvaartgeluid zal daardoor niet evenredig met veranderingen op het vlak van geluidblootstelling meebewegen. Onderzoek laat zien dat naast akoestische, ook tal van niet akoestische factoren op hinderbeleving inwerken (bron: RIVM Briefrapport 2019-0096).

Tot slot: op verzoek van de Europese Unie is de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in 2018 met een aanscherping gekomen van de advies- en streefwaarden voor geluid in een eerder rapport uit 1999. In dit nieuwe rapport waarschuwt de WHO dat te veel omgevingsgeluid kan leiden tot chronische stress, hart- en vaatziekten, diabetes en psychische aandoeningen. Deze advies- en streefwaarden hebben geen rechtstreekse doorwerking naar Nederlandse regelgeving en beleid. Het is aan het Rijk om bij het inrichten van de normering het WHO-advies te overwegen en dienaangaande afwegingen te maken.

## Luchtkwaliteit

### **Actiepunten uit de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota 2020-2050:**

- Uitkomsten onderzoeksprogramma naar gezondheidseffecten van ultrafijnstof luchtvaart door RIVM en advies van de Gezondheidsraad over ultrafijnstof in het algemeen beleidsmatig vertalen.
- Actieprogramma luchthavens starten om de uitstoot van ultrafijnstof en stikstofoxiden te verminderen.
- Actieprogramma stikstofemissiereductie luchtvaart uitvoeren.

### **Standpunten BRS**

1. Maak een bewuste afweging tussen het gezondheidsbelang en de luchtkwaliteit en houdt daarbij de lange termijn doelstellingen in stand.
2. Zorg voor een integrale afweging in de besluitvorming over afzonderlijke dossiers als het gaat om stikstof, (ultra)fijnstof, geluidsoverlast en woningbouw.
3. De BRS wil eenduidige regels voor alle uitstoot die een impact heeft op de gezondheid, het milieu en het klimaat.
4. Neem stikstof mee als ontwerpcriterium voor de Luchtruimherziening.
5. Weeg in de verduurzaming de effecten van alle emissies mee.
6. Neem luchtvaart op in het Schone Lucht Akkoord (SLA).

#### **1. Bewuste afweging tussen minder hinder en luchtkwaliteit**

Maatregelen zijn niet altijd goed voor én minder hinder (gezondheidsbelang) én betere luchtkwaliteit (gezondheidsbelang en milieubelang). De afweging tussen deze belangen moet bewust worden gemaakt. Bovendien mogen afwegingen voor de korte termijn voor de lange termijn niet in de weg zitten. Wij pleiten voor 'en-en', waarbij doelstellingen voor de lange termijn blijven staan én er ook aandacht is voor maatregelen op korte termijn.

#### **2. Integrale afweging en oog voor onderlinge samenhang**

Rond de luchthaven zijn er diverse uitdagingen op het gebied van stikstof, (ultra)fijnstof, geluidsoverlast en woningbouw. Op dit moment wordt daar nog veel te sectoraal naar gekeken. Dat doet geen recht aan die complexe opgave; de puzzelstukjes passen niet meer. De BRS heeft het Rijk gevraagd naar een integrale afweging en naar onderlinge samenhang te blijven kijken in de besluitvorming over de afzonderlijke dossiers. De BRS is in afwachting van de publicatie van RIVM het onderzoek naar gezondheidseffecten van langdurige blootstelling aan ultrafijn stof rondom Schiphol en de eindrapportage van het totale onderzoeksprogramma. Deze zal naar verwachting voor het einde van het tweede kwartaal van 2022 gereed zijn.

#### **3. Eenduidige regels voor alle uitstoot**

Het Rijk (en dus ook de BRS) zijn in afwachting van diverse onderzoeken van het RIVM en de GGD'en. Daar zal besluitvorming op volgen. De publicatie van het onderzoek naar gezondheidseffecten van langdurige blootstelling aan ultrafijn stof rondom Schiphol en de eindrapportage van het totale onderzoeksprogramma zal naar verwachting voor het einde van het tweede kwartaal van 2022 gereed zijn. De BRS wil eenduidige regels voor alle uitstoot die een impact heeft op de gezondheid, het milieu en het klimaat.

