

V076



VERBETEROORSTELLEN CROS BEWONERS

Algemeen

De gezamenlijke bewonersvertegenwoordigers in CROS bieden u hierbij in het kader van de evaluatie van de Wet Luchtvaart een aantal verbetervoorstellen aan. Onze voorstellen zijn voornamelijk gericht op verbetering van het luchtvaartbeleid in zijn algemeenheid en op maatregelen die voor de gehele regio van belang zijn.

In onze voorstellen zult u een centraal thema herkennen: het vermijden van vliegen boven woongebieden. Het ontzien van woonconcentraties, één van de speerpunten van het milieubeleid rondom Schiphol, dient eindelijk eens de prioriteit te krijgen die het toekomt. Het is de belangrijkste pijler voor het bestrijden van de overlast.

Lokale problematiek laten wij over aan lokale verbetervoorstellen. Voor zover die voorstellen blijken te passen in het door ons voorgestane beleid en kunnen leiden tot hindervermindering zonder hinderverplaatsing, ondersteunen wij deze bij voorbaat. Voor zover in de lokale voorstellen sprake is van conflicterende belangen, achten wij ons binnen CROS niet geroepen om reeds in dit stadium afwegingen te maken.

Hieronder formuleren wij op een aantal punten onze collectieve verbetervoorstellen. De essentie van deze voorstellen is gecursiveerd aangegeven.

Mainport

Aan de mainportfunctie van Schiphol wordt grote waarde toegekend. Opvallend is dat in de discussie rond Schiphol het begrip mainport gebrekkig wordt gedefiniëerd en verschillend wordt geïnterpreteerd. Volgens ons is de core business van een mainport nog steeds het fungeren als verbindingsschakel tussen intercontinentaal en continentaal luchtverkeer. Een nadere bepaling van de minimale capaciteit behorend bij de mainportfunctie ontbreekt nu in het Plan van Aanpak voor de evaluatie van de Wet en het stelsel. Hierdoor kan niet objectief worden beoordeeld of de door de sector vanuit eigen optiek gewenste capaciteit wel of niet overeenstemt met de minimaal noodzakelijke capaciteit.

De huidige positie van de luchthaven Schiphol werpt een aantal vragen op naar de noodzakelijkheid en de mate van groei, alsmede naar de optimale afmetingen. Hierbij nemen wij in aanmerking dat (1) het hub-and-spoke systeem, dat de basis vormde van het oorspronkelijke mainport-concept, op zijn minst gedeeltelijk verdrongen wordt door point-to-point verbindingen die een andere dynamiek met zich meebrengen, en (2) dat de ontwikkelingen naar stiller en nauwkeuriger vliegen, tegen alle eerder optimisme in, een langzaam traject blijken te zijn met slechts marginale effecten.

Verder constateren wij dat ten aanzien van de geluidhinder bij een groot gedeelte van de bevolking de limiet van aanvaardbaarheid is bereikt dan wel overschreden. Zonder een duidelijke capaciteitsgrens wordt de hinder onbeheersbaar.

Er dient een grens te worden gesteld aan de maximale capaciteit van de luchthaven. Verdere groei van Schiphol dient plaats te vinden in de vorm van kwalitatieve groei, niet meer in de vorm van kwantitatieve groei.

Dit kan uitsluitend worden gerealiseerd door een substantiële vermindering van het aantal vluchten. Schiphol moet zich richten op de essentie van een mainport, en dus in de eerste plaats gereserveerd worden voor passagiers-lijndiensten. De noodzakelijke ruimte voor groei kan dan worden gevonden in het geleidelijk “uitplaatsen” van het vrachtvervoer, prijsvechters en vakantiecharters. Het alternatief is uitplaatsing van de luchthaven als geheel, een vroeger reeds geponeerde optie die onmiskenbare voordelen biedt voor werkgelegenheid en innovatie. Een kwaliteitsluchthaven heeft goede gereedschappen nodig. Schiphol moet daarom de wil en de mogelijkheid hebben om uitsluitend geluidsarme vliegtuigen met de modernste navigatieapparatuur te accommoderen, en de beschikking hebben over een luchtverkeersleiding die uitgerust is met de meest geavanceerde middelen.

Dubbeldoelstelling

De oorspronkelijke uitgangspunten voor zowel de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol als voor de afhandeling van het luchtverkeer zijn vervat in de PKB Schiphol en Omgeving van 1995, voor een planperiode tot 2015.

