

Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen van

L. van Damme (D66) en H. Hoogerwerf (PvdD)
(d.d. 11 oktober 2024)

Nummer
4138

Onderwerp
Handhavingspunten Schiphol in Zuid-Holland

Aan de leden van Provinciale Staten

Toelichting vragensteller

In Zuid-Holland is er overlast van Schiphol door intensief vliegverkeer van en naar de Kaagbaan (preferente baan) en de Aalsmeerbaan (niet-preferente baan). Het feit dat Schiphol niet in de Provincie Zuid-Holland ligt, doet er niet aan af dat het beleid dat voor Schiphol wordt gevoerd voor onze Provincie van groot belang is en effecten heeft voor de inwoners van Zuid-Holland. Op 20 maart 2024 heeft de Rechtbank Den Haag uitspraak gedaan in het geding dat het Stichting Recht op Bescherming tegen Vlieghinder (RBV) heeft aangespannen tegen de Staat der Nederlanden. De rechter heeft, kort weergegeven, beslist dat de 'fair balance' tussen de belangen van degenen die betrokken zijn bij het vliegverkeer rond Schiphol jarenlang afwezig is, ten nadele van de omwonenden van Schiphol die slachtoffer zijn van de geluidsoverlast van het vliegverkeer, individuele rechtsbescherming van omwonenden ontbreekt, de Staat binnen een jaar maatregelen moet nemen om dit te herstellen en deze uitspraak uitvoerbaar bij voorraad is.

Ter uitvoering van deze uitspraak werkt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) (onder grote tijdsdruk) aan een nieuw Luchthavenverkeersbesluit (LVB). Hierbij worden in eerste instantie handhavingslocaties vastgesteld. Vervolgens zal, om invulling te kunnen geven aan het handhavingsproces, voor al die locaties een grenswaarde (maximum aan vliegtuiglawaai) moeten worden bepaald. Het nieuwe LVB zal begin 2025 in moeten gaan.

1. *Op welke manier wordt de uitspraak van de Rechtbank gewaarborgd voor de inwoners van Zuid-Holland?*

Antwoord

De Rechtbank heeft in haar vonnis uitgesproken dat er een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven moet worden geroepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen – waarin bovendien de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen. (uitspraak art 7.2)

De wijze waarop de Staat – het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als zijnde het bevoegd gezag – hier invulling aan geeft, wordt op dit moment uitgewerkt als onderdeel van het nieuwe luchthavenverkeersbesluit voor Schiphol.

De adviescommissie MER heeft op 10 september 2024 geadviseerd om in de Milieu Effecten Rapportage (MER) het onderzoek uit te breiden om de keuze te onderzoeken voor nieuwe punten waarop geluid wordt gehandhaafd ('handhavingspunten'). En daarvoor inzicht te geven hoe deze keuze de geluidhinder, luchtkwaliteit, andere milieueffecten en rechtsbescherming beïnvloedt. Deze MER wordt momenteel uitgewerkt in opdracht van het bevoegd gezag: het ministerie van IenW.

Wij verwachten dan ook dat het doel van de handhavingspunten zal zijn om de juridische rechtsbescherming en geluidsbescherming vast te leggen.

- 2. En wat zijn de plannen van de provincie Zuid-Holland om individuele rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol te waarborgen?*

Antwoord

Zoals in antwoord op vraag 1 is aangegeven, wordt op moment van schrijven de MER uitgewerkt, met daarin de invulling van de wijze waarop het ministerie van IenW de rechtsbescherming via handhavingspunten wil vormgeven. De focus van inzet van de provincie Zuid-Holland ligt op het terugdringen van hinder door vliegverkeer.

In onze tussentijdse contacten met het ministerie benoemen we het belang van de rechtsbescherming en benadrukken we dat deze goed wordt onderbouwd en effectief en herkenbaar moet zijn voor bewoners. Het ministerie is uiteindelijk vanuit hun rol als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de uitwerking hiervan in de MER.

Wanneer de MER in consultatie wordt gebracht zullen we kijken naar de onderbouwing en uitwerking van het ministerie over de inzet van de handhavingspunten in combinatie met grenswaarden voor geluid voor het borgen van de juridische rechtsbescherming.

