

Actualiseren van het Luchtvaartbeleid

1 Inleiding

In de loop der jaren heeft Nederland een zeer intensief en ook succesvol luchtvaartbeleid gevoerd. Er zijn systematieken ontwikkeld voor de afweging van de belangen van luchtvaart en omwonenden die grosso modo goed gewerkt hebben en die geleid hebben tot een florerende luchtvaart bij een zo goed mogelijke beperking van de milieuoverlast voor de omgeving.

De ontwikkelingen in de luchtvaart hebben niet stil gestaan en de vraag is dan ook aan de orde in hoeverre het huidige beleid toekomstbestendig is. De komst van aanzienlijk stillere en zuiniger vliegtuigen enerzijds en de snel groeiende aandacht voor de consequenties van CO₂ uitstoot voor de opwarming van de aarde anderzijds, zijn voldoende redenen voor een herbezinning op het te voeren beleid. Met als uitgangspunt de Milieueffectrapportage, “Nieuwe Normen – Handhavingstelsel Schiphol” van juni 2016 poogt deze notitie een aanzet te geven voor deze herbezinning.

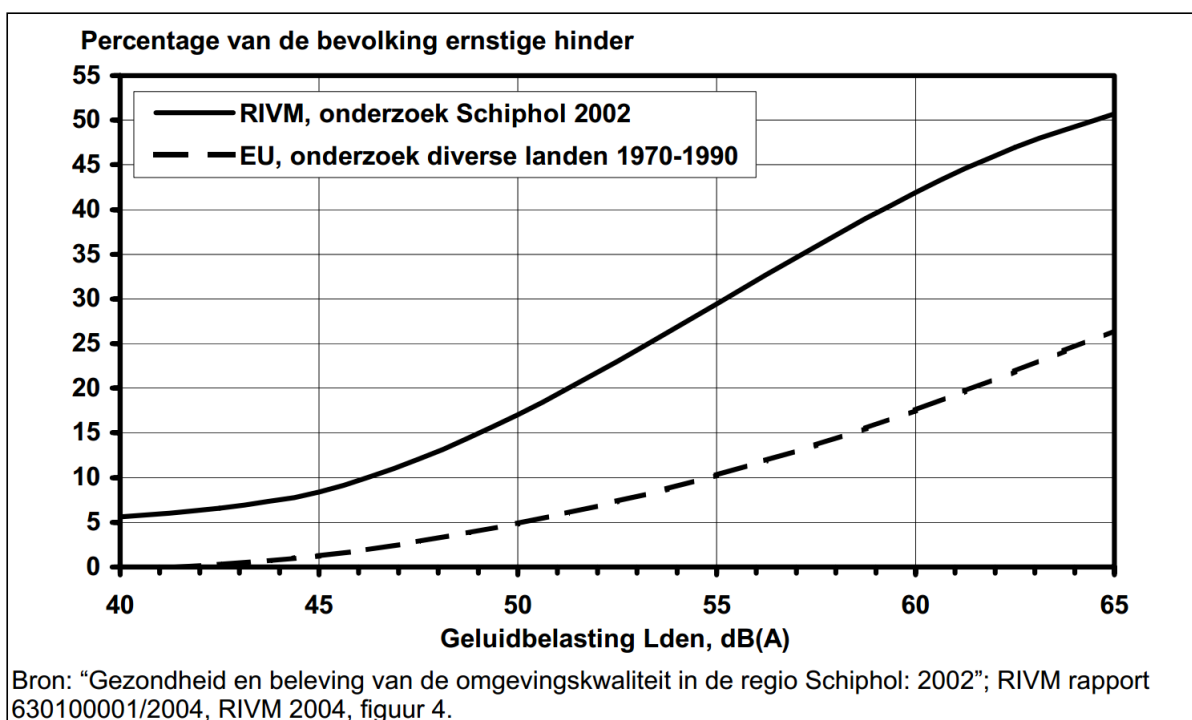
2 Historisch overzicht

- De basis voor het in 2008 verschenen Aldersakkoord werd in 2007 gelegd. De verwachting was toen dat er in 2020 580.000 vliegtuigbewegingen zouden zijn. Op basis van de toen voorziene vlootsamenstelling zou er op Schiphol vanwege milieuregels slechts plaats zijn voor 510.000 bewegingen. Dit betekende dat 70.000 bewegingen naar Lelystad en Eindhoven zouden moeten worden uitgeplaatst. Door de economische crisis is de groei van het luchtverkeer vele jaren achter gebleven bij de verwachtingen waardoor de milieudruk op de omgeving minder was dan toen voorzien was. De recente groei is vooral veroorzaakt door het toenemend aantal vliegtuigbewegingen van buitenlandse Low Cost Carriers.
- De in 2009 verschenen Luchtvaartnota was voor een groot deel op het Alders akkoord gebaseerd. Voorzien werd dat de luchtvaart binnen afzienbare tijd versterkt uit de crisis tevoorschijn zou komen. Dat is niet gebeurd. De crisis heeft langer geduurd dan voorzien en de positie van AIR France-KLM is om uiteenlopende redenen sterk verzwakt.
- In 2007 werd niet voorzien dat Airbus en Boeing nieuwe versies van de A 320 en de 737, de neo en de max, zouden ontwikkelen die twee tot drie maal stiller zijn dan de huidige versies en meer dan 15% zuiniger. Deze vliegtuigen zijn nu al in productie. De business case voor Lelystad is nog geheel gebaseerd op bestaande en inmiddels verouderde 737-800.
- In december 2015 werd het akkoord van Parijs over de opwarming van de aarde getekend met ambitieuze doelstellingen met betrekking tot reductie van CO₂ uitstoot. Voor de luchtvaart werd dit nader uitgewerkt tijdens de ICAO Assembly in september 2016.