#### **4. Stikstof als ontwerpcriterium**

In antwoord op het advies van het Adviescollege stikstofproblematiek heeft het kabinet besloten dat de luchtvaartsector – net als andere sectoren – moet bijdragen aan de reductie van de stikstofemissie. Dat omvat drie sporen: een sector brede aanpak gericht op stapsgewijze emissiereductie in een actieprogramma, een internationale agenda en een project-specifieke aanpak conform geldende wetgeving. De knoppen in de



Luchtruimherziening bieden mogelijkheden om de stikstofdepositie te reduceren. De BRS is dan ook van mening dat stikstof als ontwerpcriterium moet worden meegenomen.

### **5. Weeg de effecten op alle emissies actief mee**

Met name emissies van fijnstof, ultrafijnstof en stikstof zijn van invloed op de lokale luchtkwaliteit rond luchthavens. Als BRS zien wij voor CO<sub>2</sub> een directe koppeling met de opdracht uit de Green Deal richting zero emissies in 2050. Het is niet zo dat sturing op CO<sub>2</sub> automatisch een reductie op andere emissies meebrengt. Dat vraagt om in de verduurzaming de effecten op alle emissies actief mee te wegen.

- Wat zijn de bandbreedtes die voor luchtvaart worden meegegeven op het mengpaneel van de omgevingsverordening? In de systematiek van de Omgevingswet zijn er grenswaarden en standaardwaarden ten aanzien van alle emissies. Wat is de basisleefkwaliteit die je nastreeft en welke invloed mag de luchtvaart daar op hebben. Voor de basisleefkwaliteit is het mengpaneel bedacht, maar daar heeft de luchtvaart geen plek in. Voor luchtvaart zijn geen bandbreedtes meegegeven.
- Regelmatige revisie op grond van nieuwe inzichten en best beschikbare technieken (net als bij industrie).

### **6. Neem luchtvaart op in het Schone Lucht Akkoord (SLA).**

In het SLA wordt integraal gestuurd op de lokale luchtkwaliteit, maar luchtvaart zit hier niet bij, terwijl dit ook sterk de luchtkwaliteit raakt. Dit is ook een toezegging die de minister aan de Kamer heeft gedaan. Het gaat over de luchtkwaliteit in de Schipholregio en wat is de bijdrage van de luchtvaart daaraan.

## **Recente inzichten**

Op 15 september 2021 presenteerde de Gezondheidsraad haar rapport met adviezen over ultrafijnstof. Aanleiding voor nader onderzoek waren aanwijzingen dat langdurige blootstelling aan ultrafijnstof een negatieve invloed kan hebben op de gezondheid. Met name op de luchtwegen, hart en bloedvaten en de ontwikkeling en groei van de foetus. Op basis van dat onderzoek doet de Gezondheidsraad aanbevelingen om de uitstoot in de buurt van bronnen zoals weg- en vliegverkeer en industrie te beperken, bijvoorbeeld door minder gebruik te maken van vliegtuigbrandstof met een hoog zwavelgehalte. Ook het verminderen van het aantal vliegbewegingen levert een positieve bijdrage.

In de op 22 september 2021 door de WHO uitgebrachte richtlijn met advieswaarden voor luchtverontreiniging maakt ultrafijnstof deel uit van een breder palet stoffen waarvan de waarden flink omlaag moeten om schadelijke gezondheidseffecten en sterfte bij mensen te voorkomen.

Beide rapporten hebben geen rechtstreekse doorwerking naar regelgeving en beleid. Het is aan het Rijk om bij het inrichten van de normering deze rapporten te overwegen en dienaangaande afwegingen te maken.

## Ruimtelijke ontwikkeling

### Actiepunten uit de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota 2020-2050:

- De verruiming van mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen en proefprojecten rond Schiphol verkennen.

