

Rapport

Botsproeven Stelselontwerp regulering vliegtuiggeluid

Colofon

Opdrachtnemer M+P raadgevende ingenieurs BV

Opdrachtgever Ministerie Infrastructuur en Waterstaat

Opdrachtnummer 31187924

Titel Botsproeven Stelselontwerp regulering vliegtuiggeluid

Rapportnummer M+P.MIW.23.05.01

Revisie 4

Datum 15 april 2024

Aantal pagina's 32

Auteurs
ir. Jan Hooghwerff
dr.ir. Judith Doorschot
ir. Pieter Groskamp
ir. Marson Jesus

Contactpersoon ir. Jan Hooghwerff | 073-6589050 | vught@mp.nl

M+P
Wolfskamerweg 47 | 5262 ES Vught
Visserstraat 50 | 1431 GJ Aalsmeer

www.mp.nl | onderdeel van de Müller-BBM groep | Lid NLIingenieurs | ISO 9001 gecertificeerd

Copyright © M+P raadgevende ingenieurs BV | Niets van deze rapportage mag worden gebruikt voor andere doeleinden dan is overeengekomen tussen de opdrachtgever en M+P (DNR 2011 Artikel 46).

Samenvatting

Vanuit de uitvoering van de Luchtvaartnota 2020-2050 werkt het ministerie aan een nieuw stelselontwerp voor het reguleren van vliegtuiggeluid. In de periode Q4 2022 heeft het ministerie het doel, de uitgangspunten en een denkrichting van het voorgenen stelsel in regionale werkgroepen en gremia rondom de luchthaven Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis gedeeld. Op basis van de reacties is het ministerie aan de slag gegaan met een ambtelijke uitwerking, die in november 2023 beschikbaar is gekomen, de zogenaamde 'botsproefversie'. De behoefte van het ministerie om in de verdere uitwerking de blik van buiten mee te nemen wordt onder andere ingevuld door de uitvoering van een botsproef. Hoofdvraag van de botsproef is of deze eerste uitwerking van het stelsel in de praktijk werkbaar is en wat de knelpunten en eventueel daarbij behorende verbeterpunten zijn. Daarnaast is gevraagd om twee thema's specifiek aandacht te geven: de twee opties voor de locatie van referentiepunten en de keuze om te werken met één normadressaat.

Onderdeel van de uitvoering van de opdracht zijn bijeenkomsten met stakeholders die ofwel straks moeten voldoen aan de regelgeving of die met de uiteindelijke regelgeving moeten werken. Eerst zijn 7 stakeholdergroepen afzonderlijk bevroegd (luchthavens, luchtvaartmaatschappijen, ACNL, LVNL, rijksoverheid, ILT, decentrale overheden), daarna is in een gemengde groep aandacht geweest voor de interactie tussen stakeholdergroepen. De resultaten van de sessies zijn samengevat en gerubriceerd volgens een driedeling: (1) onduidelijkheden, (2) knelpunten en risico's en (3) verbeterpunten en ideeën. Gezien de opdracht voor de botsproeven ligt de focus in de rapportage bij het tweede punt. Onderstaande tabel vat deze samen. De rapportage zelf bevat uitgebreide toelichting van deze punten, daarnaast de onduidelijkheden en verbeterpunten. In de bijlage is een samenvatting van de inbreng per stakeholdergroep opgenomen.

Het advies is om deze resultaten mee te nemen in de verdere uitwerking van het stelsel.

Thema	Onderwerp	Knelpunten en risico's
Luchthaven als normadressaat	Formele bevoegdheid van luchthaven	Het systeem is niet werkbaar zonder (formele) sturingsinstrumenten en bevoegdheden voor de luchthaven.
	Monitoring en handhaving	De luchthaven heeft geen realistische maatregelen om tussentijds en op een proportionele manier bij te sturen en te handhaven.
	Bevoegdheid luchthaven conflicteert met rol van derden	Stakeholders (zoals LVNL en luchtvaartmaatschappijen) kunnen hun rol en verantwoordelijkheid niet meer goed invullen.
	Normadressaat en specifieke zorgplicht andere stakeholders	Conflict tussen de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de luchthaven ('enige normadressaat') met specifieke zorgplicht van andere stakeholders (en daarmee meerdere normadressaten).

Thema	Onderwerp	Knelpunten en risico's
Referentiepunten	Referentiepunten op raster of contour	Groter risico op overschrijding bij toenemend aantal referentiepunten (raster), ook grotere administratieve last bij onderzoek. Raster geeft aan de andere kant beter inzicht in het geografische geluidplaatje (transparantie en ervaren individuele bescherming).
	Ruime jas	Ruime jas door meenemen van voorzienbare onzekerheden leidt tot een hoger GPP, groter geluidaandachtsgebied en zwaardere motivering voor de aanvaardbaarheid van woningbouw en risico van afname van beschermingsniveau van bestaande woningen.
	Krappe jas	Krappe jas door dicht raster leidt tot risico van overschrijdingen bij variatie in de operatie.
	Hinderbeperking	Risico dat optimalisaties in operatie leiden tot hindertoename (volvliegen waar ruimte is in GPP) in plaats van hinderbeperking (aandacht voor gebied met veel woningen).
Relatie tussen GPP-besluit en besluit gebruiksruimte	Ruimtelijke ontwikkelingen	Geen anticipatie mogelijk voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en daardoor onnodige beperkingen en hogere kosten.
	Haalbaarheid van besluit gebruiksruimte	Te veel stakeholders, wensen en belangen om tot vaststelling van (complex) besluit geluidruimte te komen (onvoldoende draagvlak, juridische en politiek-bestuurlijke risico's). Daarna risico's vanuit werkbaarheid in monitoring en handhaving.
Verschil grote en kleine luchthavens		Zorg dat stelselontwerp (te) complex is voor kleine luchthavens en dat de regels vanuit de twee besluiten in de naleving eerder overschrijding van normen oplevert: hoe minder vluchten, des te groter is het effect van afwijkingen in de operatie.
Relatie systeemconcept tot nationale en Europese regelgeving	Reductiescenario in besluit gebruiksruimte in relatie tot Balanced Approach	Risico's over haalbaarheid en werkbaarheid van besluit gebruiksruimte door Balanced Approach procedure: een praktisch knelpunt (de planning) en een juridisch risico (discussie of er sprake is van een BA verplichting).
	Reductiescenario in besluit gebruiksruimte en retaliatie	Risico voor tegenmaatregelen (retaliatie), bijvoorbeeld via economische sancties, operationele beperkingen, sluiten van luchtruim, intrekken van luchthavenslots, bij reductiescenario van de geluidbelasting in het besluit gebruiksruimte die een capaciteitsbeperking tot gevolg hebben.

Inhoud

Samenvatting		3
1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doel en onderzoeksvragen	6
1.3	Leeswijzer	7
2	Aanpak botsproeven	8
2.1	Schets systeemconcept	8
2.2	Stakeholders	8
2.3	Resultaat sessies en project	9
3	Resultaat – verdieping inzicht systeemconcept	10
3.1	Praatplaat	10
3.2	Onduidelijkheden en vragen	11
3.3	Verbeterpunten en ideeën	12
4	Resultaat per onderwerp - knelpunten	14
4.1	Thema's	14
4.2	Luchthaven als normadressaat	15
4.3	Referentiepunten	16
4.3.1	Locatie referentiepunten op raster of contour?	17
4.3.2	Overige knelpunten	17
4.4	Relatie tussen GPP-besluit en besluit gebruikruimte	18
4.5	Verschil grote en kleine luchthavens	19
4.6	Relatie systeemconcept tot nationale en Europese regelgeving	20
5	Bijlage: samenvatting resultaten stakeholdersessies	21
5.1	Inleiding	21
5.2	ACNL	21
5.3	Luchthavens	22
5.4	Rijksoverheid	23
5.5	LVNL	25
5.6	Decentrale overheden	27
5.7	ILT	28
5.8	Luchtvaartmaatschappijen	30

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In participatietrajecten rondom de Luchtvaartnota 2020-2050 zijn door omwonenden en andere belanghebbenden diverse opgaven genoemd, zoals minder geluidhinder, verbeterde bescherming van omwonenden, vergrote uitlegbaarheid van het geluidstelsel, verbeterde balans tussen wonen/vliegen en perspectief voor de sector. Het huidige stelsel van regelgeving ten aanzien van vliegtuiggeluid komt onvoldoende tegemoet om antwoord te geven op deze opgaven. In de Luchtvaartnota 2020-2050 is daarom een stelsel van normen en maatregelen aangekondigd om antwoord te geven op deze opgaven. In de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022 ¹ is aangegeven dit te concretiseren voor Schiphol middels de ontwikkeling van een normstelling gericht op voortdurende vermindering van negatieve externe effecten. Dit is de aanleiding geweest om te starten met de ontwikkeling van een nieuw stelselontwerp voor het reguleren van vliegtuiggeluid. Vanuit het ministerie is hieraan een invulling gegeven door een ambtelijke werkgroep Systeemconcept. Deze heeft in november 2023 een eerste ambtelijke uitwerking opgeleverd ². Deze versie focust op het grotere concept, niet de invulling van de normstelling of de concrete uitwerking voor specifieke luchthavens.

De scope van het concept voor het nieuwe stelsel betreft Schiphol en de regionale luchthavens van nationale betekenis (Groningen Airport Eelde, Lelystad Airport, Maastricht Aachen Airport en Rotterdam The Hague Airport). Op termijn kan het ook betekenis krijgen voor regionale luchthavens van de provincies en Eindhoven airport (militaire vliegbasis met civiel medegebruik).

Het ministerie vindt het belangrijk om vroegtijdig de 'blik van buiten' te vragen. In de periode Q4 2022 heeft het ministerie het doel, de uitgangspunten en een eerste denkrichting van het voorgenoemde stelsel in regionale werkgroepen en gremia rondom Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis gedeeld. Er is toen reflectie op uitgangspunten en eerste denkrichting gevraagd. Op basis hiervan is het ministerie aan de slag gegaan met een eerste vervolgitwerking. In het ontwerpproces gebeurt de betrokkenheid van de omgeving op twee manieren: dat gebeurt door het uitvoeren van zogenaamde 'botsproeven' op de ambtelijke uitwerking van het stelsel (gericht op technische werkbaarheid) en daarnaast door het klankborden met een nieuw ingerichte nationale klankbordgroep (gericht op standpunten en visies van stakeholders vanuit hun belang). Resultaten zullen worden meegenomen in een tweede uitwerking van het systeemconcept. Het voorliggende rapport is het resultaat van de botsproeven op de ambtelijke versie van 14 november 2023.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De botsproeven dienen onder meer om reflectie te krijgen op de operationele werkbaarheid en de samenhang van de onderdelen in het stelsel. Het doel van dit onderzoek is dus om inzicht te krijgen in de werking en uitvoerbaarheid van het systeemconcept. De botsproeven moeten uitwijzen of er knelpunten optreden wanneer het systeemconcept in de praktijk wordt gebracht en daarmee inzicht geven in de werkbaarheid ervan.

De centrale vraag die in dit project wordt beantwoord is of het systeem in de praktijk werkbaar is en wat de knelpunten en eventueel daarbij behorende verbeterpunten zijn.