- 3. Op welke wijze wordt daarbij in de noodzakelijke 'fair balance' rekening gehouden met het uitgangspunt dat alle burgers gelijke rechten hebben inzake bescherming tegen de overlast veroorzaakt door het intensieve vliegverkeer?*

Antwoord

Het is aan de Staat om te stellen en te bewijzen dat een inmenging in door artikel 8 EVRM beschermde rechten van mensen op zijn grondgebied het resultaat is van een 'fair balance'. In dit geval het bevoegd gezag: het ministerie van IenW. Om aan de eis van een 'fair balance' te moeten voldoen zal het luchthavenverkeersbesluit moeten worden geactualiseerd, waarin ook de geluidsnormen, handhavingspunten, grenswaarden en de toepassing daarvan nader moet worden toegelicht en onderbouwd. Dit zal altijd moeten worden getoetst aan het rechtsgelijkheidsbeginsel.

- 4. Op welke wijze wordt rekening gehouden met een 'fair balance' tussen de rechten van de inwoners van Zuid-Holland en veroorzakers van geluidsoverlast van het vliegverkeer op Schiphol?*

Antwoord

Het is aan de Staat om te stellen en te bewijzen dat een inmenging in door artikel 8 EVRM beschermde rechten van mensen op zijn grondgebied het resultaat is van een 'fair balance'. Dit is niet beperkt tot inwoners van een provincie, maar geldt voor alle mensen die geluidshinder ondervinden. De rechtbank beveelt de Staat daarom ook om een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te

roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden – dus ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen.

De huidige bepaling van het geluidsniveau door het vliegverkeer rond Schiphol wordt gedaan door een virtueel berekeningssysteem op basis van handhavingspunten. Met dit systeem wordt berekend of er op een bepaalde locatie sprake is van overschrijding van de geluidsnormen (grenswaarden). In dit systeem worden allerlei gegevens ingevoerd die van invloed zijn op het geluid dat het vliegverkeer produceert. Met deze gegevens worden berekeningen uitgevoerd, die leiden tot een gemiddeld geluidsniveau in een langere periode. De uitkomsten van de berekeningen bepalen mede de wijze waarop Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) het vliegverkeer feitelijk inricht.

5. *Op welke manier wordt nu bepaald of er op een bepaalde locatie sprake is van overschrijding van de geluidsnormen (grenswaarden)?*

Antwoord

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bepaalt een overschrijding op een handhavingspunt door de berekende geluidsbelasting op dat punt te vergelijken met wettelijke grenswaarden, gebaseerd op nauwkeurig vastgelegde vliegdata, en neemt actie bij geconstateerde overschrijdingen.

-

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op en controleert de luchthaven Schiphol op basis van voorwaarden uit het luchthavenverkeersbesluit Schiphol. Of er een overschrijding van een handhavingspunt plaatsvindt wordt bepaald door een combinatie van berekeningen en aangeleverde gegevens.

De exploitant (beheerder) van een luchthaven levert maandelijks rapportages aan berekende feitelijke geluidsbelasting in de handhavingspunten aan de ILT. De ILT toetst aan het einde van het gebruiksjaar of deze feitelijke geluidsbelasting beneden de vastgestelde grenswaarden in die handhavingspunten blijft. Om er zeker van te zijn dat de rapportages over de feitelijke geluidsbelasting in de handhavingspunten betrouwbaar is voert de ILT regelmatig audits uit bij de luchthaven Schiphol. Hierbij wordt het totstandkomingsproces van de rapportages over de feitelijke geluidsbelasting doorgelicht en waar nodig de onderliggende databronnen en softwaresystemen.

Voor het berekenen van de geluidsbelasting bij handhavingspunten maakt de luchthaven Schiphol gebruik van computermodellen. Het huidige NRM (Nederlandse rekenmodel) berekent de geluidsniveaus gebaseerd op vliegdata, vliegtuigtypes, motortypes en het precieze traject dat vliegtuigen afleggen, vastgelegd door de LVNL radar. Dit model houdt rekening met factoren zoals:

- Het geluidsniveau van verschillende vliegtuigtypen en motortypes.
- Hoogte en snelheid van de vluchten op verschillende punten.
- Het tijdstip van de vlucht
- De gevolgde startprocedure van de vlucht
- Weersomstandigheden die invloed hebben op de verspreiding van geluid.
- enzovoort

De berekeningen leveren de **Lden**-geluidsbelasting op (gemiddelde dag-, avond- en nachtgeluidsniveau) en de **Lnight**-geluidsbelasting (nachtgeluidsniveau) op per handhavingspunt.

Voor elk handhavingspunt gelden specifieke geluidsnormen (grenswaarden) die wettelijk zijn vastgelegd in het **Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB)**. ILT vergelijkt de berekende Lden- en Lnight-waarden met deze grenswaarden. Als de berekende waarde boven de gestelde grenswaarde ligt, is er sprake van een overschrijding.