### Standpunten BRS

1. De BRS wil dat het ministerie oog heeft voor andere vraagstukken die ook spelen, zoals de woningbouwopgave en de energietransitie, die ook ruimte nodig hebben;
2. Luchtvaart moet over naar de systematiek van de Omgevingswet: grenswaarden en standaardwaarden, individuele normen voor woningen en wederkerigheid in de systematiek;
3. Leg de contouren behorend bij de LVB vast in het LIB, tegelijk met het juridisch borgen van het NNHS in het LVB;
4. Beoordeel of het LIB nog nodig is met de komst van de Omgevingswet;
5. Schrap de verzwaarde formule cumulatie geluid.

#### 1. Oog voor vraagstukken die ook ruimte nodig hebben

In de Verstedelijkingsstrategie is de balans tussen Schiphol en de omgeving als een van de belangrijkste schuarpunten opgenomen. Dit gaat enerzijds over de claim die Schiphol legt op de ruimte en anderzijds over de noodzaak voor een gezonde leefomgeving en ruimte voor planologische ontwikkelingen. De BRS wil dat het ministerie oog heeft voor andere vraagstukken die ook spelen, zoals de woningbouwopgave en de energietransitie, die ook ruimte nodig hebben. Voor dit vraagstuk is interbestuurlijke afstemming tussen Rijk en Regio noodzakelijk. Verder roept de BRS het ministerie op om de ruimtelijke reservering van een Parallele Kaagbaan niet nodeloos overeind te houden, het onderzoek zo snel mogelijk af te ronden en een besluit te nemen. Ook is het belangrijk de quick wins voor de ruimtelijke ontwikkeling zo snel mogelijk te effectueren. En, de uitkomsten uit het project fieldlab Haarlemmermeer willen we graag uitbreiden en toetsen in pilots.

#### 2. Luchtvaart over naar de systematiek van de Omgevingswet

Luchtvaart moet over naar de systematiek van de Omgevingswet, met individuele normen voor woningen. En voor de luchtvaart moeten dezelfde normen gelden als voor de ruimtelijke ordening, waardoor er een éénduidige en wederkerige systematiek is tussen bron en ontvanger.

Door wijzigingen in de lucht verandert immers ook de situatie op de grond: contouren kunnen anders komen te liggen en de geluidbelasting kan lokaal veranderen. Het moet helder zijn wat de impact is op het woon- en leefklimaat op die betreffende locaties en wat dat betekent voor de (voorgenomen) ontwikkelingen en publieke opgaven op de grond: leefbaarheid, verstedelijking, mobiliteit, natuur, energietransitie, klimaatadaptatie, et cetera. Landzijdige publieke belangen dienen meegenomen te worden als gelijkwaardig ontwerpcriterium (naast veiligheid en capaciteit). De afweging dient gemaakt te worden samen met de omgevingspartijen.

#### 3. Leg contouren vast in LIB

Bij een LVB hoort een LIB. Leg de bijbehorende contouren vast in het LIB, tegelijk met het juridisch borgen van het NNHS in het LVB. Uit het MER blijkt dat de contouren in het huidige LIB niet meer kloppen en dat er overal verschuivingen zijn. Zo is de ligging van de LIB-3 niet meer conform de huidige operatie, is de huidige LIB-4 contour fors groter dan op grond van het maximale scenario in het MER berekend is, en ligt LIB-5 soms ver buiten de 48 Lden contour. De verkeerde gebieden worden dus beschermd en beperkt!

#### 4. Beoordeel relatie tussen LIB en Omgevingswet

De BRS vraagt zich af waarom het Rijk aparte regels oplegt in het LIB, terwijl de Omgevingswet feitelijk al begrenst. Immers, in de Omgevingswet moet per locatie worden bekeken welke elementen een rol spelen, waaronder ook luchtvaart. Wij zullen te

allen tijde een afweging moeten maken of er sprake is van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dat gaat veel verder dan het toetsen aan een contour uit het LIB.