¹ Hoofdlijnenbrief Schiphol, kenmerk IENW/BSK-2022/156292, 24 juni 2022

² 'Stelselontwerp regulering vliegtuiggeluid, eerste ambtelijke uitwerking – botsproefversie', Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 14 november 2023

Onderdeel van de botsproeven is het (vroegtijdig) in beeld brengen van:

- de gevolgen van het systeemconcept voor stakeholders;
- belemmeringen die vragen om bijstelling van het systeemconcept, voor het in de praktijk wordt gebracht;
- de uitdagingen en knelpunten voor diegenen die met het systeemconcept gaan werken of eronder gaan vallen;
- mogelijke neveneffecten van het werken volgens het systeemconcept.

Voor twee specifieke thema's is gevraagd om een nadere beschouwing te geven. Het gaat ten eerste om een keuze die nog gemaakt moet worden met betrekking tot de ligging van referentiepunten. Het systeemconcept geeft daarvoor twee opties, waarbij de vraag is om in de botsproef in te gaan op de uitvoerbaarheid, doelmatigheid, transparantie en de mate van individuele bescherming. Ten tweede is gevraagd om in de botsproeven specifiek in te gaan op de werkbaarheid van het voorstel om in het stelsel te werken met één normadressaat. Daarmee wordt bedoeld dat de resultaatsverplichting om aan de normen te voldoen formeel bij één organisatie ligt, in dit geval de luchthaven.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage betreft het resultaat van het onderzoek 'Botsproeven Stelselontwerp regulering vliegtuiggeluid'. Hoofdstuk 2 gaat over de aanpak van het project en hoe deze gedurende de onderzoeksperiode is uitgewerkt. De hoofdstukken 3 en 4 beschrijven het resultaat van de botsproefsessies met stakeholders. Hoofdstuk 3 beschrijft de opgehaalde onduidelijkheden en verbeterpunten die tijdens de sessies naar boven zijn gekomen en hoofdstuk 4 gaat over de gesignaleerde knelpunten van het systeem. De knelpunten zijn in hoofdstuk 4 per thema toegelicht. De bijlage bevat samenvattingen van de bijeenkomsten met de verschillende stakeholdergroepen.

2 Aanpak botsproeven

2.1 Schets systeemconcept

Het systeemconcept dat in deze botsproeven is gebruikt betreft de versie van de eerste ambtelijke uitwerking van 14 november 2023 ³. De meeste onderdelen zijn inhoudelijk en juridisch nog niet uitgewerkt en er is nog geen getalsmatige invulling gemaakt voor concrete instructieregels en geluidnormen. Dat betekent dat het onderzoek zich richt op het systeemniveau. De botsproeven onderzoeken daarom de technische kant van de uitvoerbaarheid van het systeem en niet de (kwantitatieve) impact en aspecten die te maken hebben met de (verschillende) belangen van de stakeholders.

Om de essentie van het stelselontwerp zo compact mogelijk weer te geven is vanuit een breed team (luchtvaartgeluid, luchtvaartbeleid, brede geluidregelgeving, kennis van de omgeving en operationele kennis) een schets gemaakt van de belangrijkste focuspunten van het systeemconcept in de vorm van een praatplaat (zie hoofdstuk 3, figuur 1). De praatplaat is een samenvattende visualisatie van het systeemconcept, waarin belangrijke onderwerpen voor de stakeholders op een rij zijn gezet.

2.2 Stakeholders

Via telefonisch contact is de aanleiding en het doel van het project besproken met potentiële deelnemers van de verschillende stakeholdersgroepen. Deze stakeholdersgroepen zijn bij de uitvoering van de botsproeven betrokken via, in eerste instantie, afzonderlijke sessies met stakeholders die dezelfde achtergrond hebben. Dus in bijvoorbeeld de sessie met decentrale overheden zijn alleen vertegenwoordigers betrokken geweest vanuit gemeenten en provincies rond luchthavens. Deze sessies zijn gehouden in november en december 2023. Tijdens deze sessies is het systeemconcept toegelicht en besproken met behulp van de praatplaat en in enkele gevallen een casus ter verdieping. Tijdens de bijeenkomsten kregen de stakeholders de gelegenheid om onduidelijkheden, belemmeringen, knelpunten en eventuele verbeterpunten te benoemen.

Na de afzonderlijke sessies is een sessie georganiseerd waarin vertegenwoordigers van de verschillende stakeholdergroepen samen aanwezig waren (18 januari 2024). Het doel van deze sessie was om de knelpunten die waren verzameld tijdens de afzonderlijke sessies te verdiepen en om dwarsverbanden te signaleren.

Gezien de stand van de uitwerking van het stelsel, een eerste concept, is gekozen om alleen stakeholders te betrekken die ofwel moeten voldoen aan de regelgeving (naleven van de normen), of die met de uiteindelijke regelgeving moeten werken. De stakeholdergroepen die betrokken zijn bij de botsproefsessies zijn:

- Airport Coordination Netherlands (ACNL), de slotcoördinator;
- Luchthavens;
- Rijksoverheid;
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL);
- Decentrale overheden (provincies en gemeentes);
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- Luchtvaartmaatschappijen.

³ 'Stelselontwerp regulering vliegtuiggeluid, eerste ambtelijke uitwerking – botsproefversie', Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 14 november 2023

2.3 Resultaat sessies en project

De resultaten van de sessies zijn samengevat en gerubriceerd volgens een driedeling:

- onduidelijkheden en vragen ten aanzien van de huidige versie van het ontwerp;
- zorgen, belemmeringen en potentiële knelpunten, zo veel mogelijk vanuit de technische werking van het concept;
- verbeterpunten en ideeën.

In hoofdstuk 3 en 4 zijn deze onduidelijkheden, verbeterpunten en knelpunten gebruikt om het resultaat van de botsproef uit te werken. Vanuit de opdracht van de botsproef ligt de focus op de inzichten rond de werking en technische uitvoerbaarheid van het concept en niet op de uitgangspunten en de keuzes die het ministerie gemaakt heeft om invulling te geven aan het doel met het nieuwe stelsel. Dit onderzoek moet niet gezien worden als een eerste beoordeling van het concept in relatie met de gekozen beleidsuitgangspunten.

Een samenvatting van de punten die bij de afzonderlijke stakeholdersessies naar boven zijn gekomen en van belang zijn voor het doel van het onderzoek, zijn per stakeholdersessie beschreven in de bijlage. Het resultaat van de sessies is teruggekoppeld aan de stakeholdersgroepen, eventuele feedback is verwerkt en het resultaat is verder gebruikt voor de volgende hoofdstukken. De informatie vanuit de stakeholders is van essentieel belang voor de uitvoering van dit project, echter wat betreft de verdere uitwerking en de antwoorden op de onderzoeksvragen, daarvoor zijn niet de betrokken stakeholders maar de onderzoekers verantwoordelijk.

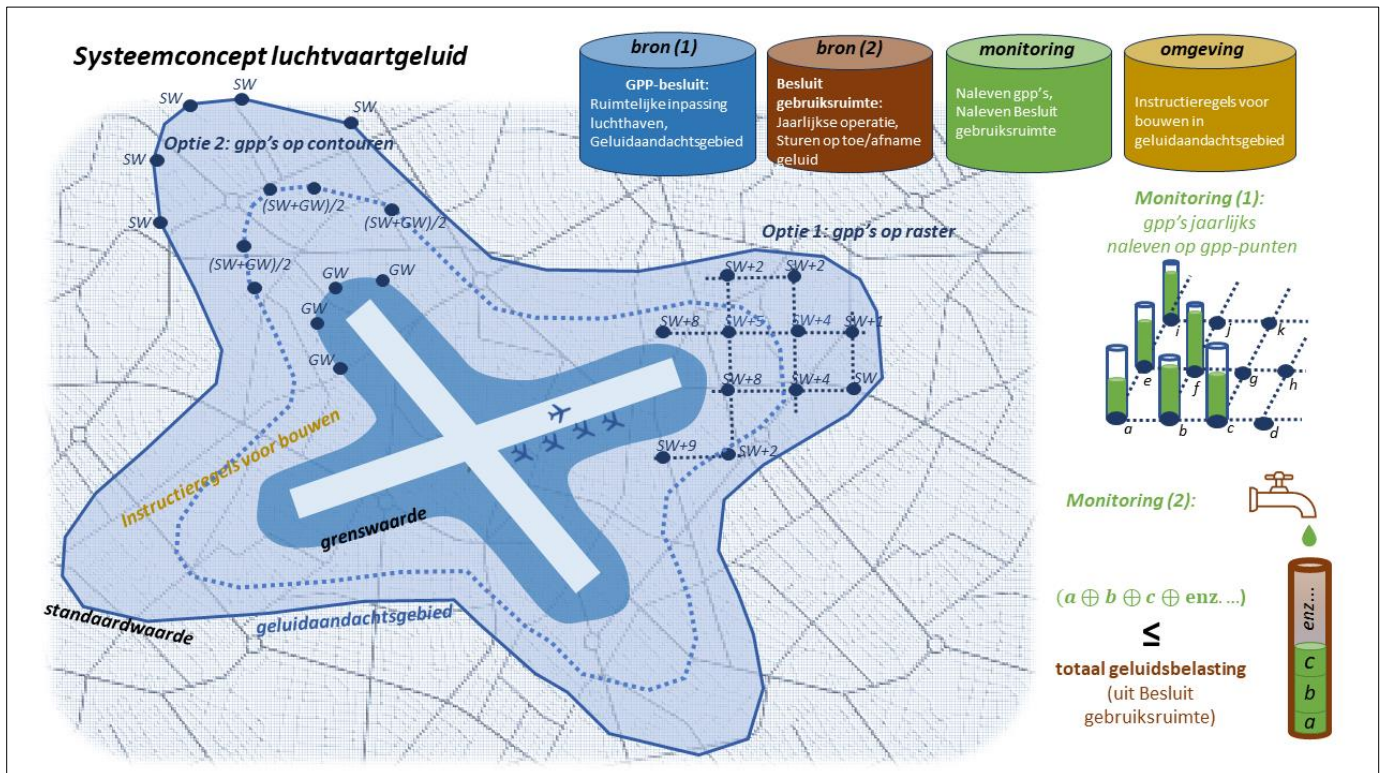
3 Resultaat – verdieping inzicht systeemconcept

Tijdens de botsproefsessies is het systeemconcept besproken en is een verdieping gemaakt op de verschillende onderdelen van het stelsel waarbij ook gekeken is naar de verschillen met de huidige geluidregelgeving. Tijdens de verdieping op het systeemconcept zijn er vragen/onduidelijkheden, knelpunten, verbeterpunten en ideeën besproken. In dit hoofdstuk zijn de vragen/onduidelijkheden en verbeterpunten en ideeën uitgewerkt.

3.1 Praatplaat

Ten behoeve van de botsproefsessies is de zogenoemde 'praatplaat' ontwikkeld. Daarmee bedoelen we een grafische afbeelding, ter grootte van een A4'tje, waarin de belangrijkste informatie uit het systeemconcept is samengevat en die dient om te ondersteunen bij de gesprekken met de stakeholders. De praatplaat is een vereenvoudiging van wat in de ambtelijke uitwerking is opgenomen. Voor toelichting op de gebruikte termen in de figuur verwijzen we naar het achterliggende document van het stelselontwerp.