De zogenaamde “dubbeldoelstelling” beoogde een permanente en faire afweging tussen de lusten (de economische belangen) en de lasten (hinder voor de omgeving) van de luchthaven. De ervaring leert dat in de eerste helft van de planperiode (1995-2005) deze afwegingen vrijwel uitsluitend in het voordeel van de luchtvaartsector en in het nadeel van de bewoners van de regio zijn uitgevallen. Het zou billijk zijn om in de tweede helft van de planperiode (2005-2015) deze rollen eens om te draaien.

Bij de herziening van het stelsel dienen ditmaal de milieu-aspecten leidend en de economische aspecten volgend te zijn.

De huidige interpretatie van de dubbeldoelstelling komt neer op het vaststellen van een maximumlimiet aan de berekende geluidbelasting bij een door de sector gewenste toename van de capaciteit. De werkelijk ervaren hinder en overlast spelen hierbij nauwelijks een rol. In de beleving van de omgeving zal pas sprake zijn van een echte dubbeldoelstelling wanneer zowel de luchthaven als de regio evenredig profiteren van ontwikkelingen. De overheid dient in dit kader de omgeving de garantie te geven dat elke groei boven de minimaal voor de mainportfunctie benodigde capaciteit gepaard gaat met een evenredige afname van de overlast.

Uitgangspunten hinderbeperking (geluid)

De geluidsbeperkingen volgens de PKB beheldden vier aspecten. In de eerste plaats de kwalitatieve eis om het vliegen over woongebieden zoveel mogelijk te vermijden. Daarop aansluitend drie kwantitatieve eisen, de indicatieve contouren (inclusief punt K), de beperkte saldering (± 2 KE, resp 2 dBA) en het maximale aantal woningen binnen de vastgestelde 35KE-contour.

Op geen van de vier genoemde punten voldoet het huidige gebruiksscenario van Schiphol aan de de genoemde eisen. Integendeel, er wordt op grote schaal over woonconcentraties gevlogen, de indicatieve contouren worden niet geëerbiedigd, de Wet Luchtvaart laat praktisch onbeperkte saldering toe, en de vastgestelde contour is verschoven.

Van enige vorm van “gelijkwaardige bescherming” is dan ook geen sprake geweest. Bovendien heeft de wijze van totstandkoming van de Wet het wantrouwen onder de bewoners van de regio gevoed ten opzichte van de luchtvaartsector en de overheid. Het ging óver ons, maar compleet zonder ons. Daarmee zal duidelijk zijn waarom wij bij herhaling aandringen op een onverkorte uitvoering van de “motie Baarda”.

Herstel van de indicatieve contouren is noodzakelijk om de bescherming van zowel het buitengebied als het binnengebied te waarborgen.

Aangedrongen wordt op een herontwerp van het gebruikssysteem van Schiphol zodanig dat dit systeem minstens beantwoordt aan de oorspronkelijke afspraken. De bewoners wensen de indicatieve geluidscontouren terug te zien in het beleid.

Verder dienen, naar analogie van de PKB, ten behoeve van mogelijke toekomstige wijzigingen in het gebruiksscenario kwantitatieve bepalingen te worden opgenomen ten aanzien van de saldering, dwz een lokale verbetering mag niet ten koste gaan van lokale verslechtering boven een bepaald vastgesteld maximum.

Uiteraard is het niet onze bedoeling dat er een stelsel komt dat geheel verstoken is van flexibiliteit. Integendeel, de wet zou mogelijkheden moeten bieden tot het uitvoeren van experimenten tot verbetering, en bij positieve proefresultaten moeten verbeteringen onverwijld kunnen worden ingevoerd. Een dergelijke aanpak is echter alleen verantwoord wanneer experimenten aan strenge regels worden gebonden.

Het stelsel dient ruimte te bieden voor experimenten die kunnen bijdragen aan het terugdringen van overlast. Dergelijke experimenten mogen alleen worden uitgevoerd onder strikte randvoorwaarden die van tevoren met de regio zijn overeengekomen. Deze betreffen in ieder geval de tijdsduur, de betrokken locaties, het doel van de proef en de wijze van evaluatie.