#### ***5. Schrap de verzwaarde formule cumulatie geluid***

De verzwaarde formule cumulatie geluid moet worden geschrapt. De verzwaring is alleen nodig omdat het Rijk nog werkt met verouderde dosis-effectrelaties. Die worden nu geactualiseerd. Kijk op basis van die relaties wat de effecten voor de ruimtelijke ontwikkeling zijn en of de formule daarop nog aanpassing vraagt. Anders krijg je verzwaring op verzwaring. Dat zet de woningbouw in de hele Schipholregio, ver buiten de beperkingencontouren van het LIB, onnodig onder druk, terwijl aan de oorzaken niet wordt getornd.

## Aanvullende acties

### **Actiepunten uit de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota 2020-2050:**

- Groeiverdienmodel uitwerken voor Schiphol en luchthavens van nationale betekenis en voorwaarden vastleggen voor geluids- en stoffenemissies in Luchthavenbesluiten.
- Uniform kader en gestandaardiseerde gebruiksregelingen vaststellen voor alle regionale luchthavens, rekening houdend met het profiel van de luchthavens.

In deze paragraaf staan de 'aanvullende acties' vanuit de Uitvoeringsagenda, maar ook een aantal waar wij als BRS aandacht voor vragen.

### **Standpunten BRS**

1. De BRS pleit voor een aangepast LVB1 als nieuw nulpunt/referentiepunt voor de verdere ontwikkeling van Schiphol.
2. Maak een knip en leg nu de LVB1 (huidige situatie) vast en beslis later over LVB2 (kaders voor toekomstige ontwikkeling).
3. Zolang er geen zekerheid is over de krimpende contouren- aanpak is een maximumaantal nodig voor omgeving en omwonenden om te kunnen toetsen.
4. Schaaf het NNHS bij op baangebruik.
5. Afwegingen over de luchtruimherziening dienen nadrukkelijk in samenhang gezien te worden met de andere programma's en trajecten op het luchtvaartdossier.

#### **1. LVB-1 als nieuw referentiepunt**

Met het groeiverdienmodel stelt de minister dat de sector groei moet verdienen door eerst aantoonbaar de hinder te verminderen. De BRS pleit voor een aangepast LVB1 als nieuw nulpunt/referentiepunt voor de verdere ontwikkeling van Schiphol. De afname van de hinder wordt bepaald ten opzichte van de LVB1, met maximaal 500.000 vluchten én een werkend NNHS (zie punt 3 hieronder), en niet ten opzichte van de zogenaamde gelijkwaardigheidscriteria. Met dit referentiepunt/nulpunt moet helderheid ontstaan vanaf welk punt dalende milieu- en geluidcontouren gelden. Verder vindt de BRS het belangrijk dat er randvoorwaarden komen. Concreet betekent dit een LVB1 passend binnen de milieucontouren op alle emissies. Bij het uitwerken van een groeiverdienmodel moet bovendien nu al worden gekeken naar de doelstelling uit de Europese Green Deal. Specifiek waar het gaat om de hogere duurzaamheidseisen voor de luchtvaart.

#### **2. Knip de besluitvorming over de huidige situatie en de toekomstige ontwikkeling**

De BRS heeft steeds gepleit om de vastlegging van het NNHS en de toekomstige ontwikkeling van Schiphol in twee afzonderlijke besluiten vast te leggen: eerst een LVB-1 met de wettelijke verankering van het NNHS op basis van maximaal 500.000 vluchten, en daarna pas een besluit over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol na 2020. Inmiddels zijn we nog steeds in afwachting van het vastleggen van LVB1, o.a. wegens het ontbreken van de natuurvergunning. En, onbekend is of en wanneer er groei zal zijn en LVB2 daarvoor moet worden opgesteld. Tussenoplossing kan zijn om LVB1 op te knippen in LVB-a en LVB-b: leg LVB al vast als ijkpunt (LVB-a) en ga tegelijkertijd aan de slag met het repareren van de gebreken van de NNHS voor een LVB-b.