De praatplaat zoals is gebruikt bij de botsproefsessies is in figuur 1 weergegeven.



figuur 1 Praatplaat voor het systeemconcept vliegtuiggeluid

De praatplaat geeft niet de volledige informatie over het systeemconcept grafisch weer, maar beoogt wel om een aantal belangrijke elementen in beeld te brengen. Aan vier onderdelen is een kleur toegekend, die in de praatplaat is doorgevoerd om te visualiseren wat bij elkaar hoort: **GPP-besluit**, **Besluit gebruiksruimte**, **Monitoring en naleving** en **Omgeving**.

- Aan de bronzijde wordt de ruimtelijke inpassing van de luchthaven gereguleerd met het **GPP-besluit**. De handhavingspunten, oftewel geluidproductieplafonds, kunnen worden neergelegd op een raster (optie 1 in de praatplaat) of op contourlijnen (optie 2 in de praatplaat).
- Aan de bronzijde komt daarnaast een **besluit gebruiksruimte**. Daarin kan worden gestuurd op een toe- of afname van geluid, of op hinder met aanvullende hinderindicatoren.
- Voor beide besluiten geldt dat er zorg moet worden gedragen voor **monitoring en naleving**, via een jaarlijks nalevingsverslag en een 5-jaarlijks monitoringsrapport. Hiervoor is de luchthaven de normadressaat.
- Aan de zijde van de **omgeving** geldt dat er instructieregels komen voor bouwen binnen het geluidaandachtsgebied van de luchthaven. Hiervoor worden standaardwaarde en grenswaarde opgenomen.

3.2 Onduidelijkheden en vragen

Gedurende de botsproefsessies zijn verschillende vragen en onduidelijkheden naar voren gekomen met betrekking tot het systeemconcept, die herhaaldelijk ter sprake kwamen. Deze punten zijn niet direct knelpunten of belemmeringen van het systeemconcept, maar meer vragen die verduidelijking of nadere uitwerking in het document van het stelselontwerp behoeven. In sommige gevallen zijn het vragen en onderwerpen die op systeemniveau te beantwoorden zijn of al genoemd zijn in de botsproefversie van het stelselontwerp. In andere gevallen zijn het vragen die in dit stadium nog niet zijn uitgewerkt.

Hieronder is een aantal veelvoorkomende vragen gebundeld (niet uitputtend). In de bijlage (hoofdstuk 5) is een uitgebreidere lijst met de vragen en onduidelijkheden per stakeholdergroep opgenomen. In *italics* is bij sommige punten een reactie of toelichting gegeven, gebaseerd op informatie vanuit de werkgroep Systeemconcept van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

De volgende punten hebben betrekking op het **GPP-besluit** (soms in combinatie met het besluit gebruiksruimte):

- Zijn wijzigingen van het GPP-besluit en het besluit gebruiksruimte MER-plichtig?
Het GPP-besluit is (afhankelijk van de omvang van een wijziging) naar verwachting MER-plichtig. Voor het besluit gebruiksruimte is vooralsnog de verwachting dat dit niet MER-plichtig is, omdat dit altijd binnen een GPP-besluit moet passen. Deze verwachting zal bij de verdere uitwerking nader worden onderzocht.
- Zullen bij wijziging van GPP-besluit (in de optie van referentiepunten op contouren) de locaties van de referentiepunten verschuiven?
Ja.
- Is het mogelijk dat er in de besluiten afzonderlijke regels opgenomen worden voor de drie tijdsvakken in het etmaal?
Afzonderlijke regels voor de drie tijdsvakken kunnen opgenomen worden, net als nu. Openingstijden komen in het GPP-besluit, met eventuele beperkingen hierop, in het besluit gebruiksruimte. Dat geldt ook voor een nachtsluiting.
- Kan er ook een maximum aantal vluchten in het GPP-besluit of het besluit gebruiksruimte worden opgenomen?
Uitgangspunt is dat er geen aantalsnorm is, maar een milieunorm.

De volgende vragen hebben specifiek betrekking op het **besluit gebruiksruimte**:

- Is het de bedoeling dat bijvoorbeeld commercieel verkeer en maatschappelijk verkeer ieder via een afzonderlijke besluit gebruiksruimte vergund wordt?
Komt pas in verdere uitwerking aan de orde.

- Onduidelijk hoe onderdelen van het besluit gebruiksruimte uitgewerkt worden, vooral om normen met andere hinderindicatoren op te nemen, beperken van geluidpieken, sturen op baangebruik (preferentieel baangebruik vasthouden), etc.

Dit is onderdeel van de verdere uitwerking, maar ook van de invulling per luchthaven.

- Op welke manier kun je in het besluit gebruiksruimte andere hindernormen opnemen, bijvoorbeeld L_{max} en overvliegfrequenties? Dit is nodig om meer draagvlak vanuit de omwonende te krijgen.

Door deze op te nemen als grenswaarde in het besluit gebruiksruimte.

Een relatief klein aantal vragen heeft betrekking op **monitoring en naleving**:

- Onduidelijk hoe actief de monitoring en handhaving gedurende het jaar ingericht wordt en wie daarin welke rol heeft. De zorg is dat het alleen achteraf gebeurt, als er al overschrijdingen opgetreden zijn.

De grenswaarden zijn geformuleerd als jaarlijkse geluidbelastingen. Per definitie kan er alleen na afloop van een gebruiksjaar worden gehandhaafd. Het is aan de luchthaven om gedurende het jaar te monitoren dat zij de grenswaarden niet overschrijdt.

- Wat gebeurt er bij een overschrijding vanuit de operatie lopende het jaar, bijvoorbeeld bij een ad-hoc veiligheidsmaatregel?

Dit kan (na nadere uitwerking) vallen onder de categorie bijzondere situaties.

De volgende vragen gaan over de **omgeving**:

- Welke rol ligt er straks voor ILT m.b.t. RO? Nu heeft het ILT ook een rol rond het LIB (verklaring geen bezwaar), liggen straks alle RO-zaken bij de gemeente als bevoegd gezag, of kent het stelsel voor dit punt ook een rol voor ILT?

In principe ja, dit ligt bij de gemeente, die hiervoor instructieregels krijgt. Onderdeel van de uitwerking moet zijn of ILT zal toezien op naleving instructieregels RO.

- Het is onduidelijk waar de overeenkomsten en verschillen zitten met de 1dB contouren van de maatgevende situatie uit het CVGG die je voor ruimtelijke ontwikkeling gebruikt.

Er wordt in beide varianten met een (onderliggend) rekengrid gerekend, die gebruikt wordt om de 1 dB contouren te bepalen, en om de grenswaarden vast te leggen op de referentiepunten.

3.3 Verbeterpunten en ideeën

In de stakeholdersessies zijn, naast de vragen in paragraaf 3.2, verschillende verbeterpunten en ideeën aangedragen. In deze paragraaf is een aantal verbeterpunten opgenomen. In de bijlage (hoofdstuk 5) is per stakeholdergroep een uitgebreidere opsomming van de ideeën en verbeterpunten opgesomd. Andere punten, die verband houden met de knelpunten die in hoofdstuk 4 worden uitgewerkt, komen ook daar aan bod.

Verbeterpunten en ideeën behorende bij het **GPP-besluit** (evt. in combinatie met het besluit gebruiksruimte):

- Maak ontheffing mogelijk bij uitzonderlijke situaties, niet alleen voor het GPP-besluit, maar ook voor het besluit gebruiksruimte (aanbeveling vanuit luchthavens).
- Neem zo min mogelijk uitzonderingssituaties voor de harde schil op, want uitzonderingen zorgen in de praktijk voor discussies (aanbeveling vanuit Rijksoverheid).
- Voeg aan het systeemconcept incentives toe voor bijvoorbeeld luchtvaartmaatschappijen die aan de grootste winst kunnen bijdragen. Dus niet alleen met een stok slaan, ook een wortel voorhouden.
- Zoek uit of het mogelijk en zinvol is om het GPP-besluit en besluit gebruiksruimte voor deze luchthavens samen te voegen. De achterliggende zorg is dat het stelsel te complex is voor regionale luchthavens van nationale betekenis (en mogelijk later ook de regionale velden).

Verbeterpunten en ideeën behorende bij het **besluit gebruiksruimte**:

- Maak een gestandaardiseerde set aan mogelijke onderdelen voor het besluit gebruiksruimte zodat er in de voorschriften voor verschillende luchthavens zo veel mogelijk sprake is van uniformiteit en voorkomen wordt dat er in de uitwerking voor ongeveer dezelfde doelen (bijvoorbeeld sturen op hinder) een willekeur ontstaat aan formuleringen.

Verbeterpunten en ideeën behorende bij **monitoring en handhaving**:

- Onderzoek de mogelijkheden om de geluidbijdrage per vlucht te verwerken in slotallocatie. Geluid is nu geen coördinatieparameter waarop de slotcoördinator direct kan sturen.
- Werk een aantal mogelijke maatregelen uit in een zogenaamde Local Rule. Bij dreigende overschrijdingen van een van de besluiten is er behoefte aan een maatregel die ook juridisch houdbaar is. Een maatregel zoals het sluiten van een luchthaven is wellicht juridisch onmogelijk (proportionaliteitsbeginsel).
- Zorg ervoor dat de normadressaat niet zelf de duiding doet met betrekking tot overschrijdingen en maatregelen. Maak duidelijk welke eisen gelden aan het naleavingsverslag.
- Werk (voor Schiphol) met twee verschillende normadressaten, waarbij de harde schil (GPP-besluit) wettelijk apart belegd is bij bijvoorbeeld de luchthaven als normadressaat en de verdeling van geluid vanuit de operationele kant (besluit gebruiksruimte) wettelijk apart belegd is bij bijvoorbeeld LVNL als normadressaat. Aangezien het GPP-besluit de ruimtelijke inpassing vastlegt en LVNL de verdeling bepaalt van het baangebruik is het ook een optie om deze twee stakeholders te wisselen wat betreft normadressaat: voor het GPP-besluit LVNL en de luchthaven als normadressaat voor het besluit gebruiksruimte.

Verbeterpunten en ideeën behorende bij de **omgeving**:

- Verwerk (krimp-) scenario's vanuit het besluit gebruiksruimte op de één of andere manier ook in het GPP-besluit, anders belast je de bouwopgave en -kosten met een uitgangspunt dat bij realisatie bouw mogelijk achterhaald is.

Verbeterpunten en ideeën over besluitvorming

- Bij de uitwerking van het systeemconcept dient rekening te worden gehouden met het Verdrag van Aarhus: toegang tot informatie, inspraak van de bevolking en toegang tot de rechter in milieuzaken.