- In april 2016 verscheen de Actieagenda Schiphol. Het meest concreet in dit document zijn de infra structurele voorzieningen met betrekking tot de bereikbaarheid van Schiphol. Van een meer fundamentele bezinning op het Nederlandse luchtvaartbeleid is in dit document geen sprake.
- In juli 2016 publiceerde de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur het rapport Mainports voorbij over de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol. Een belangrijke conclusie uit dit rapport is dat niet ingezet moet worden op zoveel mogelijke volumegroei, maar op het in stand houden en versterken van het netwerk.
- In juni 2016 verscheen de Milieu effectrapportage (MER) “Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel Schiphol”. De belangrijkste conclusie die uit dit rapport kan worden getrokken is dat de op het

gelijkwaardigheidsprincipe gebaseerde milieugrenzen ook bij een verdere groei van het luchtverkeer niet zullen worden overschreden, ook niet bij het toepassen van de zogenaamde 50/50 regel. Opvallend is dat de ontwikkeling van de Boeing 737max en de Airbus A320neo in deze rapportage niet genoemd worden. Dit wekt te meer bevreemding omdat het business plan voor Lelystad geheel gebaseerd is op het oudere meer lawaaiige type Boeing737-800.

3 Geluidshinder

- 3.1 De onlangs verschenen MER vraagt in par 7.3 terecht aandacht voor de dosis-effect relatie. Uiteindelijk gaat het niet om de geluidsbelasting, maar om de ondervonden hinder. De geluidsbelasting is relatief makkelijk te bepalen en krijgt veel aandacht. Een paar procent meer of minder geeft al veel commotie. Erg zinvol is dat niet als in de dosis-effectrelatie tenminste een onzekerheidsfactor 2 zit. Zie hiervoor bijgaande figuur uit een RIVM rapport van 2004.



Figuur 1. De hinderbeleving is rondom Schiphol, bij gelijke geluidsbelasting, kennelijk twee maal zo groot als in andere EU landen.

Bij een zelfde geluidsbelasting is in Nederland het percentage ernstig gehinderden tweemaal zo hoog als het Europese gemiddelde. Het RIVM waagt zich niet aan een verklaring voor dit merkwaardige feit. Nederland heeft binnen de EU de meest ontwikkelde en meest zichtbare systematiek met betrekking tot geluidshinderbeleid. Dat dit geleid heeft tot een grotere gevoeligheid voor geluid is niet onwaarschijnlijk. Uit de psychologie weten we dat hoe vaker iets in het nieuws is, hoe belangrijker het wordt gevonden. Het is de prijs die betaald moet worden voor een intensief overleg.

