

Voorwoord

Beste lezer,

Het Schipholdossier is in allerlei opzichten een dynamisch dossier. Enerzijds doordat Schiphol als economische motor van belang is voor de (economische) ontwikkeling van de regio. Anderzijds door de impact dat de vliegoperatie heeft op de kwaliteit van de leefomgeving en gezondheid van omwonenden. Deze twee facetten zijn niet met elkaar in evenwicht. Op 20 maart 2024 deed de rechtbank Den Haag de uitspraak dat de situatie zoals die in de loop der jaren is gegroeid, niet meer aan het vereiste van een 'fair balance' voldoet. Partijen staan nu voor de lastige opgave die fair balance alsnog te bewerkstelligen. Maar hoewel de urgentie hoog is, zal het nog een heel traject worden om een gewenste balans voor elkaar te krijgen.

Wat begon als een motie vanuit de gemeente Oegstgeest, groeide uit tot een onderzoek naar de gevolgen van de vliegoperatie voor gebieden die binnen de invloedssfeer van primaire banen zijn gesitueerd: in Zuid-Holland de Kaagbaan en in Noord-Holland de Polderbaan. De banen zelf zijn gesitueerd in de (Noord-Hollandse) gemeente Haarlemmermeer.

Zoals de term al suggereert, dienen de primaire banen als strikt geluidpreferente banen het eerste te worden ingezet. De routes van en naar deze banen zouden tot de minste geluidhinder voor de omgeving leiden. Het verdeelsysteem is vervolgens zo ingericht, dat zoveel mogelijk vluchten via deze banen worden afgewikkeld. De gevolgen daarvan zijn in de regio's onder deze vliegroutes niet goed ondervangen. Het blijkt een bron van aanhoudende discussies over de Schipholoperatie als zodanig en ook over de fair balance van het baanverdeelsysteem.

Wat betreft het onderzoek is bewust de keuze gemaakt om buiten deze discussies te blijven. Dit door lopende en nieuwe trajecten in het Schipholdossier waar nog geen duidelijkheid over bestaat, niet bij het onderzoek te betrekken. Met deze begrenzing richt de studie zich op het identificeren van quick wins waarmee de geluidsbelasting en de hinderbeleving onder deze zeer intensief gebruikte banen zouden kunnen worden verminderd. Eigen aan quick wins is dat het daarbij moet gaan om oplossingsrichtingen voor de korte en middellange termijn.

De resultaten van quickscan 'Primaire banen Schiphol' bevestigen een onbalans en tonen de urgentie om vliegoperatie en leefomgeving weer met elkaar in balans te brengen. Het rapport brengt de verschillende vormen van overlast in kaart en ook hoe omwonenden die overlast duiden. Verder brengt het in beeld waar er voor de regio's nog onbenutte kansen liggen om de hinderbeleving te verminderen of weg te nemen. Het onderzoek bevat daarmee belangrijke bouwstenen die van nut zijn bij de ontwikkeling van de fair balance. Daarnaast kunnen de gevonden oplossingsrichtingen de dialoog verscherpen die wij al enige tijd met de stakeholders van de Schipholoperatie voeren.

Christiaan Peetoom (Gemeente Alkmaar)
Brigitte van den Berg (Gemeente Beverwijk)
Ernest Briët (Gemeente Bergen)
Paul Slettenhaar (Gemeente Castricum)
Robbert Berkhout (Gemeente Haarlem)
Jurgen Nobel (Gemeente Haarlemmermeer)
Ani Zalinyan (Gemeente Heemskerk)
Ronald Vennik (Gemeente Heiloo)
Karin Hoekstra (Gemeente Hillegom)
Astrid Heijstee-Bolt (Gemeente Kaag en Braassem)

Jacco Knape (Gemeente Katwijk)
Gebke van Gaal (Gemeente Leiderdorp)
Julius Terpstra (Gemeente Leiden)
Kees van der Zwet (Gemeente Lisse)
Roberto ter Hark (Gemeente Noordwijk)
Elfred Bus (Gemeente Oegstgeest)
Elsbeth Koek (Gemeente Teylingen)
René Oud (Gemeente Uitgeest)
Marie Therese Meijs (Gemeente Velsen)
Jeannette Baljeu (Provincie Zuid-Holland)