Overige ideeën en aanbevelingen:

- Geef het Actieplan Geluid Schiphol een meer centrale plek in het systeem.
- Betrek burgers en metingen beter in het systeem: Citizen Science als onderdeel van het systeem en participatie bij invoering van het systeem.
- Kijk naar het integrale plaatje. Betrek bijvoorbeeld ook luchtkwaliteit, CO₂ en stikstof hierbij om knelpunten te identificeren, in plaats van alleen naar geluid te differentiëren. Kijk voor de uitwerking van het besluit gebruiksruimte ook naar de relatie met andere emissies en hoe de uitwerking voor andere emissies wordt gedaan. Bijvoorbeeld het opknippen van vliegtuigaantallen per segment (in gebruiksruimte) zou kunnen helpen voor duidelijkheid en flexibiliteit.
- Doe (kwantitatief) onderzoek naar de gevoeligheid van het systeem voor o.a. meteo, dienstregeling, slots, vlootsamenstelling, baangebruik, tijdvensters, baanonderhoud en bijzondere situaties.
- Faciliteer met het nieuwe systeem de maatregelen die in de afgelopen tijd al bereikt zijn, zoals bijvoorbeeld rond nauwkeuriger vliegen, keuze van locatie van een bocht, etc. (microklimaat).

4 Resultaat per onderwerp - knelpunten

4.1 Thema's

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal thema's die in de botsproefsessies met de afzonderlijke stakeholders herhaaldelijk naar voren kwamen. Deze thema's zijn vervolgens besproken in een sessie waarin alle stakeholdergroepen vertegenwoordigd waren, om een verdiepingsslag te bewerkstelligen en dwarsverbanden te leggen.

De thema's die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt zijn:

- Luchthaven als normadressaat;
- Referentiepunten;
- Relatie tussen GPP-besluit en besluit gebruiksruimte;
- Verschillen tussen grote en kleine luchthavens;
- Relatie systeemconcept tot nationale en Europese regelgeving.

In het onderzoek zijn we op zoek gegaan naar de zorgen die de stakeholders hebben over de technische werking van het stelselontwerp. Dat heeft inzicht opgeleverd in potentiële knelpunten van het concept. Op basis van de huidige versie is het niet mogelijk en zinvol om scherp onderscheid te maken tussen een daadwerkelijk knelpunt en een potentieel knelpunt (risico dat het een knelpunt wordt). In de uitwerking van het concept liggen immers nog allerlei keuzes open. En daarnaast zal de concrete invulling van de normen bepalen of een zorg daadwerkelijk leidt tot een knelpunt. Voor de leesbaarheid gebruiken we overwegend de aanduidingen *knelpunt* en *risico*. Genoemde bevindingen moeten gelezen worden als knelpunt, dat wil zeggen dat zonder aanpassing en/of uitwerking in het concept we het voor de uitvoering als een belemmering zien, of we geven in de beschrijving aan dat het gaat om een risico.

Onderstaande tabel vat de knelpunten en risico's samen, waarna in de volgende paragrafen een verdere uitwerking en toelichting volgt.

Thema	Onderwerp	Knelpunten en risico's
Luchthaven als normadressaat	Formele bevoegdheid van luchthaven	Het systeem is niet werkbaar zonder (formele) sturingsinstrumenten en bevoegdheden voor de luchthaven.
	Monitoring en handhaving	De luchthaven heeft geen realistische maatregelen om tussentijds en op een proportionele manier bij te sturen en te handhaven.
	Bevoegdheid luchthaven conflicteert met rol van derden	Stakeholders (zoals LVNL en luchtvaartmaatschappijen) kunnen hun rol en verantwoordelijkheid niet meer goed invullen.
	Normadressaat en specifieke zorgplicht andere stakeholders	Conflict tussen de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de luchthaven ('enige normadressaat') met specifieke zorgplicht van andere stakeholders (en daarmee meerdere normadressaten).

Thema	Onderwerp	Knelpunten en risico's
Referentiepunten	Referentiepunten op raster of contour	Groter risico op overschrijding bij toenemend aantal referentiepunten (raster), ook grotere administratieve last bij onderzoek. Raster geeft aan de andere kant beter inzicht in het geografische geluidplaatje (transparantie en ervaren individuele bescherming).
	Ruime jas	Ruime jas door meenemen van voorzienbare onzekerheden leidt tot een hoger GPP, groter geluidaandachtsgebied en zwaardere motivering voor de aanvaardbaarheid van woningbouw en risico van afname van beschermingsniveau van bestaande woningen.
	Krappe jas	Krappe jas door dicht raster leidt tot risico van overschrijdingen bij variatie in de operatie.
	Hinderbeperking	Risico dat optimalisaties in operatie leiden tot hindertoename (volvliegen waar ruimte is in GPP) in plaats van hinderbeperking (aandacht voor gebied met veel woningen).
Relatie tussen GPP-besluit en besluit gebruiksruimte	Ruimtelijke ontwikkelingen	Geen anticipatie mogelijk voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en daardoor onnodige beperkingen en hogere kosten.
	Haalbaarheid van besluit gebruiksruimte	Te veel stakeholders, wensen en belangen om tot vaststelling van (complex) besluit geluidruimte te komen (onvoldoende draagvlak, juridische en politiek-bestuurlijke risico's). Daarna risico's vanuit werkbaarheid in monitoring en handhaving.
Verskil grote en kleine luchthavens		Zorg dat stelselontwerp (te) complex is voor kleine luchthavens en dat de regels vanuit de twee besluiten in de naleving eerder overschrijding van normen oplevert: hoe minder vluchten, des te groter is het effect van afwijkingen in de operatie.
Relatie systeemconcept tot nationale en Europese regelgeving	Reductiescenario in besluit gebruiksruimte in relatie tot Balanced Approach	Risico's over haalbaarheid en werkbaarheid van besluit gebruiksruimte door Balanced Approach procedure: een praktisch knelpunt (de planning) en een juridisch risico (discussie of er sprake is van een BA verplichting).
	Reductiescenario in besluit gebruiksruimte en retaliatie	Risico voor tegenmaatregelen (retaliatie), bijvoorbeeld via economische sancties, operationele beperkingen, sluiten van luchtruim, intrekken van luchthavenslots, bij reductiescenario van de geluidbelasting in het besluit gebruiksruimte die een capaciteitsbeperking tot gevolg hebben.

4.2 Luchthaven als normadressaat

Het systeemconcept beschrijft dat de resultaatverplichting om te voldoen aan de omgevingswaarden door het bevoegd gezag wordt doorgezet naar de luchthaven. De luchthaven, is, als enige normadressaat, de partij die wettelijk gezien verplicht is om aan de grenswaarden te voldoen. De luchthaven moet zich hiermee houden aan zowel het GPP-besluit als het besluit gebruiksruimte. Dit is een wijziging ten opzichte van het huidige systeem, waarbij in het geval van Schiphol de luchtvaartmaatschappijen samen met Schiphol en LVNL gemeenschappelijke verplichtingen hebben om te voldoen aan grenswaarden. In de botsproefsessies is specifieke aandacht gegeven aan de werkbaarheid van de luchthaven als één normadressaat. Hieronder zijn de bevindingen over de werkbaarheid van de luchthaven als één normadressaat en de bijbehorende knelpunten opgenomen.

Formele bevoegdheid van luchthaven

Het systeem is op dit onderdeel niet werkbaar als de normadressaat niet de bevoegdheid heeft om te sturen richting de partijen die mede de operatie bepalen. De partijen die de operatie mede bepalen zijn voornamelijk de luchtvaartmaatschappijen en LVNL. Luchthavens hebben alleen deels invloed op de operatie en hiermee ook alleen deels invloed op het resultaat van het wel of niet voldoen aan de grenswaarden. Om het systeem op dit onderdeel werkbaar te maken, heeft de luchthaven sturingsinstrumenten/ bevoegdheden nodig. Tijdens de sessies is niet (verdiepend) ingegaan op de inhoud van deze sturingsinstrumenten en bevoegdheden.

Monitoring en handhaving

Een ander knelpunt rond de bevoegdheden van het normadressaat en de rollen en verantwoordelijkheden van andere stakeholders speelt bij monitoring en handhaving. De luchthaven heeft geen realistische maatregelen om tussentijds op een proportionele manier bij te sturen en te handhaven.

Bevoegdheid conflicteert met rol van derden

Het systeem kan gaan knellen als de grenswaarden ook daadwerkelijk dreigen overschreden te worden. Het gaat dan voornamelijk over knelpunten wat betreft de rol, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Een risico is dat de luchthavens dusdanige instrumenten en bevoegdheden krijgen die overlappen en conflicterend zijn met de rol en verantwoordelijkheden van andere partijen, zoals die van de LVNL. Een risico dat tijdens de sessies genoemd is, is dat LVNL de operationele handelingsruimte aan de luchthaven kwijtraakt om hun uitvoerende taak uit te kunnen voeren. Dit risico is geïdentificeerd als mogelijk knelpunt, aangezien dit sterk afhangt van de type instrumenten en bevoegdheden die de luchthavens als normadressaat tot hun beschikking krijgen.

Normadressaat en specifieke zorgplicht andere stakeholders

Het systeemconcept beschrijft dat naast de twee besluiten (GPP-besluit en besluit gebruiksruimte) het mogelijk is om een specifieke zorgplicht te formuleren. Dit kunnen ook meerdere specifieke zorgplichten zijn, gericht aan verschillende normadressaten. Dat betekent dat specifieke zorgplichten en daarmee specifieke normadressaten naast de zogenoemde 'enige normadressaat' kunnen bestaan. Het systeem gaat in termen van rollen, taken en verantwoordelijkheden knellen als er thema's worden belegd in een specifieke zorgplicht die ook als norm in de twee besluiten is belegd. Voorbeeld hierbij is een specifieke zorgplicht die zich richt op de afname van geluidhinder door bijvoorbeeld het stimuleren dat de piloten zo stil als mogelijk vliegen. Dergelijke specifieke zorgplichten kunnen conflicterend werken richting de zogenoemde 'enige normadressaat' om invulling te geven aan de eigen rol.

4.3 Referentiepunten

In het systeemconcept wordt gewerkt met geluidreferentiepunten waarop de geluidproductieplafonds worden vastgesteld. Voor de ligging van de geluidreferentiepunten zijn er twee opties gegeven: in een regelmatig raster of op contourlijnen. In de botsproefsessies is specifieke aandacht gegeven aan de keuze tussen deze twee opties. De beoordeling hiervan door de stakeholdergroepen is beschreven in paragraaf 4.3.1. Daarnaast zijn in de botsproefsessies diverse andere punten genoemd die te maken hebben met de referentiepunten en het GPP-besluit. Deze zijn beschreven in paragraaf 4.3.2.

4.3.1 Locatie referentiepunten op raster of contour?

In de botsproefversie van het stelsel zijn voor de locatiekeuze van de referentiepunten twee opties opgenomen. De vraag is of er op basis van de inzichten uit de botsproefsessies richting gegeven kan worden aan de keuze tussen die twee opties door te beoordelen op bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid, doelmatigheid, transparantie en de mate van individuele bescherming.

Voor wat betreft de uitvoerbaarheid is er bij verschillende stakeholdergroepen (met name luchthavens en LVNL) de zorg dat een raster – eerder dan bij referentiepunten op contourlijnen – leidt tot overschrijdingen van GPP's. Vanwege het hoge(re) aantal en de hoge(re) dichtheid van de referentiepunten in een raster, achten zij het plausibel dat overschrijdingen van het GPP gaan plaatsvinden. Daarnaast zijn er zorgen over de werkbaarheid als er een groot aantal geluidreferentiepunten en grenswaarden zijn. Dit zorgt voor grotere administratieve last bij onderzoek en meer complexiteit bij bijvoorbeeld een oorzakenanalyse bij overschrijdingen.