#### **3. Maximumaantal voor omgeving en omwonenden**

De LVB1 is gebaseerd op een NNHS dat effectief is in het beschermen van de meest belaste en dichtstbevolkte gebieden. Inmiddels weten we dat de NNHS boven een bepaald aantal vluchten niet blijkt te werken. Daarom moet het nieuwe ijkpunt zijn: het aantal vluchten waarop de NNHS nog wel werkt (waarschijnlijk is dat 470.000). Zolang er geen zekerheid is over de krimpende contouren- aanpak is een maximumaantal nodig voor omgeving en omwonenden om te kunnen toetsen.

#### **4. Schaaf het NNHS bij op baangebruik**

Zoals eerder gezegd heeft de lange experimenteerperiode met het NNHS een aantal negatieve en ongewenste (bij)effecten aan het licht doen komen. Als voorbeeld noemen wij de grote groei op de secundaire banen. Wat de BRS betreft vraagt het NNHS dus om spoedige bijschaving (zie ook LVB-1a en LVB-1b).

#### **5. Afweging van het totaalpakket**

Bij nieuwe maatregelen of belangrijke wijzigingen binnen het luchtvaartdossier, zoals de luchtruimherziening, dienen effecten en maatregelen/instrumenten altijd in samenhang met alle programma's en trajecten bekeken te worden. Het totale, gecombineerde resultaat is uiteindelijk wat telt. Zo zijn bij de Luchtruimherziening momenteel de effecten voor specifieke locaties en/of individuele bewoners nog niet te overzien. Deze komen pas in beeld bij het ontwerpen van de routes. Daarbij gaat het ons niet enkel om de effecten van routes afzonderlijk, maar ook om de effecten van de combinatie van keuzes. De effecten van de verschillende opties en combinatie van opties dienen over de volle breedte en vooraf in beeld te worden gebracht, zodat uiteindelijk ook een transparante afweging over het pakket als geheel en de effecten van de combinaties daarin gemaakt kan worden. Zo is voor ons een belangrijk gegeven dat vaste naderingsroutes enkel kunnen worden ingevoerd in combinatie met glijvluchten om de pijn van de omwonenden te verzachten. Op dezelfde wijze staat voor ons buiten kijf dat er bij de vierde fix een pakket maatregelen hoort dat de effecten van deze verlegging van een grote verkeersstroom op passende wijze compenseert of mitigeert.

Bijlage: De uitgangspunten van de BRS  
BRS inzet 2.0 (28 september 2020)

In deze bijlage vindt u de standpunten van de BRS overzichtelijk op een rijtje. Onze standpunten zijn te categoriseren in de volgende thema's:

1. Minder hinder
2. Zorg voor integraliteit
3. Transparante en handhaafbare regelgeving
4. Organisatie uitvoering aansluitend op bestaande verantwoordelijkheden

**1. Minder hinder**

- De BRS zet de zorg voor de leefomgeving en minder hinder centraal.
- De BRS vindt dat hinder breder is dan alleen geluid (ook uitstoot van emissies, effecten op slaap en gezondheid, en klimaat).
- De BRS wil dat Schiphol zorgt voor meer rust in de nacht en meer rustmomenten overdag. Zonder verschuiving naar de randen van de dag en/of naar de secundaire banen overdag.
- De BRS wil af van de per saldo benadering van berekende hinder.
- De BRS pleit ervoor dat minder hinder voor iedereen (in meer of mindere mate) als leidend sturingsprincipe wordt gebruikt bij verdere ontwikkeling van de luchthaven. Hinder moet overal (in meer of mindere mate) omlaag. Daarbij wil de BRS extra aandacht voor de nu al overbelaste gebieden, zoals de Zuidoosthoek, waar de groei van de afgelopen jaren onevenredig is neergeslagen.
- De stelling minder hinder voor iedereen vindt haar oorsprong in het groeiverdienmodel. Bij het uitvoeren van de eerdere afspraken kan een verschuiving van hinder voorkomen. Maatregelen die de overbelaste gebieden ontzien en eventueel tot verschuiving naar minder belaste gebieden leiden, moeten niet worden tegengehouden wegens dit principe, als dit tot een meer evenredige verdeling van hinder leidt. Tegelijkertijd moet er voor die gebieden waar de hinder heen wordt verschoven ook andere maatregelen worden getroffen in het minderhinder maatregelenpakket.
- De BRS vindt dat Schiphol passende compensatie moet bieden voor die gebieden waar onvoldoende beperking van hinder kan worden bereikt en de leefbaarheid onder druk staat door de combinatie van ruimtelijke beperkingen en een zware belasting.
- De BRS pleit dat het Rijk het destijds stopgezette onderzoek in het kader van GES (Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol) onder aansturing van RIVM en GGD's hervat.
- De BRS wil geen extra belasting voor de omgeving Schiphol indien (selectieve) uitplaatsing van vliegtuigbewegingen naar andere luchthavens (waaronder Lelystad en Eindhoven) alsnog niet doorgaat.