Inleiding

Vanaf de jaren '80 lag de wens om een 'mainport' te worden ten grondslag aan het operationeel beleid van Schiphol. Het mainport-idee omvatte twee centrale elementen: groei, met name door uitbouw van de hubfunctie (een knooppunt voor vluchten tussen verschillende luchthavens wereldwijd), en inpassing van de luchtvaartoperatie in de ruimtelijke en maatschappelijke omgeving. De verhouding tussen de groei van de luchthaven aan de ene kant en die van kwaliteit van de leefomgeving aan de andere kant is in de loop van de tijd uit balans geraakt. Het faciliteren van de groei heeft wel plaatsgevonden, maar vermindering van de overlast niet. Deze scheefgroei komt nadrukkelijk terug in het vonnis van de Rechtbank Den Haag van 20 maart 2024 in de zaak die door Stichting Recht op Bescherming tegen Vlieghinder (RBV) tegen de Staat der Nederlanden is aangespannen.

De uitspraak van deze rechtszaak sluit aan op de bijstelling van het standpunt van het kabinet over de verdere ontwikkeling van Schiphol. De hoofdlijnenbrief Schiphol aan de leden van de Tweede Kamer van 24 juni 2022 (IENW/BSK-2022/156292) bleek het startpunt van een hele reeks vanuit het Rijk geïnitieerde ontwikkelingen. Deze beogen een betere balans te brengen tussen connectiviteit enerzijds en kwaliteit van de leefomgeving rond Schiphol anderzijds. Inmiddels lopen er diverse projecten en zijn besluiten in procedure gebracht die uiteindelijk van invloed zullen zijn op de kwaliteit van de leefomgeving van onze inwoners. Belangrijk zijn in dit verband:

- de ontwerp- en realisatiefase van de Voorkeursbeslissing luchtruimherziening (het al dan niet verleggen van routes);
- NOVEX Schipholregio (Rijk-regio aanpak om te komen tot verbetering ruimtelijke relatie tussen land- en luchtzijdige ontwikkelingen, normering leefklimaat);
- de wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) (plafond voor vliegtuigbewegingen, normen en handhaafstelsel, rechtsbescherming).

Het dossier is daarmee op tal van punten in beweging. Ondertussen gaat de vliegoperatie door en houdt de overlastbeleving aan. Wij vinden dit onvoldoende en vinden dat er meer moet gebeuren en in hoger tempo vooruitgang moet worden verkregen.

Aanleiding quickscan Primaire banen

Een in december 2022 door de gemeenteraad van Oegstgeest aangenomen motie bleek de opstap naar een regio-breed gedragen actie om onderwerpen op te pakken die op korte termijn al enige verbetering kunnen brengen. Die motie van de raad van Oegstgeest riep namelijk op tot het uitvoeren van een nulmeting van geluidsoverlast in de Zuidwesthoek, zoals in 2022 in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is uitgevoerd voor de Zuidoosthoek. De oproep tot het doen van deze nulmeting is overgenomen door het gehele cluster ZuidWest (9 Zuid-Hollandse gemeenten die samenwerken op het Schipholdossier). Gesprekken tussen de Omgevingsdienst West-Holland en onderzoeksbureau To70 hebben tot een uitbreiding van het onderzoek naar het buitengebied van de Polderbaan geleid. Daarmee verlegde de richting van het onderzoek zich van eerst specifiek de problematiek van de Kaagbaan, naar een bredere problematiek, namelijk naar die van de zogenoemde "primaire banen". Dit zijn de banen die bij afwikkeling van het vliegverkeer het eerst worden ingezet. Dit vanwege hun ligging die de hinder zo minimaal mogelijk zou houden. Pas wanneer de maximumcapaciteit van deze banen is bereikt, of wanneer de weersomstandigheden daartoe noodzaken, worden de overige banen, de zogenoemde secundaire banen ingezet. De Kaag- en de Polderbaan hebben daardoor een soortgelijke problematiek. De verbreding van het onderzoek is daardoor meer van geografische dan van inhoudelijke aard.

Op latere momenten zijn ook de gemeente Haarlemmermeer en provincie Zuid-Holland bij het onderzoek aangehaakt. Door de aanhaking van Haarlemmermeer kon ook het binnengebied van deze twee primaire banen bij het onderzoek worden betrokken. Het onderzoek bestrijkt daardoor in geografisch opzicht het gehele traject van vliegtuigbewegingen van en naar de primaire banen.

Aanleiding voor provincie Zuid-Holland om bij het onderzoek aan te haken was de wens om de overlast en hinderervaring beter in kaart te brengen en om te weten wat omwonenden op dit onderwerp belangrijk vinden.