Anderzijds scoort de keuze voor een raster beter op het gebied van transparantie en individuele bescherming. Dit werd aangegeven door de stakeholdergroepen rijksoverheid, decentrale overheden en ILT. Bij een hoger aantal referentiepunten hebben burgers op een kortere afstand van hun woning een referentiepunt en ervaren daarmee een hogere mate van individuele bescherming. Daarmee lijkt een raster een objectievere en neutralere keuze en zal er minder snel discussie ontstaan over de ligging van de referentiepunten. Een (dichter) raster geeft verder beter inzicht in het geografische geluidplaatje en draagt daardoor meer bij qua transparantie.

Op basis van de inzichten uit de botsproef is het zonder kwantitatieve uitwerking niet mogelijk om de keuze voor de ene of andere optie te adviseren. Met kwantitatieve uitwerking bedoelen we het geven van inzicht in de grootte van de marge in GPP's ten opzichte van een 'gemiddelde' operatie, de relatie met beperkingen zoals opgenomen in het besluit gebruiksruimte en de gevoeligheid voor variaties in de operatie. In het GPP-besluit wordt rekening gehouden met de voorziene onzekerheden. Het antwoord op de vraag of er binnen de GPP's ruimte is (en zo ja hoeveel) voor variatie in de operatie, hangt ook af van onvoorziene onzekerheden. Aanbevolen wordt om in de uitwerking van het stelsel meer aandacht te geven aan 'onvoorziene' onzekerheden.

4.3.2 Overige knelpunten

Ruime jas

De stakeholdergroepen rijksoverheid en decentrale overheden spraken hun zorg uit over de uitgangspunten op basis waarvan de hoogte van het GPP wordt bepaald. In de botsproefversie van het systeemconcept wordt bij het vaststellen van de GPP's rekening gehouden met voorzienbare onzekerheden, namelijk de baan/routespreiding als gevolg van meteo-omstandigheden, vliegpadspreiding en onzekerheden in de samenstelling en dienstregeling van het verkeer. In de botsproefsessies is de consequentie van deze uitgangspunten door de genoemde stakeholdergroepen aangeduid met de term 'ruime jas'. Voorzienbare onzekerheden zijn in de GPP's verwerkt en overschrijden van GPP's is niet toegestaan. Dit leidt tot een (relatief) hoge(re) GPP en een groter gebied waarin rekening gehouden moet worden met het geluid van luchtvaart (geluidaandachtsgebied). Het GPP bepaalt ook de waarde die wordt gehanteerd voor het beoordelen van geluid op nieuwe geluidgevoelige gebouwen en de aanvaardbaarheid daarvan. Hoe hoger het GPP, hoe zwaarder de motivering voor de aanvaardbaarheid van woningbouw. Dit is een nadelig neveneffect van het systeemconcept. De botsproefversie bevat geen inzicht wat deze 'ruimere' jas kwantitatief betekent ten opzichte van de huidige geluidregelgeving waardoor het in deze fase niet mogelijk is om de impact van deze keuzes te duiden.

Krappe jas

Vanuit de stakeholdergroepen luchthavens en ILT daarentegen werd de zorg uitgesproken dat overschrijdingen van de GPP's wel mogelijk en plausibel zijn ('krappe jas'). Een dicht raster achten zij gevoeliger hiervoor, bijvoorbeeld bij aanpassingen in vliegpaden of andere onvoorzienbare onzekerheden. Ook genoemd is de vraag of meteogegevens uit het verleden voldoende zekerheid bieden voor de toekomst, met het oog op klimaatverandering. We vinden het aannemelijk dat bij een dicht raster, ondanks het rekening houden met voorzienbare onzekerheden er een risico is op overschrijdingen bij variatie in de operatie.

Hinderbeperking

Een aantal stakeholdergroepen sprak de zorg uit dat het stelsel voor een luchthaven met meerdere banen en bij de keuze voor een raster met (veel) referentiepunten door optimalisaties in de operatie (bijvoorbeeld beperken brandstof en keuze dichterbij gelegen baan) eerder leidt tot hindertoename dan hinderafname. Dit punt is genoemd door de stakeholdergroepen luchthavens, decentrale overheden en luchtvaartmaatschappijen. Geluidreferentiepunten komen ook te liggen op locaties waar weinig of geen woningen liggen. Het vliegen kan dan worden geoptimaliseerd op de ligging van de geluidreferentiepunten (milieuruimte 'volvliegen') in plaats van op de minimalisatie van hinder. Dit risico dat optimalisatie kan leiden tot het volvliegen van GPP's waar nog ruimte is, zien we als een als nadelig neveneffect van het systeemconcept.

4.4

Relatie tussen GPP-besluit en besluit gebruiksruimte

Een belangrijke keuze in het systeemconcept is de invulling van de regels aan de bron zijde middels twee besluiten: het GPP-besluit om de afweging tussen het gebruik van de luchthaven en de bescherming van de omgeving vast te leggen en het besluit gebruiksruimte om de (jaarlijkse) operatie te reguleren. In de gesprekken met de verschillende stakeholdergroepen komen enkele (potentiële) knelpunten naar voren.

Ruimtelijke ontwikkelingen

Bij onderzoek voor ruimtelijke ontwikkelingen (toelaten van nieuwe geluidgevoelige bebouwing) is de geluidruimte zoals vastgelegd in het GPP-besluit maatgevend. De 'ruime jas' van het GPP-besluit is een 'harde schil' en bepaalt in welk gebied het geluid van luchtvaart meegenomen moet worden (geluidaanbachtgebied). Ze geeft daarbij via 1dB-contouren die opgenomen zijn in het register (Cvvg) de geluidbelasting die voor een bepaalde locatie gebruikt moet worden voor de afweging van de aanvaardbaarheid en het toetsen aan de normen zoals opgenomen in de instructieregels. De tijdhorizon voor het GPP-besluit is een 'langere termijn' met een verplichte vijfjaarlijkse evaluatie. Politieke en bestuurlijke keuzes over bijvoorbeeld een 'reductiescenario' zullen met een tijdspad voor de realisatie daarvan uitgewerkt worden in het tweede besluit, het besluit gebruiksruimte. Een knelpunt is dat woningbouwontwikkelingen geen gebruik mogen maken van het langere termijn resultaat vanuit het besluit geluidruimte. Als voorbeeld: de voorbereiding en realisatie van een nieuwe woonwijk kost circa 10 jaar. Het resultaat van een reductiescenario van een luchthaven leidt tot concrete effecten in de periode van 5 tot 10 jaar na politieke en bestuurlijke keuzes. Dat betekent dat de bebouwing voorbereid en gerealiseerd wordt op basis van een bij gereed komen van bebouwing achterhaalde maatgevende situatie en werkelijkheid. Bij de voorbereiding is uitgegaan van te hoge geluidbelastingen en kunnen daardoor onjuiste keuzes gemaakt zijn (locatie, kosten).

Haalbaarheid van besluit gebruiksruimte

Het besluit gebruiksruimte bevat veel mogelijkheden om invulling te geven aan politieke en bestuurlijke keuzes, vanuit meerdere belanghebbenden. Voorbeelden zijn het uitwerken van groei- of krimpscenario's en ruimte bieden aan variatie in de operatie binnen de GPP's middels normen voor een 'totale volume geluid'. Deze normen zouden ook nog voor verschillende categorieën van luchtvaart (commercieel, maatschappelijk, militair verkeer) vastgelegd kunnen worden in afzonderlijke besluiten. Verder kunnen aanvullende regels met betrekking tot openingstijden, aanvullende normen voor andere hinderindicatoren, uitwerking van zorgplicht voor meerdere normadressaten (bijv. naast luchthaven ook voor LVNL over zo stil mogelijk vliegen, baangebruik), etc. opgenomen worden. We zien hier meerdere knelpunten en risico's:

- juridisch risico: de combinatie van verschillende normen levert onduidelijkheid en/of strijdigheid op hoe ze zich tot elkaar verhouden en daardoor bij een toets door de rechter een risico over de haalbaarheid. Dit risico geldt ook voor de situatie vanuit het besluit rond monitoring en handhaving: onduidelijkheid over of en hoe aan de normen voldaan wordt als er interactie is tussen indicatoren die in de normen gebruikt worden;
- de omvang en samenhang van alle regels beperkt zowel de vrijheid (voor het uitvoeren van taken, zoals door LVNL) als de rechtsbescherming van de luchtvaartsector (te veel regels met korte horizon, onvoldoende ruimte voor de sector om lange termijn keuzes te maken);
- politiek-bestuurlijk risico: de complexiteit en de wensen vanuit verschillende belangen (bijvoorbeeld de sector, omwonenden, etc.) blijken te omvangrijk waardoor er onvoldoende draagvlak en overeenstemming is om tot een besluit gebruiksruimte te komen.

In theorie (en mogelijk ook in de praktijk) zou een situatie kunnen bestaan waarbij er alleen een GPP-besluit is voor een luchthaven. Feitelijk, omdat een besluit gebruiksruimte niet genomen is of praktisch als de inhoud van het besluit gebruiksruimte in de praktijk niet leidt tot beperkingen voor de operatie. Het risico dat optreedt, is dat de volledige ruimte van de 'ruime jas' benut kan worden voor de operatie, waardoor de bescherming van de omwonenden kleiner is dan bij het opstellen van het GPP-besluit beoogd was.

4.5 Verschil grote en kleine luchthavens

Bij het bespreken van het stelselontwerp is Schiphol vaak in gedachten als voorbeeld. De situatie van Schiphol (historie geluidregelgeving en -normen, aantal banen, omgeving) is in Nederland uniek en anders dan voor de regionale luchthavens van nationale betekenis. Op termijn kan het nieuwe stelsel ook betekenis krijgen voor luchthavens van regionale betekenis. Tijdens de sessies is aandacht besteed aan mogelijke specifieke knelpunten die te maken hebben met de grootte van een luchthaven.

Een algemeen zorgpunt is dat het nieuwe stelselontwerp (onnodig) complex is voor een regionale luchthaven van nationale betekenis met één baan. Vanuit diverse stakeholders (rijksoverheid, decentrale overheden) is de vraag gesteld of het mogelijk en zinvol is om voor kleine regionale luchthavens van nationale betekenis het GPP-besluit en besluit gebruiksruimte samen te voegen. Voor deze luchthavens met één baan is er minder mogelijkheid om te sturen op geluidshinder dan wanneer er meerdere banen zijn op een luchthaven.

De regels in een GPP-besluit en een besluit over de operationele gebruiksruimte waarin allerlei aanvullende normen opgenomen worden, kunnen voor regionale luchthavens van nationale betekenis eerder tot overschrijding van normen leiden dan voor bijvoorbeeld Schiphol. Voor zulke kleinere luchthavens geldt dat het systeem gevoeliger is: hoe minder vluchten, des te groter is het effect van afwijkingen in de operatie.

