

## 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 aantoonde, 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 geeft 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 overal 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 Spaarnedam 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, transitievliegen, startend materiaal of landend en concentraties van storings 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 luchtverkeerwegen" 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 handhavingsmethode 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 frequentie-component 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*