

Position paper Haarlemmermeer – naar een juridisch houdbaar en handhaafbaar Luchthavenverkeerbesluit



Haarlemmermeer vraagt de Eerste Kamer bij de beoordeling van het ontwerp-Luchthavenverkeerbesluit in het bijzonder aandacht voor drie punten:

1. Herstel de juridische samenhang van het stelsel

Actualiseer het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) en het Luchthavenindelingbesluit (LIB) gelijktijdig en borg aantoonbaar een evenwicht tussen de belangen van de luchtvaart en de leefomgeving.

2. Bied duidelijkheid voor woningbouw en leefomgeving

Maak de ruimtelijke consequenties van het ontwerp-LVB expliciet en zorg voor stabiele, juridisch houdbare kaders voor woningbouw en gebiedsontwikkeling.

3. Zorg voor een handhaafbaar en geloofwaardig stelsel

Werk een duidelijke normensystematiek uit, met transparante monitoring en afdwingbare afspraken, en koppel eventuele groei aan aantoonbare verbetering van de leefomgeving.

Haarlemmermeer bevindt zich in een bijzondere positie: we zijn zowel woon- en leefgemeente als gastgemeente van een internationale luchthaven. Wij staan voor de opgave om een balans te vinden tussen de leefbaarheid en gezondheid van onze inwoners en het economische belang van Schiphol. Tegelijkertijd staan wij voor een omvangrijke en urgente woningbouwopgave. Dat vraagt om duidelijke keuzes en samenhangend beleid van het Rijk hoe vliegen en wonen in de Schipholregio samen kunnen gaan.

Haarlemmermeer levert de vicevoorzitter van de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), het samenwerkingsverband van 53 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. Voor de BRS geldt dat verdere ontwikkeling van Schiphol en de luchtvaart alleen mogelijk is wanneer deze gepaard gaat met aantoonbare verbetering van gezondheid en leefomgeving.

We onderschrijven het belang van een juridisch houdbaar LVB dat een einde maakt aan de situatie van het anticiperend handhaven en dat de rechtspositie van omwonenden herstelt. Tegelijkertijd constateren wij dat het ontwerp-LVB in de huidige vorm nog onvoldoende robuust, rechtmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Herstel de juridische samenhang van het stelsel

Samenhang van het stelsel en ruimtelijke doorwerking in de regio

Het LVB en het LIB vormden historisch één samenhangend juridisch kader voor zowel de luchthavenoperatie als de ruimtelijke bescherming van de omgeving. Het wijzigen van het LVB zonder gelijktijdige aanpassing van het LIB kan leiden tot inconsistentie in contouren en tot onduidelijkheid

voor gemeenten, initiatiefnemers en omwonenden. Samenhang tussen beide besluiten is daarom essentieel voor een navolgbaar en uitlegbaar stelsel.

Gezondheid en leefomgeving als uitgangspunt

In de rechterlijke uitspraak van 20 maart 2024 (RBV vs. de Staat) stelt de rechtbank dat een fair balance vereist is, waarbij gezondheid en leefomgeving evenwaardig worden meegenomen in de beoordelingskaders. Gezondheidseffecten en hinder mogen niet slechts als nevenbelang worden beschouwd, maar moeten centrale beoordelingscriteria vormen bij besluiten zoals het LVB. De hiervoor gehanteerde Milieu Gezondheids Risico Indicator (MGR) voegt geluidsbronnen samen en toont geen inzicht in welke gezondheidsschade aan vliegtuiggeluid als bron is toe te rekenen. Dit is wel noodzakelijk voor deze afweging. Voor gezondheid is een toevoeging over hindercijfers en bij voorkeur ook ultrafijnstof nodig.

Luchtkwaliteit en gezondheid dienen nadrukkelijker en meer sturend betrokken te worden bij besluitvorming. Hoewel luchtkwaliteit formeel wordt getoetst aan wettelijke normen, blijft deze toetsing vooral technisch-juridisch en onvoldoende richtinggevend voor beleidskeuzes. Er dient een juiste toetsing te zijn opgenomen of met deze wijziging van het LVB een minimaal gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden als met het vigerend LVB, zoals vereist in de Wet Luchtvaart (art. 8:17 lid 7).

Onjuiste referentiesituatie in het MER

In de milieueffectrapportage (MER) worden de effecten van de voorgenomen wijziging van het LVB voornamelijk afgezet tegen de situatie van anticiperend handhaven (Ref-ahh) terwijl dit een situatie betreft waarin sinds 2015 niet is gehandhaafd. De huidige MER wekt daarmee ten onrechte de indruk dat het nieuwe LVB louter verbeteringen oplevert, terwijl de vergelijking met de wettelijke uitgangssituatie een genuanceerder en op punten negatiever beeld laat zien met groter wordende geluidcontouren.