Relatie systeemconcept tot nationale en Europese regelgeving

Het systeemconcept dient aan te sluiten bij vigerende nationale en Europese regelgeving, waaronder de Verordening inzake evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï EU 49/2002, 'Balanced Approach' verordening EU 598/2014, de Omgevingswet (inclusief de wetgeving rond de milieueffectrapportage), Slotverordening EU 95/93, Verordening voor exploitatie van luchtdiensten EU 1008/2008 en het Verdrag van Aarhus. In de juridische uitwerking van het stelsel vraagt dit expliciet aandacht. Hieronder worden twee potentiële knelpunten beschreven in relatie tot de nationale en Europese regelgeving.

Reductiescenario in besluit gebruikruimte in relatie tot Balanced Approach

In het systeemconcept is beschreven dat milieunormen het gebruik van de luchthaven begrenzen. De operationele gebruikruimte bepaalt de totale geluidomvang die een luchthaven maximaal mag produceren in een gebruiksjaar. Het *aantal* toegestane vliegtuigbewegingen wordt in de botsproefversie (nieuwe stelsel) niet begrensd, uitgangspunt is dat het stelsel gebaseerd is op milieuruimte, niet op een aantalsnorm.

Wanneer er voor een luchthaven is besloten tot een reductiescenario dan is de Balanced Approach procedure (EU 598/2014) aan de orde (voor luchthavens met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar). Wat betreft exploitatiebeperkingen gaat het volgens EU 598/2014 over 'globale beperkingen, zoals beperkingen van het aantal bewegingen of geluidsquota'. Het is aan de luchthaven om een vertaling te maken van de totale geluidbelasting naar het aantal vliegtuigbewegingen. Of een reductiescenario ook echt tot een exploitatiebeperking leidt, hangt ook af van wat bijvoorbeeld door autonome verstillings of specifieke inzet van stillere vliegtuigen gerealiseerd wordt. Dat zal in de praktijk tot de vraag leiden wanneer bekend is of een Balanced Approach procedure dient te worden gevolgd en hoe dat past in de afspraken die via het besluit gebruikruimte geregeld worden. ICAO geeft als advies om de doelstellingen voor geluid (en daarmee dus ook eventuele exploitatiebeperkingen die daarmee gepaard gaan) te implementeren met een tijdspanne van 5-10 jaar. De gebruikruimte wordt volgens het systeemconcept jaarlijks bepaald. In de praktijk kan het voorkomen dat er voor een gebruikruimte overschrijding kan plaatsvinden wanneer de totale geluidomvang minder snel afneemt dan de uitgangspunten uit de prognose van de Balanced Approach.

Reductiescenario in besluit gebruikruimte en retaliatie

Een algemeen risico in het geval van mogelijke reductiescenario's van de geluidbelasting die een capaciteitsbeperking impliceren via het besluit gebruikruimte ten aanzien van de milieuruimte is retaliatie. Retaliatie verwijst hier naar situaties waarbij partijen, organisaties of landen tegenmaatregelen nemen tegen acties van andere partijen. Deze tegenmaatregelen kunnen variëren van economische sancties tot operationele beperkingen, zoals het sluiten van luchtruim of het intrekken van luchthavenslots.

5 Bijlage: samenvatting resultaten stakeholdersessies

5.1 Inleiding

Deze bijlage bevat de samengevatte resultaten van bijeenkomsten met stakeholdergroepen. Het resultaat is gerubriceerd in drie groepen:

- onduidelijkheden / vragen: voor zover dat mogelijk is (gezien de stand van uitwerking van het systeemconcept) is in *italics* een reactie of toelichting gegeven, gebaseerd op informatie vanuit de werkgroep systeemconcept van het ministerie;
- zorgen / belemmeringen / potentiële knelpunten;
- verbeterpunten / ideeën.

De structuur in deze bijlage is gebaseerd op de volgorde van de sessies met de verschillende stakeholdergroepen:

- ACNL, maandag 20 november 2023
- Luchthavens, donderdag 23 november 2023
- Rijksoverheid, donderdag 30 november 2023
- LVNL, woensdag 6 december en tweede sessie 8 december 2023
- Decentrale overheden, donderdag 7 december 2023
- ILT, dinsdag 12 december 2023
- Luchtvaartmaatschappijen, donderdag 14 december 2023

De onderstaande resultaten zijn gebruik in de hoofdtekst van dit rapport.

5.2 ACNL

Onduidelijkheden / vragen

1. Momenteel zijn er geen contracten tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappijen, dus ook geen verplichtingen en manieren om te kunnen sturen. De luchthaven moet geholpen worden (door regelgeving) om te kunnen monitoren en te interveniëren richting de luchtvaartmaatschappijen. Bijvoorbeeld via privaatrechtelijke overeenkomsten. Hoe kunnen die deel uitmaken van het stelsel? Wat zijn eventuele juridische risico's?

Zoals aangegeven in de botsproefversie is het noodzakelijk dat de luchthaven als enige normadressaat de middelen moet hebben om aan de grenswaarden te voldoen, ook richting LVNL en luchtvaartmaatschappijen. Op welke wijze dat zou kunnen is onderdeel van de verdere uitwerking, waarbij ook de resultaten van de botsproeven betrokken worden. Privaatrechtelijke overeenkomsten zouden een instrument kunnen zijn.

Zorgen / belemmeringen / potentiële knelpunten

1. Denk goed na over impact van flexibiliteit in het systeem voor het aantal vliegbewegingen. Zodra het maximum aantal bewegingen omlaag gaat, is er een Balanced Approach nodig. De zorg is dat dit juridische risico's voor het stelsel oplevert.
2. Sector heeft meer zekerheid nodig dan horizon van 1 jaar in het besluit gebruiksruimte voor investeringen, toezeggingen. Slotallocatie gaat in april van start, met duidelijkheid over het aantal vliegbewegingen voor het volgende jaar. Hoe sluit het systeem daar op aan?
3. De normadressaat zou degene moeten zijn die over de capaciteit gaat, dat is in dit geval ultimo de luchthaven, met input van LVNL en andere sectorpartijen. De zorg is dat dat niet goed doorvertaald kan worden naar instrumenten voor de handhaving. De luchthaven kan bijvoorbeeld niet sturen in het baangebruik.

Verbeterpunten / ideeën

1. Geluid is nu geen coördinatie-parameter waarop de slotcoördinator direct kan sturen. Er zijn 2 mogelijkheden (ideeën) om geluid te verwerken in slotallocatie:
 - Geluidsbeperking vertaald naar aantal bewegingen in Capdec door airport (huidige situatie).
 - Geluidsbeperking in Capdec en per vlucht een relatieve geluidsproductie berekenen door ACNL (hiervoor is extra onderzoek nodig).
2. Werk een aantal mogelijke maatregelen uit in een zogenaamde Local Rule. Bij dreigende overschrijdingen van een van de besluiten is er behoefte aan een maatregel die ook juridisch houdbaar is. Een maatregel zoals het sluiten van een luchthaven is wellicht juridisch onmogelijk (proportionaliteitsbeginsel).

5.3 Luchthavens

Onduidelijkheden / vragen

1. Zijn wijzigingen van het GPP-besluit en het besluit gebruiksruijme MER-plichtig? Is er iets te zeggen over de zwaarte van het proces bij aanpassingen in vergelijking met huidige stelsel?
Het GPP-besluit is (afhankelijk van de omvang van een wijziging) naar verwachting MER-plichtig. Deze verwachting zal bij de verdere uitwerking nader worden onderzocht. Bij een wijziging van een GPP-besluit zal de MER-plicht afhangen van de omvang van de wijziging. Voor het besluit gebruiksruijme gaan we vooralsnog uit dat dit niet MER-plichtig is omdat dit altijd binnen een GPP-besluit moet passen. Uitgangspunt is dat besluiten op flexibele wijze kunnen worden genomen. Dit onderwerp is overigens nog onderwerp van verdere uitwerking, want zoals aangegeven in de botsproefversie is de juridische uitwerking van de besluiten nog niet uitgevoerd, en deze is medebepalend voor MER-plicht.
2. Voor kleinere luchthavens geldt dat het systeem daar gevoeliger is, hoe minder vluchten, des te groter is het effect van afwijkingen in de operatie. Past dat bij de uitwerking van het stelsel?
De luchthaven is verantwoordelijk voor wat deze aanvraagt c.q. het correct inschatten van het voorgenomen gebruik. Hier worden grenswaarden op bepaald, waar de luchthaven binnen moet blijven. Net als nu bij regionale luchthavens. De invloed van de omvang van de luchthaven hangt hier ons inziens niet vanaf.
3. Onduidelijk of en hoe bijvoorbeeld de ambitie van Schiphol voor een nachtsluiting tot zijn recht komt met dit systeemconcept.
Regels ten aanzien van openingstijden komen in het GPP-besluit, met eventuele beperkingen hierop in het besluit gebruiksruijme. Dat geldt ook voor een nachtsluiting.

Zorgen / belemmeringen / potentiële knelpunten

1. Referentiepunten liggen niet alleen op locaties waar bewoners hinder hebben. Daardoor zou je het vliegen kunnen optimaliseren op een manier waarbij bewoners juist extra hinder hebben. Dat is ook mogelijk in het huidige stelsel. Hoe wordt dat voorkomen?
2. Een werkbaar systeem met handhavingspunten en individuele bescherming is naar de mening van luchthavens niet haalbaar. De grote hoeveelheid aan handhavingspunten zal ervoor zorgen dat een schijn individuele bescherming ontstaat. Als de jas te krap zit zullen overschrijdingen ontstaan waardoor de individuele bescherming er niet is. Als de jas te ruim zit geef je te veel ruimte weg. Daarnaast vraagt het systeem om jaarlijkse aanpassingen vanwege wijzigingen in de operatie (bijv. door verplicht te nemen veiligheidsmaatregelen). Een systeem met handhavingspunten is niet flexibel genoeg. De luchthavens adviseren om te onderzoeken of het voorgestelde systeem maakbaar is.

3. LVNL is (mede-)verantwoordelijk voor impact route/baan en geluid. De luchthaven heeft weinig tot geen invloed op de inzet van banen. De verkeersleiding (LVNL) gaat over de inzet van banen. Dus alleen de luchthaven als normadressaat is niet mogelijk.
4. Het systeem bevat geen mogelijkheden om de partij die de meeste hinder kan verminderen en CO₂ kan besparen te sturen.
5. Luchthaven kan zelf niet sturen als normadressaat aangezien ze niet de volledige bevoegdheid hebben om te sturen in de operatie (EU1008/2008 en EU95/93). Wat kan de luchthaven doen als sturing bij overschrijding? Van belang is ook dat er een informatieplicht komt voor de andere partijen om sturing mogelijk te maken.
6. Maximum aantal bewegingen (uitgewerkt in milieuruimte) in besluit gebruiksruimte geeft duidelijkheid aan bewoners, maar maakt de berekeningen voor de operatie complexer.
7. Dilemma: er is meer zekerheid voor de sector nodig, dus langere horizon van het besluit gebruiksruimte vs. flexibiliteit om te kunnen bijsturen wanneer nodig.
8. Hoger maximum aantal bewegingen bij hinderbeperkende maatregelen wordt door bewoners ervaren als meer hinderlijk. Dat is ook in de huidige situatie al zo. Hoe kan dit in het nieuwe stelsel beter?