Hinderbeperking en handhaving

De ontwerpfilosofie voor het gebruikssysteem van de luchthaven zou onder meer gebaseerd moeten zijn op maximale hinderbeperking door middel van het bewust vermijden van vliegen over woongebieden. Daarnaast zou vooraf moeten worden vastgesteld welk geluidsniveau voor woongebieden als maximum “aanvaardbaar” mag worden beschouwd. Duidelijk is dat 35 KE in zijn algemeenheid reeds veel te hoog is, nog afgezien van het feit dat integrale geluidsmaten als KE en Lden niet stroken met de hinderbeleving. Het zou beter zijn om vliegroutes zo te ontwerpen dat pieken in de geluidbelasting boven een zekere waarde, bijvoorbeeld 70 of 75 dB(A), in woonkernen geheel worden voorkomen.

Beheersing van de hinder vereist een combinatie van vier factoren: beperking van het aantal vluchten (zie onder **Mainport**), algemene maatregelen, keuze van de wijze van het gebruik van de luchthaven (zie onder **Routesysteem en vliegprocedures**) en handhaving.

Met betrekking tot de algemene maatregelen vragen wij bijzondere aandacht voor hinderbeperking in de nachtperiode, in verband met slaapverstoring.

De nachtperiode dient verlengd te worden van 's morgens 6 uur tot 7 uur.

De overheid dient zich maximaal in te zetten om te komen tot een Europees verbod op nachtvluchten.

Ten behoeve van de handhaving zien wij de volgende verbeteringen:

Het aantal, de locaties en de instelwaarden van de handhavingpunten dienen zodanig te worden vastgesteld dat op zijn minst wordt voldaan aan de bescherming welke door de PKB werd beoogd.

Ten aanzien van de handhavingpunten en van het gebruik van geluidsmetingen ondersteunen wij de voorstellen zoals vermeld in de Vierde Voortgangsrapportage van de CDV.

Routesysteem en vliegprocedures

Bescherming van de bevolking tegen overlast en veiligheidsrisico's staat of valt met de keuze van het routesysteem en de vliegprocedures.

Het bestaande routesysteem dient te worden vervangen door een vereenvoudigd systeem van vaste vliegroutes voor starten en landen, waarbij als uitgangspunt dient dat de in de praktijk te verwachten vliegpaden over onbebouwde (en waar dat op technische gronden niet mogelijk is, over spaarzaam bebouwde) gebieden voeren.

Vooraf ten behoeve van de bescherming van het buitengebied dient geografische spreiding van de vliegpaden op geringe vlieghoogte te worden voorkomen. Hetzelfde geldt overigens ook voor woonconcentraties in het buiten-buitengebied. Hiertoe stellen wij een aantal vliegtechnische maatregelen voor, twee in verband met geluidhinder, één in verband met veiligheid.

Binnen het huidige stelsel mag een toestel de luchtverkeerweg behorend bij de opgegeven SID verlaten zodra het een hoogte heeft bereikt van 3000 ft. Daardoor waaieren de vliegpaden vroegtijdig uit, dikwijls over bewoond gebied. Omwonenden buiten de vastgestelde luchtverkeerwegen wanen zich ten onrechte beschermd. Toestellen op deze hoogte kunnen aanzienlijke hinder veroorzaken. Piekniveau's boven 80 dB(A) zijn geen uitzondering.

Deze situatie kan verbeterd worden door de volgende aanvullende voorwaarden te stellen, zelfstandig of in combinatie:

- 1) Het verhogen van de grenswaarde, bij voorkeur naar 6000 ft
- 2) Het in overleg vaststellen van een point of free exit voor elke route,
- 3) Het vaststellen van een grenswaarde per toestelcategorie/startgewicht.

Aanbevolen wordt om een proefperiode in te stellen: voor mogelijkheid 1 per direct , mogelijkheid 2 binnen 6 maanden en mogelijkheid 3 binnen 12 maanden. Bij een positief resultaat van deze proef zou op korte termijn verankering in de wetgeving kunnen plaatsvinden. Verwacht wordt dat deze maatregelen geen invloed hebben op de handhavingspunten en slechts een beperkte invloed op de capaciteit.

SID's dienen gevolgd te worden tot een vlieghoogte van minimaal 6000 ft is bereikt.

Geografische spreiding van het luchtverkeer is in vele gevallen een bron van ergernis, omdat daardoor steeds meer woongebieden worden overvlogen. Hinder kan aanzienlijk worden beperkt door het aantal bochten op geringe vlieghoogte tot een minimum te beperken. Voor de vliegveiligheid of voor de capaciteit gewenste spreiding dient op veel grotere hoogten plaats te vinden.