Kaders opdracht quickscan

Negentien gemeenten rondom de primaire banen Kaagbaan en Polderbaan en de Provincie Zuid-Holland hebben To70 gevraagd een quickscan uit te voeren naar de ontwikkeling van het vliegverkeer in de periode van 2013-2019 en 2022. De jaren 2020 en 2021 zijn vanwege de coronapandemie buiten beschouwing gehouden. Nadrukkelijk is het onderzoek gericht op het identificeren van quick wins: maatregelen die op korte termijn bespreekbaar kunnen worden gemaakt en geen onderdeel uitmaken van de grotere ontwikkelingen. Belangrijk daarbij is dat oplossingen niet mogen leiden tot verschuiving van hinder naar andere gemeenten en regio's en dat de oplossingsrichtingen passen binnen bestaande afspraken, zoals het Nieuwe Normen- en Handhavingssstelsel (NNHS). Gevolg van deze inkadering is dat dit beperkingen met zich meebrengt voor wat betreft de mogelijke oplossingsrichtingen die zijn geïdentificeerd om te komen tot daadwerkelijk minder vliegtuiglawaai. Zodra een problematiek zich laat oplossen door sturing op capaciteit, valt dat buiten de scope van het onderzoek. In die gevallen zijn de geïdentificeerde oplossingsrichtingen vaak minder doeltreffend. Door ook dit mechanisme te signaleren, wordt zichtbaar wat de gevolgen voor de onderzoeksgebieden zijn van de baangebruikregels volgens het NNHS. Het maakt duidelijk dat voor het bewerkstelligen van een gezonde leefomgeving ook capaciteit een relevant issue is.

Proces

De naam 'quickscan' suggereert dat het een snel project is geweest, maar niets is minder waar. Ruim een jaar lang hebben we (opdrachtgevers), met een groeiende groep partijen, samen gewerkt om tot het resultaat te komen.

Met het oog daarop is het onderzoek opgebouwd uit drie fasen:

- 1) het verkrijgen van feitelijk inzicht in de ontwikkeling van het vliegverkeer op de primaire banen in de periode 2013-2019 en 2022;
- 2) het identificeren van aandachtspunten wat betreft de beleving van geluidhinder;
- 3) het identificeren van oplossingsrichtingen. Dit betreft zowel autonome ontwikkelingen (bijvoorbeeld vlootvernieuwing) als potentiële nieuwe maatregelen.

Fase 1 heeft een feitenbasis opgeleverd over de geluidsbelasting, het vliegverkeer (vliegtuigbewegingen, verdeling over de dag, seizoenen, tijdstippen, per uur) en de vlootsamenstelling. Deze feitenbasis is opgesteld over de periode 2013-2019 en later aangevuld met gebruiksjaar 2022. Voor deze periode is gekozen vanwege de invoering in 2013 van het Nieuwe Normen- en Handhavingssstelsel (NNHS) dat heeft geleid tot het preferentieel baangebruik. Na de quickscan van de Zuidoosthoek is in 2022 strikter gevlogen volgens de regels voor preferentieel baangebruik. De toevoeging van gebruiksjaar 2022 heeft dus als toegevoegde waarde dat zichtbaar wordt wat het scherper toepassen van de regels voor baangebruik precies betekent voor het vliegverkeer op de primaire banen. Het geeft niet alleen een beeld op welke wijze het vliegverkeer uit de coronacrisis is gekomen. Ook toont het dat in weerwil van het geringere aantal vliegtuigbewegingen in 2022 ten opzichte van topjaar 2019, de primaire banen gelijk of zelfs iets zwaarder zijn ingezet dan in dat topjaar het geval is geweest. Het maakt duidelijk dat met strikte toepassing van de regels voor baangebruik en met inzet van allerlei nieuwe technieken, het plafond voor vliegtuigbewegingen bij deze banen nog hoger kan worden gelegd. Deze ontwikkeling komt de kwaliteit van de leefomgeving bij deze banen bepaald niet ten goede.

In fase 2 is voor elk van de primaire banen een bewonersworkshop gehouden. Doel van deze workshops was om de feitenbasis die To70 had opgesteld te spiegelen aan de ervaringen van de bewoners. Tijdens deze sessies zijn door de betrokken bewoners de nodige aandachtspunten benoemd. Dit heeft geleid tot een beter beeld van waar en wanneer de bewoners hinder van het vliegverkeer ondervinden. Voorbeelden hiervan zijn het lang, laag over het gebied aanvliegen en het gebruik van oude lawaaiige toestellen.