- 3.2 Uit het voorafgaande mag worden afgeleid dat de systematiek die in de Luchtvaartnota gebruikt wordt voor het bepalen van de geluidsbelasting, nogal onzinnig is. Voor het binnen gebied geldt het aantal belaste woningen als maatstaf en voor het buitengebied het aantal ernstig gehinderden. De opstellers van de MER hebben dit probleem kennelijk onderkend en ook het aantal woningen voor het buitengebied aangegeven.
- In de winter van 2016 organiseerde de gemeente Haarlemmermeer een bijeenkomst over de toekomst van Rijsenhout. Na zijn openingswoord vroeg wethouder Elzakalai wie van de aanwezigen ernstig last had van vliegtuiglawaai. Van de 300 aanwezigen waren dat er welgeteld 7 en die bleken bij navraag in Burgerveen te wonen, waar links afdraaiende vliegtuigen recht overheen vliegen. Rijsenhout ligt tegen de 58 d B (A) contour aan. Dat betekent dat volgens de thans nog van toepassing zijnde systematiek ongeveer de helft van de aanwezigen ernstig gehinderd zou moeten zijn. Op z'n minst een aanwijzing dat er iets grondig mis is met de thans gehanteerde dosis-effect relatie.
- 3.3 Rond Schiphol is een woning isolatie programma uitgevoerd, dat uniek is in de wereld. Kosten € 570,- miljoen, klaar gekomen in 2012, en betaald door de luchtvaart. Merkwaardigerwijs is het effect op de hinderbeleving nooit onderzocht. Men mag verwachten dat mensen die binnenshuis geen hinder meer ondervinden, waar dit vóór de isolatie wel het geval was, na isolatie minder ernstig gehinderd zouden zijn. Dit zou effect moeten hebben op de relatie aantallen geluid belaste woningen en aantallen ernstig gehinderden. In de huidige systematiek is dat niet terug te vinden. Er is alle reden om aan te nemen dat als gevolg hiervan het aantal ernstig gehinderden nogal wordt overschat en het geluidshinderprobleem minder groot is dan algemeen gedacht wordt en in berekeningen wordt gepresenteerd.
- 3.4 Een bijzonder aandachtspunt is de nachtstraffactor. Deze stamt uit een ver verleden, toen vliegtuigen nog zeer lawaaierig waren en mensen in hun slaap gestoord werden. Vliegtuigen zijn veel stiller geworden en huizen zijn geïsoleerd. Normale mensen zijn zich s 'avonds en s 'nachts niet meer bewust van een langs vliegend vliegtuig. Toch worden hier factoren van 3.5 voor de avond en 10 voor de nacht toegepast. Om die reden worden voor gebieden met veel nachtverkeer geluidsbelastingen berekend, die in geen enkele verhouding staan tot de ondervonden hinder. Dat is o.a. in Rijsenhout het geval. Afschaffen van de nachtstraffactor zou een veel beter correlatie geven tussen berekende geluidsbelasting en ondervonden hinder.
- 3.5 Als een geluidsniveau boven een bepaalde waarde ligt wordt het altijd bewust opgemerkt en treedt een zekere mate van hinder op. Ligt het daar onder dan treedt gewenning op en is er geen sprake meer van hinder. Per individu is dat verschillend. De ontwikkeling in de luchtvaart heeft er toe geleid dat de hoogste piekniveaus steeds lager werden. Nu de MD11 vrijwel verdwenen is, is de 747-400 nu het meest lawaaierige vliegtuig. Over enkele jaren is dat ook voorbij. Dit heeft een gunstig effect op de hinderbeleving.
- 3.6 Binnenshuis worden nauwelijks nog bewust vliegtuigbewegingen gehoord. Buitenshuis treedt bij een veel lager niveau van geluid al hinder op. Bij mooi weer, als mensen veel buiten zijn, is de gevoeligheid voor vliegtuiglawaai groter. Met name bij het vaststellen of bepaalde gebieden geschikt zijn voor woningbouw, is de huidige systematiek niet doelmatig en zal beter gekeken moeten worden naar de geluidssituatie bij mooi weer. Bij het stiller worden van vliegtuigen en het goed geïsoleerd zijn van huizen is er veel voor te zeggen de nachtstraffactor te vervangen door een mooi weer factor voor het bepalen van de hinderbeleving en het vaststellen van geschikte bouwlocaties.
- 3.7 In de loop der jaren is de geluidsbelasting rond Schiphol, ondanks de toename van het aantal vliegtuigbewegingen, drastisch afgenomen en die trend zal zich voortzetten. Vliegtuigen worden stiller en zuiniger en het effect daarvan is aanzienlijk groter dan dat van de toename van het aantal bewegingen.