Het "verkort indraaien" bij de landing en het "versneld uitdraaien" bij starten dienen voorkomen te worden wanneer daarbij woonconcentraties worden belast.

Onnodige geluidbelasting treedt in het bijzonder op tijdens verkort indraaien en versneld uitdraaien van vliegtuigen met verouderde navigatieapparatuur. Wij pleiten voor een actief stimuleringsbeleid waardoor maatschappijen gedwongen worden moderne navigatieapparatuur aan te schaffen.

Afwijkende situaties, vooral wanneer die betrekking hebben op vliegtuigen in een noodsituatie, zorgen bij de bewoners regelmatig voor begrijpelijke commotie.

Vaste noodprocedures dienen te worden ingesteld om te voorkomen dat manoeuvres met verhoogd risico boven of nabij bebouwd gebied plaatsvinden.

Ondanks de beste intenties, een milieuvriendelijk routesysteem, vliegtuigen en luchtverkeersleiding met geavanceerde navigatiemiddelen, en hinderbeperkende procedures zal het niet altijd mogelijk zijn om woongebieden geheel te vermijden. In dat geval dienen echter minimale voorwaarden voor bescherming van de bewoners te worden vastgelegd. Voor dergelijke afspraken komen onder meer in aanmerking het implementeren van kortere preferentie-intervallen (zogenaamde stilte-perioden) en het vermijden van pieken in de geluidbelasting (bijvoorbeeld geen vluchten die een geluidsniveau hoger dan 75 dB(A) opleveren).

De positie van LVNL.

De LVNL profileert zich als onderdeel van de luchtvaartsector en identificeert zich met de belangen daarvan. De geldende volgorde is: vliegveiligheid voor alles, daarna het garanderen van de capaciteit van het luchtverkeer binnen de wettelijke mogelijkheden, en als sluitpost hinderbeperking. Van een voortdurende, objectieve afweging van belangen in het kader van de dubbeldoelstelling is geen sprake, noch door de LVNL noch door anderen. De wet voorziet hier momenteel ook niet in.

Idealiter zou de LVNL een positie innemen als bewaker van de dubbeldoelstelling, waarbij een continue afweging tussen capaciteit en hinder onderdeel van hun taak is. Ook zou de eenzijdige fixatie op interne veiligheid moeten worden aangevuld met een zorgplicht voor de externe veiligheid. Een en ander zou wel een ingrijpende cultuuromslag binnen de organisatie van de LVNL vergen.

Structuur en cultuur van de LVNL moeten worden veranderd, de LVNL moet worden getransformeerd tot een organisatie die in de eerste plaats in dienst staat van het algemeen belang. De overheid dient dit wettelijk te verankeren en moet daarvan de consequenties accepteren door de LVNL voldoende middelen te garanderen om deze nieuwe taak uit te voeren.

Indien het onmogelijk blijkt om bovengenoemde verandering te verwerkelijken, zal een alternatieve instantie moeten worden opgetuigd, welke de wettelijke opdracht krijgt om de dubbeldoelstelling te bewaken door middel van het maken van een voortdurende en objectieve afweging tussen economie (capaciteit) en milieu (geluidhinder en veiligheid).

Klachtenbehandeling

In het bestaande klachtmelding- en klachtenregistratiesysteem worden klachten over hinder (meestal: geluidhinder) gekoppeld aan individuele vluchten. Een en ander is het gevolg van de historische doch statistisch zeer aanvechtbare opvatting dat een momentane klacht uitdrukking geeft aan momentane hinder. Recente inzichten leren ons dat klachten een expressie zijn van een scala aan soorten onvrede. Het IKB is niet toegerust voor verwerking van deze gecompliceerde materie. De verschillende

categorieën klachten behoren te worden gescheiden en separaat verwerkt. Dit zal ingrijpende veranderingen vergen in de werkwijze en de technische voorzieningen van het IKB. Hiervoor zullen door de overheid middelen moeten worden verstrekt.

Het bestaande klachtmeldingssysteem van CROS-IKB behoort te worden omgezet in een hindermeldingssysteem waarin klachten gecategoriseerd naar hun werkelijke oorzaak kunnen worden verwerkt.