Verbeterpunten / ideeën

1. Leg de referentiepunten op locaties waar geluidhinder wordt ervaren, dus bij de woningen en gehinderden, niet overal in het geluidaandachtsgebied, waardoor voor de operatie meer ruimte is om keuzes te maken, ook in relatie tot lokale hinderbeperking (zoals bijv. route aanpassingen, hoger aanvliegen, procedurewijzigingen).
2. Maak ontheffing mogelijk bij uitzonderlijke situaties voor zowel GPP-besluit als besluit gebruiksruimte.
3. Er is geen incentive in het systeemconcept voor bijvoorbeeld luchtvaartmaatschappijen, die wel aan de grootste winst kunnen bijdragen. Je slaat alleen met stok, zonder wortel voor te houden.
4. Welke mogelijkheden zijn er om de sector collectief te 'straffen'? Bijvoorbeeld: na twee keer overschrijding een beperking voor het volgende jaar opleggen (zoals in Local Rule op London Heathrow).
5. CO₂ komt niet in verhaal voor. Hiermee is niet integraal inzichtelijk wat precies je knelpunt gaat worden (geluid, CO₂, stikstof, ..?). Voor uitwerking van besluit gebruiksruimte ook kijken naar de relatie met andere emissies en hoe de uitwerking voor andere emissies wordt gedaan. Bijvoorbeeld het opknippen van vliegtuigaantallen per segment (in gebruiksruimte) zou kunnen helpen voor duidelijkheid en flexibiliteit.
6. De vraag is of dit concept stelsel wel past binnen Europese regelgeving?

Overig

De luchthavens vragen ook aandacht voor het doordenken van de doelstelling van het milieugrenzenstelsel. Nu is de eerste stap (het bedenken van het concept) al genomen. Het systeem is nu volledig geënt op de juridische inslag van individuele bescherming en niet op het doel om milieueffecten (geluidhinder en uitstoot) te beperken. Stakeholders kunnen geen hinderbeperkende maatregelen nemen omdat ze gebonden zijn aan handhavingspunten. Naar de mening van de luchthavens is dit systeem niet gunstig voor de omgeving. Het advies is om onderzoek te starten om aan te tonen dat dit systeem daadwerkelijk milieueffecten beperkt.

5.4 Rijksoverheid

Onduidelijkheden / vragen

1. Harde geluidschil op basis van maatgevende situatie (voorgenomen gebruik incl. alle voorzienbare onzekerheden) zorgt voor 'ruime jas' van de geluidemissie rond een luchthaven en daarmee beperkingen voor woningbouw. Deze keuze lijkt meer ruimte te geven aan de luchtvaart dan aan bouw mogelijkheden en de leefkwaliteit van omwonenden.

De suggestie wordt gewekt dat de 'jas' onder het nieuwe stelsel heel veel ruimer wordt ten opzichte van de huidige situatie. Dat is niet zo, het effect van het volledig meenemen van de meteo-onzekerheid zoals beschreven in het botsproefdocument ligt in een ordegrootte van enkele tienden van een dB. Systematiek is nagenoeg hetzelfde t.o.v. de huidige situatie. Over de effecten voor woningbouw valt überhaupt nog niets te zeggen, want dat hangt af van de instructieregels voor het bouwen in het gebied boven de standaardwaarde. Deze instructieregels moeten nog worden opgesteld.

2. De keuze van de standaardwaarde (SW) is een politiek-beleidsmatige en hangt o.a. af van de onderbouwing vanuit hinder (dosis-effectrelatie, DER). Is het de bedoeling dat er een uniforme SW voor de geluidbronsoort vliegverkeer komt? Hoe verhoudt dat zich met een luchthavenafhankelijke DER?

Er is nog niet gekozen op welke wijze de SW wordt bepaald.

3. Er wordt wel aandacht gegeven aan gezamenlijk geluid wat betreft overlap in de geluidaanbachtgebieden van meerdere luchthavens, maar er wordt geen rekening gehouden met de samenloop van het geluid van andere geluidbronnen (cumulatie).

Deze analyse klopt. Zie de BP-versie, par. 3.7.2: het meenemen van het gecumuleerd geluid heeft weinig toegevoegde waarde.

4. Onduidelijk hoe actief de monitoring en handhaving gedurende het jaar ingericht wordt en wie daarin welke rol heeft. De zorg is dat het alleen achteraf gebeurt, als er al overschrijdingen opgetreden zijn. Kan ILT een pro-actievere rol krijgen, bijvoorbeeld gedurende het jaar naar aanleiding van klachten of op eigen initiatief.

De grenswaarden zijn geformuleerd als jaarlijkse geluidbelastingen. Per definitie kan er alleen na afloop van een gebruiksjaar worden gehandhaafd. Het is aan de luchthaven om gedurende het jaar te monitoren dat zij de grenswaarden niet overschrijdt. Zoals aangegeven in de botsproefversie (5.1.3) kan de ILT na een onverhoopte overschrijding vragen om kwartaalrapportages om een volgende overschrijding te voorkomen.

5. Positief in dit stelsel is dat het de mogelijkheid biedt om meerdere besluiten gebruiksruimte naast elkaar te hebben voor 1 luchthaven vanwege verschillend gebruik. Is het de bedoeling dat bijvoorbeeld commercieel verkeer en maatschappelijk verkeer via afzonderlijke besluiten gebruiksruimte vergund wordt?

Dit is in de botsproefversie niet geadresseerd. We voorzien wel een splitsing van de gebruiksruimte. Of dit in aparte besluiten wordt vastgelegd is nog niet duidelijk.

6. De optie van referentiepunten op een raster heeft de voorkeur, want dat geeft een neutrale onderbouwing waar de punten liggen, daardoor minder discussie over waar de punten liggen. Het sluit ook beter aan bij individuele bescherming (er is altijd een punt in de buurt van je woning, en ook bescherming omdat daar een grenswaarde is). Bij de optie van referentiepunten op contouren is het onduidelijk wat er gebeurt met de locatie van de referentiepunten als de contouren wijzigen, bijvoorbeeld door aanpassing van het GPP besluit. Schuiven dan ook de referentiepunten op? En kun je garanderen dat in het hele geluidaanbachtgebied geen hogere geluidbelastingen optreden dan de waarden die zijn opgenomen in de 1 dB-contouren in het CVGG (voor ruimtelijke toepassingen)?

Voor de optie van referentiepunten op contouren is het juist dat de locatie van de punten meeschuiven bij een wijziging van de GPP's. Alle geluidbelastingen (GPP, raster, contouren, 1dB-contouren) zijn op dezelfde maatgevende situatie gebaseerd, mogen geen verschillen geven. Het is een randvoorwaarde dat binnen het geluidaanbachtgebied de grenswaarden niet overschreden worden, zie 3.8 in de botsproefversie.

Zorgen / belemmeringen / potentiële knelpunten

1. Onduidelijke koppeling tussen de harde geluidschil (GPP-besluit) en de uitwerking van het besluit gebruiksruimte. Zorgt dit in werkelijkheid wel voor flexibiliteit in de operatie? Hoe voorkom je dat het wringt tussen het GPP-besluit en besluit gebruiksruimte omdat ze verschillende tijdshorizons kennen en er meerdere besluiten voor de gebruiksruimte kunnen zijn?
2. GPP-besluit wordt een ruime jas: dit conflicteert met (individuele) bescherming van de omwonenden. Wordt door de extra marge de hoeveelheid geluid hoger dan in het huidige stelsel?
3. De zorg is dat het stelsel te complex is voor een regionale luchthaven met 1 baan.
4. Zorgen m.b.t. de juridische uitwerking en Europese (internationale) regels, bijvoorbeeld de uitwerking van afspraken rond krimp via het besluit gebruiksruimte (balanced approach), de eisen ten aanzien van bezwaar en beroep, inspraak rond besluiten (verdrag van Aarhus), etc.
5. De uitwerking m.b.t. de regeling van verantwoordelijkheden tussen luchthaven en stakeholders ontbreekt en de zorg is dat er te grote verantwoordelijkheid bij de luchthaven komt te liggen. LVNL, ACNL en de luchtvaartmaatschappijen hebben ook verantwoordelijkheden ten aanzien van de operatie en de hinder. Is het haalbaar om dat via de luchthaven te sturen?

Verbeterpunten / ideeën

1. Positief is dat dit stelsel afstand doet van het huidige stelsel met gelijkwaardigheidscriteria. Het is beter uitlegbaar en geeft meer aandacht aan de individuele bescherming.
2. Het stelsel biedt de mogelijkheid om iets te doen met voortschrijdend inzicht, bijvoorbeeld op het vlak van hinder en gezondheid. Nog niet duidelijk hoe dit in praktijk uitgewerkt wordt, bijvoorbeeld aanvullende normen om hinder te beperken?
3. Het advies is om zo min mogelijk uitzonderingssituaties voor de harde schil op te nemen, want uitzonderingen zorgen in de praktijk voor discussies.
4. Het is onduidelijk wat het doel is van het nieuwe stelsel. Er is behoefte aan inzicht in hoeverre de huidige uitwerking tot dat doel leidt. Geadviseerd wordt om een vergelijking te maken van het oude en nieuwe stelsel waarbij aangegeven wordt waar de verbeteringen zitten. Advies is om het huidige stelsel ook in een 'praatplaat' samen te vatten.

5.5

LVNL

Onduidelijkheden / vragen

1. Onduidelijk of er voldoende ruimte is binnen het systeem voor het uitvoeren van de taak van luchtverkeersleiding:
 - LVNL heeft een wettelijke taak om te zorgen voor 'veilig, ordelijk en vlot verloop van het luchtverkeer'.
 - Het is van belang dat een handhavingssysteem in alle omstandigheden de ruimte biedt om die taak uit te voeren.
 - Voor LVNL is een veilige operatie, een voorspelbare operatie. Een stelsel die noodzaakt om ad-hoc en gedurende het jaar te sturen in de operatie is daarmee ongewenst. Het stelsel moet daarom voldoende ruimte bieden om het gevraagde aantal bewegingen, conform de operationele werkwijze van LVNL te kunnen uitvoeren, ook als er onvoorziene omstandigheden optreden.
 - In het huidige voorstel is er nog nauwelijks uitwerking van het Besluit geluidsruidte waardoor geen inschatting kan worden gemaakt of er voldoende ruimte is om onze taak uit te voeren.
 - Voor LVNL is het daarom de vraag hoeveel geluidruimte er nu echt is in de grenswaarden op de referentiepunten in het GPP-besluit in relatie tot een gemiddelde operatie in een jaar.

- Voor LVNL is het daarbij ook de vraag of de grenswaarden worden aangepast op basis van reeds doorgevoerde en nieuwe routeoptimalisaties. Hinderbeperking mag niet ten koste gaan van de ruimte om door LVNL de operationele taak uit te voeren.
- Welke ruimte is er voor strategische programma's: bijv. (nieuwe) procedures om hinder in de omgeving te verminderen?