- 3.8 De opvolgers van de huidige 737 en A 320 vliegtuigen, de max en de neo, zijn in de start bijna driemaal stiller en bij de landing twee maal stiller dan hun voorgangers. Van deze vliegtuigen zijn er al zo'n slordige 8.000 verkocht en ze worden binnenkort in een tempo van 1400 per jaar geproduceerd. De huidige generatie vliegtuigen zal geleidelijk uit de vaart genomen worden. In 2027 zullen er meer 737 max en A 320 neo rondvliegen dan exemplaren van de huidige generatie. Aan deze ontwikkeling wordt in de MER volledig voorbij gegaan, wat op zijn minst heel merkwaardig is.
- 3.9 Het positieve effect van deze in 2008 nog niet voorziene vlootvernieuwing is vele malen groter dan het effect van het in gebruik stellen van Lelystad. Dat laatste zullen de omwonenden van Schiphol niet bewust merken, het eerste wel. Dat kan vrij snel gaan. Easyjet, op de KLM na de grootste operator op Schiphol, beschikt in 2020 al over ongeveer 100 A 320 neo vliegtuigen. Middels aan geluidsproductie gekoppelde tarieven kan worden bewerkstelligd dat Easyjet dit type op Schiphol inzet. Alleen dit effect is al veel groter dan dat van het langzaam opstartende Lelystad.
- Bij wide-body vliegtuigen is het effect nog groter. De Boeing 787 en 747-8, de Airbus A350 en A380 zijn drie tot acht maal stiller dan de vliegtuigen die ze vervangen. Dit betekent dat de voor na 2020 afgesproken 50/50 regel geen beperkingen voor de luchtvaart zal opleveren en de geluidsbelasting rond Schiphol zal blijven afnemen.

4 Veiligheid

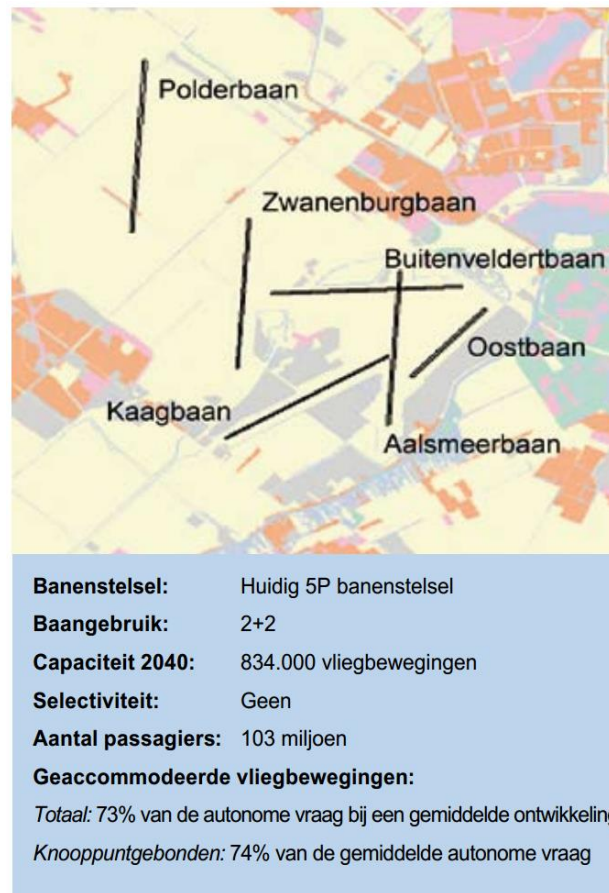
Destijds is voor het berekenen van de externe veiligheid een adequate systematiek ontwikkeld. Met behulp daarvan zijn risico contouren ontwikkeld met bijbehorende beperkingen. In 1996 werd, na een ongeval met een TWA vliegtuig, de Gore commissie ingesteld. Deze had zich tot doel gesteld het aantal ongevallen met 80% terug te dringen. Wat niemand verwachtte is toch gelukt. De luchtvaart is in twintig jaar met een factor van meer dan vier veiliger geworden. Dit betekent dat de destijds berekende veiligheidscontouren uiterst conservatief zijn en dat geldt ook voor de kansen op een dodelijk ongeluk als gevolg van een luchtvaartongeval.

Omdat de ruimtelijke consequenties van het luchtvaart-veiligheidsbeleid gering zijn heeft het overigens weinig zin om veel energie in te steken in het pogen de contouren kleiner te maken op basis van actuele veiligheidsgegevens. Voor meer informatie over de toegenomen veiligheid wordt verwezen naar Aviation Week van 28 januari 2016: "Staying alive. Vital innovations have improved safety. How Accident Rates Crashed".