Ook is uit analyses gebleken dat klachtenpatronen nauwelijks een verband vertonen met de integrale geluidsmaten KE en Lden. Dat kan van alles betekenen. Mogelijk zijn de klassieke dosis-effect relaties niet (meer) van toepassing en mag daarop geen hinderbeleid meer worden gebaseerd. Een andere mogelijkheid is dat de berekende geluidbelasting een systematische onderschatting is van de werkelijke belasting. Wellicht zijn andere parameters zoals aantallen vliegbewegingen, het tijdstip van hinderbeleving, de tijdsduur en de mate van stilteverstoring, of niet-akoestische factoren, van meer gewicht. Dit zou op korte termijn moeten worden onderzocht.

Ter validatie van de waarde van klachtenregistratie en klachtenanalyse, en tevens om de gehele populatie rondom Schiphol te laten participeren, dient regelmatig grootschalig bevolkingsonderzoek plaats te vinden, waarmee ook niet-gehinderden en niet-klagende gehinderden worden bereikt.

Nader onderzoek naar dosis-effect relaties tussen geluidbelasting en ondervonden hinder, inclusief studie naar meer geschikte geluidsmaten, dient ten spoedigste te worden uitgevoerd.

Communicatie

De bevolking van de regio dient voortdurend eerlijk en effectief te worden ingelicht over alle aspecten van de luchthaven die haar ter harte gaan. Als voorbeeld van een onderbelicht aandachtsgebied noemen wij het onderwerp veiligheid, met name de ontwikkeling van het groepsrisico en de resultaten van onderzoek en inspecties in verband met veiligheid.

Wat betreft communicatie in het algemeen geven de bestaande publicaties slechts eenzijdige en selectieve informatie. Vanuit de luchtvaartsector worden de lusten opgeschroefd en de lasten gebagatelliseerd, vanuit de milieuorganisaties en de plaatselijke actiegroepen bestaat de neiging om de lasten uit te vergroten en de lusten te kleineren.

In deze controversie schaart de overheid zich in de beleving van de bewoners categorisch aan de zijde van de luchtvaartsector. Dit heeft een desastreuze invloed op de geloofwaardigheid van de overheid.

Er is dringend behoefte aan objectieve informatie over alles wat met de luchthaven Schiphol samenhangt. Hiervoor is een onafhankelijk communicatiemiddel (gedacht kan worden aan een periodiek en een website) met een meerhoofdige onafhankelijke redactie noodzakelijk. Wellicht is hier een taak voor CROS weggelegd.

Gevolgen van de verbetervoorstellen

Bovenstaande verbetervoorstellen hebben in de eerste plaats tot doel om het luchtvaartbeleid te herzien. Wanneer wordt ingezet op maximale, systematische beperking van het vliegen over woongebieden, zullen de geluidsoverlast, de gevoelens van onveiligheid en het aantal klachten ongetwijfeld drastisch afnemen.

Dit zal helaas niet gaan zonder beperkingen aan de capaciteit van de luchthaven. Het is uiteraard niet mogelijk de effecten van onze voorstellen op dit punt nauwkeurig te schatten. Het wezenlijke probleem daarbij is namelijk dat niet vaststaat wat met "de capaciteit" wordt bedoeld. Wanneer dat de door de sector gewenste capaciteit betekent, is het probleem bij voorbaat onoplosbaar. Tegen een filosofie van zo groot mogelijk groeien is geen enkel verbeterkruid gewassen. Wanneer dat de capaciteit is zoals die voorzien werd in de PKB 1995 en waar de bevolking rekening mee mocht houden, wordt de situatie al een stuk aangenamer. Herontwerp van het systeem op basis van de indicatieve contouren, in combinatie met de door ons voorgestelde verbeteringen van procedures, zullen ten opzichte van de situatie van vóór de Wet Luchtvaart slechts geringe consequenties voor de capaciteit hebben. Uiteraard moet dan wel rekening gehouden worden met langere vluchtpaden in de omgeving van de luchthaven, doch dat is een prijs die ook elders wordt betaald. Graag zouden wij ook de capaciteit in beschouwing nemen die minimaal nodig is om de mainportfunctie van Schiphol blijvend te handhaven. Deze ontbreekt echter.

Tenslotte

Deze voorstellen worden in eerste instantie ter informatie aangeboden aan de leden van CROS, ter verdere bundeling en doorzending aan het Projectbureau evaluatie Schipholbeleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De bewonersvertegenwoordigers zijn van harte bereid om een nadere toelichting op hun voorstellen te geven en eventuele vragen te beantwoorden.

Met vriendelijke groeten,
namens de gezamenlijke bewonersvertegenwoordigers in CROS,

xxxxxxx, bewonerscoördinator