Bied duidelijkheid voor woningbouw en leefomgeving

Woningbouw en ruimtelijke ordening

Haarlemmermeer staat voor een omvangrijke en urgente woningbouwopgave, die een wezenlijke bijdrage levert aan de nationale bouwambities. Ten onrechte wordt gesteld dat het ontwerp LVB geen ruimtelijke effecten heeft. Hoewel ruimtelijke beperkingen formeel in het LIB worden vastgelegd, hebben beleidskeuzes in het LVB directe en potentieel vergaande consequenties voor de ontwikkelruimte binnen onze gemeente. Wij constateren dat deze ruimtelijke consequenties in het ontwerp-LVB en de bijbehorende MER onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt en onvoldoende zijn afgewogen. Het ontbreekt aan concrete duidelijkheid over de toekomstige ligging van beperkingsgebieden en geluidcontouren. Ook zijn de verschillen met de huidige situatie en de gevolgen voor lopende en geplande woningbouwprojecten onvoldoende inzichtelijk. Daarnaast vormt de verplichte cumulatie van geluid binnen de 48 Lden-contour een extra belemmering voor woningbouw, aangezien luchtvaartgeluid daar vaak dominant is. Mogelijke wijzigingen in rekenmethoden en de introductie van een nieuwe blootstelling-responsrelatie vergroten deze onzekerheid verder. De gezamenlijke effecten van deze trajecten worden momenteel niet integraal beschouwd, terwijl zij de uitvoerbaarheid van woningbouwplannen ernstig onder druk zetten. Gelet op de grote woningbouwopgave pleiten wij voor beleid dat wonen en vliegen in samenhang mogelijk maakt, in plaats van belemmert.

Hoger starten en optimalisatie van vertrekprocedures

In het ontwerp-LVB ligt de nadruk op preferentieel baangebruik en ontbreken concrete voorschriften en handhavingsmechanismen voor baan-specifieke vertrekhoogtes en hinderbeperkende vertrekprocedures. Een aanzienlijk deel van de geluidbelasting en emissieneerslag ontstaat in de eerste fase na vertrek, wanneer vliegtuigen zich nog op lage hoogte bevinden. Zonder bindende afspraken over hogere en geoptimaliseerde vertrekprofielen blijft onnodige geluidsoverlast bestaan en wordt onvoldoende invulling gegeven aan de wettelijke opdracht om het luchtruim gericht te gebruiken ter beperking van belasting voor de leefomgeving.

Beperking gebruik vierde baan

Onderdeel van de regels voor preferentieel baangebruik is het reguleren van het gebruik van de vierde baan waarbij gelijktijdig wordt gestart op twee startbanen en geland op twee landingsbanen. Vaak worden daarbij de Kaagbaan als de Aalsmeerbaan gelijktijdig als startbaan ingezet. Bij dit baangebruikspatroon wordt verkeer naar het westen en noorden via de Spijkerboorroute (tussen Hoofddorp en Nieuw-Vennep, deels over Hoofddorp) afgewikkeld, wat leidt tot een fors aantal vliegtuigbewegingen in korte tijd over bewoond gebied. Het gebruik van een vierde baan dient beperkt te worden, tenzij sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Dit draagt bij aan het verminderen van piekbelasting, voorspelbaarheid voor omwonenden en bescherming tegen extreme geluidssituaties.

Zorg voor een handhaafbaar en geloofwaardig stelsel

Normering, geluid en groeiverdiensystematiek in balans met leefomgeving

Het ontwerp-LVB introduceert instrumenten om geluid te beperken, maar de samenhang tussen deze instrumenten is onvoldoende duidelijk. Uitsluitend een per saldo benadering van geluid doet onvoldoende recht aan de ervaren hinder, die ook wordt bepaald door frequentie, piekbelasting en tijdstip van overvliegen.

De nieuwe grenswaarden worden in het ontwerp-LVB op sommige locaties ruimer vastgesteld; locaties waar de groei de afgelopen jaren onevenredig is neergeslagen, met overschrijding van handhavingspunten tot gevolg. Daarmee wordt met dit ontwerp-LVB op deze locaties een hogere geluidsbelasting gelegaliseerd. Hiermee rijst de vraag of de handhavingspunten met grenswaarden primair een beschermingsnorm vormen of vooral ten doel hebben om operationele ruimte voor de luchthaven te accommoderen.

De groeiverdiensystematiek veronderstelt dat geluidswinst leidt tot verbetering voor omwonenden voordat groei van het vliegverkeer wordt toegestaan. Onduidelijk is hoe het Totaal Volume Geluid (TVG) geschikt is als indicator voor een eerlijke 50/50 verdeling. Bindende afspraken over vlootvernieuwing – essentieel voor de systematiek – ontbreken, terwijl ook leveringen van nieuwe toestellen vertraging oplopen.

Voorkoming van slaapverstoring, nachtelijke hinder en bescherming van rustperiodes

Nachtelijk vliegverkeer heeft een disproportionele impact op gezondheid, met name door slaapverstoring. Hoewel het ontwerp-LVB inzet op reductie van nachtelijke hinder, onder andere via een maximum van 27.000 vliegbewegingen, ontbreekt voldoende zekerheid dat dit daadwerkelijk leidt tot meer rust voor omwonenden.

Grondgeluid

Grondgeluid heeft geen plek gekregen in de MER en het ontwerp-LVB. Grondgeluid - niet alleen veroorzaakt door het taxiën maar ook door startende en landende vliegtuigen, het draaien van motoren en het gebruik van hulpmotoren - kent een ander karakter dan vliegtuiggeluid: het is lager in frequentie en penetreert gemakkelijker door gebouwen. Grondgeluid moet expliciet onderdeel worden van het geluidregime in het LVb met normstelling en handhaving.

Tot slot

Het ontwerp-LVB is een noodzakelijke stap richting juridisch herstel, maar roept in de huidige vorm nog vragen op over de juridische robuustheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Wij vragen de Eerste Kamer deze aandachtspunten te betrekken bij de beoordeling van het ontwerp-LVB, met het oog op een stelsel dat duidelijkheid biedt voor inwoners en medeoverheden.