5 Capaciteit en efficiency

- 5.1 Het klimaatverdrag van Parijs en het rapport "Mainport voorbij" roepen fundamentele vragen op met betrekking tot de groei van de luchtvaart. Tot nu toe verdubbelt de luchtvaart in minder dan 20 jaar en wordt in die zelfde periode een efficiency verbetering van 15% bereikt. Dat betekent dat energie neutrale groei nog ver weg is en waarschijnlijk nooit bereikt zal worden. Het is dan ook niet verkeerd om na te denken over een optimale hoeveelheid luchtverkeer en daar tijdig het beleid op af te stemmen.

- 5.2 Volgens het rapport Vestigingslocaties Schiphol van de provincie Noord-Holland is de capaciteit van Schiphol bij een 2 + 2 banenstelsel 830.000 bewegingen en bij een 2 + 1 banenstelsel 600.000 bewegingen. Dit betekent dat bij het steeds stiller worden van de vliegtuigen er nog een enorme reserve is qua baan capaciteit.



Figuur 2. De baan capaciteit van Schiphol is enorm en laat ruimte tot 834.000 vliegbewegingen.

- 5.3 Recentelijk is de ontwikkeling van Lelystad een jaar uitgesteld omdat het ontwikkelen van een bijpassende luchtruimstructuur buitengewoon gecompliceerd is. Het gaat er steeds meer op lijken dat de totale capaciteit van Schiphol plus Lelystad uiteindelijk lager is dan die van Schiphol alleen vanwege de complicaties die een tweede luchthaven in de buurt van Schiphol voor het luchtruimgebruik oplevert.
- 5.4 De aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats zit hem onder andere in het uitstekende netwerk van verbindingen dat via Schiphol wordt aangeboden. In de periode van 2009 tot en met 2015 is het aantal vliegtuigbewegingen gerelateerd aan het netwerkverkeer met 9% toegenomen. In diezelfde periode nam het aantal bewegingen door Low Cost Carriers (LCC) en vakantieervoer met 48% toe. Met name buitenlandse LCC dragen weinig bij aan de werkgelegenheid in Nederland, maar wel proportioneel aan de milieubelasting. De vraag doet zich dan ook voor in hoeverre dit soort verkeer moet worden geacommodeerd. Een beleid dat zich op instandhouding van het netwerk richt en minder op maximalisering van de groei, ligt dan ook voor de hand.

- 5.5 De complicaties van het luchtruimgebruik als gevolg van de aanleg van Lelystad hebben ook een negatief effect op het ontwikkelen en invoeren van Continuous Descend Approaches (CDA). Dat is jammer omdat deze een gunstig effect hebben op geluid en brandstofgebruik. Volgens een recente studie van de TU-Delft levert dat gemiddeld voor Schiphol de besparing op van 174 kg per vlucht. Dat is een kleine 40 miljoen kilo per jaar of wel een kleine € 30 miljoen. Vanuit de B.V. Nederland gezien lijkt het zinniger de beschikbare ontwikkelingscapaciteit hierop in te zetten dan op het ontwikkelen van een gecompliceerde luchtruimstructuur ten behoeve van Lelystad. Daar komt nog bij dat vliegtuigen die vanaf Lelystad starten relatief lang laag moeten blijven vliegen. Dat kost extra brandstof. Starten vanaf Schiphol is zuiniger.