De ILT voert eigen controles uit op de aangeleverde en berekende gegevens om te controleren of ze juist en volledig zijn. Dit gebeurt door audits om ervoor te zorgen dat de berekende resultaten voldoen aan het wettelijk rekenvoorschrift en daarmee als betrouwbaar kunnen worden beoordeeld.

6. *Wat wordt er bij een handhavingspunt berekend en over welk tijdsbestek wordt het gemiddelde gemeten?*

Antwoord

Zie antwoord vraag 5

7. *Waarom wordt er berekend met gemiddelden? En is het mogelijk om andere berekeningen te maken die niet enkel in gemiddelden worden uitgedrukt?*

Antwoord

Het rekenen met de gemiddelde Lden-waarde biedt een gestandaardiseerde, vergelijkbare maat voor geluidsbelasting die rekening houdt met tijdsafhankelijke hinderervaring en die praktisch is voor beleid en handhaving.

--

De keuze om te rekenen met gemiddelde geluidsniveaus in Lden (day-evening-night level) bij het meten van geluidsoverlast door vliegverkeer heeft verschillende redenen, die te maken hebben met het meetbaar maken van de invloed van geluid op mensen en het creëren van een gestandaardiseerde benadering.

Een aantal belangrijke redenen zijn:

1. Op een consistente manier te kunnen vergelijken en rapporteren

Vliegverkeer veroorzaakt pieken in het geluid die sterk variëren afhankelijk van het aantal vluchten, vliegtuigtypes, en routes. Door al deze variabele geluiden te middelen over een langere periode (dag, avond en nacht) geeft de Lden-waarde een samenvattend cijfer dat representatief is voor de gemiddelde geluidsbelasting in een bepaalde omgeving. Dit maakt het mogelijk om op een consistente manier te rapporteren en te vergelijken.

2. Betere weging kunnen toepassen

De Lden-maat corrigeert voor verschillen in hinder tussen de dag-, avond- en nachtperiode door de geluidsniveaus op deze momenten anders te wegen:

- **Dagperiode (07:00 - 19:00):** geen extra weging.
- **Avondperiode (19:00 - 23:00):** +5 dB, omdat geluid 's avonds als hinderlijker wordt ervaren.
- **Nachtperiode (23:00 - 07:00):** +10 dB, om extra rekening te houden met slaapverstoring.

Door deze wegingen weerspiegelt de Lden-waarde beter de daadwerkelijke impact van het geluid op bewoners, aangezien avond- en nachtgeluid doorgaans als verstorerder wordt ervaren dan geluid overdag.

3. Internationale standaard

Lden is internationaal geaccepteerd en gestandaardiseerd als een maat voor geluidsbelasting. Veel Europese landen, net als de EU in haar richtlijnen, gebruiken Lden voor de monitoring van geluidsoverlast

rond vliegvelden en wegen. Dit zorgt voor vergelijkbaarheid tussen regio's en landen en maakt het eenvoudiger om grenswaarden vast te stellen die overal uniform kunnen worden gehanteerd.

4. Praktisch voor Handhaving

Omdat Lden een enkel, gemiddeld cijfer over een langere periode biedt, is het praktischer voor het vaststellen van grenswaarden en voor handhaving door de overheid. Het berekenen van de piekniveaus van elke afzonderlijke vlucht zou zeer gedetailleerde en complexe rapportage vereisen, wat minder praktisch is voor beleid en het moeilijker maakt om handhaafbare normen vast te stellen.

8. *Wordt ook het geluidsniveau van vliegtuigen gemeten bij een handhavingspunt ; zo ja, zijn er genoeg handhavingspunten, ; zo nee, zijn er voldoende meetpunten in Zuid-Holland die het geluidsniveau van vliegtuigen meten van en naar Schiphol?*

Antwoord

Bij handhavingspunten worden geen geluidsniveaus gemeten. Handhavingspunten zijn virtuele punten waarop het geluidsniveau wordt berekend. (Zie ook antwoord op vraag 5).

In het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB) staat hoeveel handhavingspunten er zijn. Op dit moment zijn er 35 handhavingspunten rondom Schiphol voor de etmaalperiode en 25 punten voor de nachtperiode. In het nieuwe LVB wordt dit aantal uitgebreid.

9. Hoeveel handhavingspunten zijn er nu in Zuid-Holland?

Antwoord

De volgende handhavingspunten liggen in Zuid-Holland:

- Nr 1, Nr 35, (Kaag- en Braassem)
- Nr 33 (Leimuiden),
- Nr 24 (Nieuwveen (Nieuw Venneep))

10. *Hoeveel handhavingspunten komen in Zuid-Holland erbij?*

Antwoord

Dat wordt vastgelegd in het nieuwe LVB, en dit wordt bekend wanneer het concept-LVB wordt voorgelegd ter consultatie.