Na het ophalen van de aandachtspunten en toetsing en aanvulling door de bewoners is in fase 3 door To70 gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen voor de opgehaalde aandachtspunten. De oplossingsrichtingen zijn in concept besproken met de betrokken bewoners. De feedback van de verschillende partijen is verwerkt in de eindresultaten die voor u liggen.

Inhoud

De quickscan heeft geresulteerd in een aantal aandachtspunten en bijbehorende mogelijke oplossingsrichtingen. Niet overal zijn zowel de situatie Kaagbaan en de situatie Polderbaan uitgewerkt. Bij die situaties hoefde slechts één casus te worden uitgewerkt om voor allebei de banen oplossingsrichtingen te kunnen identificeren.

Per oplossingsrichting is aangegeven of het een beleidsmatige of operationele oplossingsrichting is en op welke termijn deze bespreekbaar kunnen worden gemaakt. Ook staat aangegeven met welk bevoegd orgaan het gesprek moet worden aangegaan om de oplossingsrichting verder uit te werken en te implementeren.

De verschillende partijen in het door het onderzoek bestreken gebied zijn al jaren met elkaar in gesprek. De verschillende aandachtspunten overziende, zijn de meeste van die aandachtspunten al eens eerder aangekaart. De gesprekken daarover hebben klaarblijkelijk niet tot de gewenste bijstellingen geleid. De quickscan heeft daarom in beperkte mate nieuwe inzichten opgeleverd. Maar de bundeling ervan, de context waarin zij worden geplaatst en, niet in de laatste plaats, de kantelende grondhouding bij het Rijk in de afweging van belangen bieden nieuwe kansen die moeten worden benut.

Quickscan één van de bouwstenen

In de inleiding is er reeds op gewezen dat het Schipholdossier op tal van punten in beweging aan het komen is. Naast de daar gememoreerde ontwikkelingen zijn er ook allerlei technische innovaties die Luchtverkeersleiding Nederland de mogelijkheid bieden om meer vluchten per uur af te wikkelen. Deze ontwikkeling zal mogelijk tot gevolg hebben dat de primaire banen intensiever gaan worden ingezet om bij de secundaire banen de hinder verder te beperken. Een dergelijke ontwikkeling is ongewenst omdat dit bij omwonenden van de primaire banen tot nog meer hinder leidt.

De gevonden oplossingsrichtingen zijn veelal technisch van aard en lijken op korte termijn implementeerbaar. Daarnaast kunnen de oplossingsrichtingen ook worden overwogen bij het terugdringen van de hinderbeleving door het vliegverkeer in verder weg liggende regio's buiten de 48 L_{den}-contour.

De quickscan vestigt ook aandacht op de toename van het luchtverkeer en op de navenant toenemende hinderbeleving in de jaren na corona. Gelet hierop zetten gemeenten (onder de routes van en naar de primaire banen) en provincie Zuid-Holland zich in om een betere balans te bewerkstelligen tussen het economische belang van een internationale luchthaven en de kwaliteit van de leefomgeving. Dit zal breder binnen de interbestuurlijke samenwerking in het kader van de Bestuurlijke Regie Schiphol, het samenwerkingsverband van 4 provincies en 56 gemeenten, worden opgepakt.

Naast het bewerkstelligen van een fair balance, pleiten de gemeenten – samen met de Bestuurlijke Regie Schiphol – voor heldere normen voor geluid, maar ook voor overige emissies van vliegverkeer. De normen moeten bijdragen aan individuele bescherming van de inwoners.

Vervolg

Nu komt het er op aan dat de in aanmerking komende oplossingsrichtingen bespreekbaar worden gemaakt en zo mogelijk te koppelen aan lopende projecten en daarbinnen te vertalen naar acties. In dit verband kan worden gemeld dat tijdens fase 3 gesprekken zijn gestart met onder meer het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Royal Schiphol Group N.V. en Luchtverkeersleiding Nederland. Het is de bedoeling deze partijen te informeren over de resultaten van het onderzoek en de lopende gesprekken aan de hand daarvan meer richting te geven. Daarbij kan de uitkomst zijn dat de gevonden oplossingsrichtingen autonoom worden ingeslagen ofwel dat zij gaan worden ingepast in projecten in het kader van NOVEX Schipholregio en in het Minder Hinder Schiphol programma. Dit geldt bijvoorbeeld voor de oplossingsrichtingen rond het onderwerp nieuwbouwplannen. Deze problematiek is één van de onderwerpen waarop de Uitvoeringsagenda van de NOVEX Schipholregio antwoord moet gaan geven.