6 Evaluatie

- 6.1 Zowel de Luchtvaartnota als het rapport de Mainport voorbij van de Raad voor infrastructuur en milieu van juli 2016 benadrukken dat het netwerk van verbindingen het primaire Nederlandse belang is. De groei van het luchtverkeer komt echter voornamelijk van LCC en vakantievervoer. Dat is vervoer dat relatief weinig werkgelegenheid op levert, maar wel proportioneel bijdraagt aan de milieubelasting.
- 6.2 Tot nog toe is het luchtvaartbeleid er op gericht alles te accommoderen dat zich aandient. Zo is ook 10 jaar geleden het plan voor Lelystad ontstaan. Inmiddels zijn er nieuwe feiten en is er sprake van voortschrijdend inzicht. De belangrijkste nieuwe feiten zijn dat er inmiddels vliegtuigtypen op de markt zijn die aanzienlijk stiller en zuiniger zijn dan het type waarvoor Lelystad ontwikkeld is en dat een ongebreidelde groei van de luchtvaart haaks staat op het in ontwikkeling zijnde klimaat beleid.
- 6.3 Toen besloten werd kolencentrales te ontwikkelen op de tweede Maasvlakte en bij de Eemshaven leek dat heel logisch. Doordat CO₂ in de grond stoppen niet haalbaar bleek, en de ontwikkeling van groene stroom sneller ging dan voorzien was en het klimaat beleid steeds serieuzer genomen wordt, blijken deze kolencentrales een investering die achteraf gezien beter niet gedaan had kunnen worden. Gezien de vele parallellen dreigt Lelystad de kolencentrale van de luchtvaart te worden. Investering in de luchthaven zelf, de toeleidende infrastructuur en vooral ook de langlopende aanloopverliezen maken dat voor grote bedragen geïnvesteerd wordt in een concept dat nu al door de feiten achterhaald is. Het is weggegooid geld dat beter besteed zou kunnen worden.
- 6.4 Het concept Lelystad adresseert de operatie met middelgrote vliegtuigen, de Boeing 737 en de Airbus A320. De achterliggende gedachte was een aantal bewegingen over te brengen van Schiphol naar Lelystad om zo de geluidssituatie rond Schiphol binnen de grenzen te houden. Lelystad was een middel en geen doel. Door de ontwikkeling en op de markt komen van aanzienlijk stillere versies van deze vliegtuigen kan het doel nu ook op een andere manier verwezenlijkt worden. Het vervangen van bestaande vliegtuigen door stillere en zuiniger vliegtuigen is aantrekkelijker dan het uitplaatsen en langer in de vaart houden van onzuinige minder stille vliegtuigen.
- 6.5 Het lijkt veel aantrekkelijker om de honderden miljoenen, die in het concept Lelystad afgezonken zouden moeten worden aan te wenden om het proces van vlootvernieuwing te versnellen. Dit zou kunnen door geluid gerelateerde landingsgelden, waardoor het aantrekkelijk kan worden voor luchtvaartmaatschappijen om eerder tot vlootvernieuwing over te gaan. Het effect hiervan op de geluidssituatie rond Schiphol is vele malen groter dan dat van het uitplaatsen van een aantal vliegtuigbewegingen naar Lelystad.

- 6.6 Een belangrijk onderdeel van het Alders akkoord was het beperken van het aantal commerciële vliegtuigbewegingen op Schiphol tot 500.000 in het jaar 2020. Nu de geluidssituatie rond Schiphol zich gunstiger ontwikkeld heeft dan destijds voorzien was zijn er argumenten om deze beperking opnieuw ter discussie te stellen. Toch lijkt het verstandig om dit niet te doen en vast te houden aan een “cap” van 500.000 tot 2020. In de eerste plaats is daar de simpele overweging; hoe minder vliegtuigbewegingen hoe minder lawaai. In de tweede plaats zijn het vooral de LCC die de capaciteitsvraag opstuwen. Het faciliteren van deze vraag zal de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart eerder verzwakken dan versterken. Bovendien levert het maar weinig extra werkgelegenheid op. In de derde plaats zijn er door de snelle groei van het luchtverkeer in de afgelopen paar jaar nogal wat knelpunten ontstaan, zowel in de lucht als op de grond, die de efficiency van de Nederlandse luchtvaart dreigen aan te tasten. Een paar jaar consolidatie voor herbezinning op het beleid en het oplossen van de nu al aanwezige problemen is geen slechte zaak.
- 6.7 Op grond van deze overwegingen kan geconcludeerd worden dat de belangen van de omwonenden en die van de Nederlandse luchtvaart in hoge mate parallel lopen. Een zeldzaamheid in de Nederlandse luchtvaartgeschiedenis.

7 Conclusies

- 7.1 Omdat de dosis-effect relatie met betrekking tot geluidshinder op verouderde gegevens is gebaseerd, dient een nieuw normen- en handhavingssysteem te worden ontwikkeld.
- 7.2 Door onvoorziene ontwikkelingen in de luchtvaart is het concept Lelystad achterhaald. In plaats daarvan dient ingezet te worden op vlootvernieuwing.
- 7.3 De begrenzing van 500.000 commerciële vliegtuigbewegingen tot 2020 dient gehandhaafd te blijven. Het is een afgesproken beperking die bovendien niet schadelijk is voor de Nederlandse luchtvaart.

Rijsenhout 26-01-2017

Ir. H.N. Wolleswinkel.