11. *Wordt er ook gewerkt met meetpunten bij de Kaagbaan en Aalsmeerbaan? Zo ja, meten die ook de geluidsbelasting van de inwoners van Zuid-Holland?*

Antwoord

In het kader van het Noise Monitoring Systeem (NOMOS) van Schiphol wordt op NOMOS-meetposten informatie verzameld over geluidsniveaus op een specifieke plaats rondom Schiphol. De gegevens zijn openbaar.

Er zijn diverse posten bij Kaagbaan en Aalsmeerbaan. [De hele lijst van NOMOS meetposten is hier te vinden.](#)

12. *Is het, mogelijk dat er, voor de gebieden die geheel of gedeelte binnen de zgn. 45 dB(A)Lden contour liggen, een fijnmazig stelsel van handhavingspunten komt met handhavingspunten binnen een beperkte afstand van elkaar (250 tot 500 meter). Dit om:*
- a. een duidelijk beeld te hebben van de berekende geluidsoverlast die het vliegverkeer in het noordelijk deel van onze provincie veroorzaakt.*
 - b. optimaal invulling te geven aan de vereiste individuele rechtsbescherming.*

Antwoord

Het ministerie als bevoegd gezag zal bij het opstellen van het nieuwe LVB voor Schiphol een invulling geven aan het stelsel van handhavingspunten. Daarbij zal het ministerie zorg moeten dragen dat de juridische rechtsbescherming in balans staat met de operationele uitvoerbaarheid. Er zal daarin ook ruimte moeten worden gevonden voor maatwerk voor bepaalde locaties. Dit kan men pas doen wanneer de uiteindelijke contour wordt beschreven in de MER.

13. *Doordat de handhavingspunten en de daaraan gekoppelde grenswaarden louter op berekeningen zijn gebaseerd is het van essentieel belang voor de inwoners van Zuid-Holland dat een stelsel van meetpunten voor vliegtuiglawaai wordt gerealiseerd. Is het mogelijk om in het verlengde van de vereiste individuele rechtsbescherming in Zuid Holland een fijnmazig stelsel van meetpunten te realiseren om het geluidsniveau van het vliegverkeer te meten?*

Antwoord

Dit is mogelijk. Het is daarbij vooral de vraag wat de toegevoegde waarde van een dergelijk stelsel is en of deze toegevoegde waarde opweegt tegen de kosten. De toegevoegde waarde kan onder andere liggen in het beter kunnen controleren van de juistheid van de berekeningen, het beter in beeld krijgen van overtredingen en het beter aansluiten op de beleving, zorgen en kennis van de omwonenden. Voor de eerste twee (juistheid en handhaving) voert de ILT al controles uit (zie ook het antwoord op vraag 5). Een stelsel meetpunten zal daarom vooral effect hebben op een beter inzicht in de beleving van omwonenden en meer begrip bij die omwonenden voor het bestaande regelkader. De juridische waarde van de metingen is beperkt, omdat de wetgeving gebaseerd is op berekeningen. Dat betekent ook dat de fijnmazigheid van een stelsel van meetpunten en de juridische hardheid van de metingen minder relevant is.

Op basis van het burgermeetnet rond het vliegveld Rotterdam The Hague Airport (RTHA) ontstaat waarschijnlijk een beter beeld of, en op welke wijze een stelsel van meetpunten toegevoegde waarde heeft voor monitoring en handhaving van vliegtuiglawaai. Rond RTHA is er daarom voor gekozen een relatief beperkt aantal hoogwaardige meetpunten te combineren met goede, maar iets laagwaardiger meetpunten. Ook wordt daar gekeken naar meters waar de omwonenden zelf eigenaar van de data zijn, zodat in de discussie over vliegtuiglawaai meer evenwicht ontstaat. Tenslotte wordt gekeken hoe – analoog aan eerder onderzoek bij Schiphol – de beleving van omwonenden beter in beeld kan worden gebracht. Een evaluatie van dit meetnet kan uitwijzen of de meerwaarde opweegt tegen de kosten (voor RTHA bedragen die ca. €200.000 per jaar).

14. *Door het aanwijzen van een beperkt aantal handhavingspunten is er een mogelijkheid dat deze punten worden omzeild in de aanvliegeroutes, waardoor er tot een verlaging van het gemeten geluidsniveau kan worden gekomen. Is het mogelijk om meer handhavingspunten in te stellen om dit te voorkomen?*

Antwoord

Zie antwoord op vraag 12.