**2. Zorg voor integraliteit**

- De BRS wil dat het ministerie luchtvaart onderdeel maakt van de Omgevingswetsystematiek, zodat wederkerigheid tussen landzijdig en luchtzijdig beter is geborgd.

- De BRS wil dat het ministerie oog heeft voor andere vraagstukken die ook spelen, zoals de woningbouwopgave en de energietransitie, die ook ruimte nodig hebben. Interbestuurlijke afstemming tussen Rijk en Regio is hiervoor noodzakelijk.
- De BRS wil dat het Rijk en de Sector niet alleen kijken naar innovatie in de lucht, maar ook naar innovatieve maatregelen op de grond om in de gebouwde omgeving tot hinderbeperking te komen. Het Rijk en de Sector moeten hiervoor voldoende middelen reserveren en ruimte bieden voor maatwerk.
- De BRS roept alle partijen op om de capaciteit op Schiphol selectief te gebruiken (voor die vluchten die de grootst mogelijke bijdrage leveren aan de Nederlandse economie). De BRS vraagt het Rijk om een totale visie waarbij alle modaliteiten in samenhang worden bekeken. *(NB dit standpunt over bijdrage aan de economie moet worden aangescherpt in de context van de verduurzaming van de internationale connectiviteit.)*

### **3. Transparante en handhaafbare regelgeving**

- De BRS vindt dat de huidige 'stand still' in de luchtvaart als gevolg van corona als momentum moet worden gebruikt om sturing op selectiviteit alsnog te regelen.
- De BRS wil dat het ministerie het NNHS met (max) 500.000 vluchten op jaarbasis nu zo snel mogelijk in een Luchthavenverkeerbesluit (LVB) en een daarbij passend Luchthavenindelingbesluit (LIB) verankert.
- De BRS wil af van alleen het aantal 'ernstig gehinderden' als maat voor het bepalen van hinder. De BRS roept alle partijen op om samen nieuwe criteria voor het bepalen/berekenen van de mate van hinder te ontwikkelen. Gebruik daarbij ook de inzichten vanuit het meten versus het rekenen.
- De BRS wil dat effecten van instrumenten vooraf inzichtelijk worden gemaakt, zodat er een transparante afweging plaats kan vinden.
- De BRS wil dat het Rijk stuurt vanuit wederkerigheid tussen normen in de ruimtelijke ordening (RO) en normen in de luchtvaart, zoals bij elke andere bedrijfstak. De BRS wil dat het Rijk voorkomt dat eventuele aanscherping in de normering eenzijdig wordt afgewenteld op de omgeving.

### **4. Organisatie uitvoering aansluitend op bestaande verantwoordelijkheden**

- De BRS stelt de verantwoordelijkheden van de bevoegde gezagen en de sector centraal en roept het Rijk op dit ook te doen.
- De BRS vindt dat handhaving onafhankelijk en transparant dient te zijn.
- De BRS vindt dat het Rijk het huidige Regioforum van de ORS moet hervormen tot een breed toegankelijk platform voor dialoog en uitwisseling