De geluidruimte die er in de praktijk is voor de operatie, hangt af van de verdere uitwerking van het concept, van de locatie van het referentiepunt, de keuze van de optie (raster of op contouren), de invulling van het besluit gebruiksruimte, etc. Voor wat betreft route-optimalisaties en strategische programma's: het uitgangspunt is dat een nieuwe (of aangepaste) situatie om een nieuw besluit vraagt.

2. Hoe zou met specifieke zorgplicht ook LVNL normadressant worden? Kan er een concreet voorbeeld gegeven worden?

In principe kan er ook een specifieke zorgplicht voor de LVNL worden geformuleerd, met inachtneming van de randvoorwaarden zoals geformuleerd in par. 3.4 van de botsproefversie. Het thema zorgplicht is nu nog niet uitgewerkt. Andere voorbeelden dan in de botsproefversie zijn opgenomen zijn er nu niet.

3. Het is onduidelijk wat de 'zwaarte' van de procedure is voor het aanpassen van de grenswaarden op de referentiepunten; wat is de doorlooptijd van procedures en de verplichting voor milieueffectonderzoek, bijv. voor het aanpassen van een besluit als nieuwe hinderbeperkende maatregelen doorgevoerd worden?

Dit is sterk afhankelijk van de juridische uitwerking van de besluiten. Deze is nog niet verricht. Wat betreft de MER is het huidige beeld (onder voorbehoud van verdere uitwerking en toetsing): het GPP-besluit is (afhankelijk van de omvang van een wijziging) naar verwachting MER-plichtig. Bij een wijziging van een GPP-besluit zal de MER-plicht afhangen van de omvang van de wijziging. Voor het besluit gebruiksruimte gaan we voornamelijk uit dat dit niet MER-plichtig is omdat dit altijd binnen een GPP-besluit moet passen. Uitgangspunt is dat besluiten op flexibele wijze kunnen worden genomen. Hierbij geldt dat dit nog onderdeel is van de verdere uitwerking en sterk gelieerd is aan de keuze voor het juridisch instrument.

4. Onduidelijk wat er gebeurt bij (dreigende) overschrijding van normen

- Hoe wordt omgegaan met onvoorziene omstandigheden, bijv. een nieuwe veiligheidsmaatregel die niet opgenomen is in de maatgevende situatie: leidt dit normaal gesproken tot aanpassing van een GPP-besluit, ook als het effect van een maatregel zou passen binnen de bestaande grenswaarden, maar het iets wel knapper maken (geluidruimte opmaakt)? Zo ja, dan wordt geluidruimte benut ten koste van de marge voor operatie en veiligheid.

Als een dergelijke maatregel past binnen de grenswaarden kan deze direct worden ingevoerd, als het niet past (i) is een nieuw besluit noodzakelijk) of (ii) dient bij invoering van de maatregel de volumes te worden aangepast om binnen de grenswaarden te blijven. Eigenlijk net als in de huidige situatie.

- Wat gebeurt er bij een overschrijding vanuit de operatie lopende het jaar, bijvoorbeeld bij een ad-hoc veiligheidsmaatregel?

Er is geen verschil met de huidige situatie, dit lijkt te vallen onder de categorie bijzondere situaties (zie 3.9.2 van de botsproefversie).

- Wat in een situatie van 'bijzondere omstandigheden', bijvoorbeeld het sluiten van een deel van het luchtruim, hoe werkt het met de vervangende grenswaarden?

Er zijn dan vervangende grenswaarden, bijv. in de vorm van tijdelijke niet-naleving. Zie 3.9.2 van de botsproefversie.

Zorgen / belemmeringen / potentiële knelpunten

1. Zorg over de flexibiliteit die het nieuwe concept heeft voor de operatie: GPP-besluit heeft harde grenswaarden, gecombineerd met een dicht raster van referentiepunten en allerlei aanvullende eisen in het Besluit gebruiksruimte kan dat leiden tot onvoldoende ruimte of zelfs mogelijkheid binnen het systeem voor het uitvoeren van de wettelijke taak van luchtverkeersleiding.
2. Het is aan lenW om een besluit te nemen over het normadressaat. LVNL begrijpt dat het vanuit het perspectief van de ILT wenselijk is dat bij één partij te beleggen. LVNL vraagt zich af hoe dit in de praktijk zou werken en wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid van de operatie door LVNL en de onderlinge verhoudingen in de sector die daarmee samenhangen. Voor LVNL van belang dat vanuit die bevoegdheden de objectieve operationele handelingsruimte van het LVNL niet beknot wordt en dat daarmee voorkomen wordt dat LVNL dwingende ad-hoc geluidgestuurde instructies van een luchthaven moet opvolgen. Dit zou zeer in tegenstelling zijn met de wettelijke structuur waarin de taak en expertise uitsluitend bij LVNL als zelfstandig bestuursorgaan is belegd en ze een voorspelbare operatie kunnen uitvoeren.
3. LVNL zit aan het eind van de keten m.b.t. een vlucht: er is al een slot, kaartjes zijn verkocht, vluchten gepland, wat valt er nog te kiezen als geluideisen knellen? Zorg is dat LVNL aan het eind van de keten op operationeel niveau gestuurd wordt vanuit belangen die strijdig kunnen zijn met veiligheid.
4. Zorgpunt ten aanzien van raster: dat kunnen duizenden referentiepunten en grenswaarden worden, is dat werkbaar? Alles hangt voor LVNL af of een veilige voorspelbare operatie mogelijk is binnen de gestelde kaders.
5. Opnemen van specifieke zorgplicht beïnvloedt (belemmert) normadressaat om invulling te geven aan eigen rol; risico dat het leidt tot een dubbel stelsel, meerdere eisen die strijdig zijn zoals het sturen op geluid en tegelijkertijd baanpreferentie wat voor LVNL onmogelijk is. Ook is er de zorg dat het leidt tot grotere administratieve last

Verbeterpunten / ideeën

1. Luchthaven als formele normadressaat: dan is het nodig om vooraf met partijen een plan en afspraken te maken, toegedeeld naar de verschillende rollen (luchthaven, luchtvaartmaatschappijen, ACNL, LVNL). Dit kan naar analogie van de aanpak waar de sector rond Schiphol al mee bezig was in het kader van de voorbereiding voor de experimenteerregeling.

Overig

LVNL verwijst naar bestaande documentatie en informatie met betrekking tot de ontwikkeling van het NNHS in de periode vanaf 2008 en de beperkingen en tekortkomingen van een stelsel met handhavingpunten.

5.6 Decentrale overheden

Onduidelijkheden / vragen

1. Het opnemen van (veel) meer referentiepunten wordt gezien als een verbetering. Het is beter uit te leggen naar bewoners (individuele bescherming). Er is voorkeur voor een raster met referentiepunten: objectief, beter uitlegbaar aan bewoners, geeft beter inzicht in het geografische geluidplaatje in de nalevingsrapportages. Het is wel onduidelijk waar de overeenkomsten en verschillen zitten met de 1dB contouren van de maatgevende situatie uit het CVGG die je voor ruimtelijke ontwikkeling gebruikt.
Er wordt in beide varianten met een (onderliggend) rekengrid gerekend, die gebruikt wordt om de 1 dB contouren te bepalen, en om de grenswaarden vast te leggen op de referentiepunten.
2. Wat is het nut van het opnemen van referentiepunten op locaties waar geen woningen zijn? Hoe hard zijn daar de grenswaarden?

De grenswaarden zijn even hard. Net als bij de Omgevingswet.

3. Onduidelijk hoe onderdelen van het besluit gebruiksruimte uitgewerkt worden, vooral om normen met andere hinderindicatoren op te nemen, beperken van geluidpieken, sturen op baangebruik (preferentieel baangebruik vasthouden), etc.

Dit is onderdeel van de verdere uitwerking, maar ook van de invulling per luchthaven.

4. Is het mogelijk dat er in de besluiten afzonderlijke regels opgenomen kunnen worden voor de drie tijdsvakken in het etmaal. Waar worden de openingstijden opgenomen? Waar kun je een nachtsluiting regelen?

Afzonderlijke regels voor de drie tijdsvakken kunnen opgenomen worden, net als nu.

Openingstijden komen in het GPP-besluit, met eventuele beperkingen hierop in het besluit gebruiksruimte. Dat geldt ook voor een nachtsluiting.

Zorgen / belemmeringen / potentiële knelpunten

1. De zorg dat de ruime jas van het GPP-besluit desastreus is voor bouwopgave.
2. In het stelsel wordt het moeilijker om de motivatie van de aanvaardbaarheid vanwege geluid rond te krijgen, dat is nu al lastig vanuit de cumulatierregels in de Ow, maar bij een GPP-besluit met ruimere jas (hogere grenswaarden) wordt dit probleem nog groter.
3. Het is onduidelijk of en zo ja, waar je iets doet met het aantal vluchten? In het GPP-besluit en besluit gebruiksruimte? Welke functie heeft het opnemen van aantal vluchten? Bij het loslaten is er de zorg van meer passages en hinder binnen zelfde grenswaarden.
4. De zorg dat ondanks de twee besluiten in de praktijk de geluidruimte die er in het GPP-besluit is volgevoegen wordt. Vooral in jaren waarin de voorziene onzekerheden (vanuit meteo) niet optreden is er veel geluidruimte om in de operatie te benutten.
5. Stelsel is te complex voor regionale vliegvelden van nationaal belang (en mogelijk later ook de regionale velden), zou het mogelijk en zinvol zijn om GPP-besluit en besluit gebruiksruimte samen te voegen?

Verbeterpunten / ideeën

1. Het advies om beleid vanuit het Actieplan geluid meer centrale plek te geven in het systeem. Hoe kun je borgen dat het resultaat van beleid om gezondheid te verbeteren aan de omgeving ten goede komt en niet gebruikt wordt om meer te vliegen?
2. Wens om burgers en metingen beter in het systeem te betrekken: Citizen Science, elementen om handen en voeten te geven aan proces van participatie.
3. Verwerk (reductie)scenario's vanuit besluit gebruiksruimte op de een of andere manier ook in het GPP-besluit, anders belast je de bouwopgave en -kosten met een uitgangspunt die bij realisatie bouw mogelijk achterhaald is.
4. Maak verplichte en optionele onderdelen voor besluit gebruiksruimte zodat er sprake is van uniformiteit tussen besluiten voor verschillende luchthavens en gewaakt wordt voor een willekeur aan uitwerking van onderdelen om bijvoorbeeld extra te sturen op hinder. Geef voorbeelden van andere hindergerelateerde normen die in het besluit gebruiksruimte mogelijk zijn.

5.7

ILT

Onduidelijkheden / vragen

1. Hoe wordt omgegaan met fourthrestel, analoog aan hoe het nu voor hoofd(spoor)wegen gaat? Ervaring voor die geluidbronsoorten leert dat in de eerste jaren veel fouten in data blijkt te zitten. Par. 9.3 (van de botsproefversie van het stelselontwerp) over nieuwe gegevens gaat alleen in op één specifieke 'fout'?

Bij wegen en spoorwegen heb je een besluit fouterstel. We kunnen ons voorstellen dat dit ook voor luchtvaart geldt.

2. Hoe op juridisch houdbare manier het normadressaat voor luchthaven invullen, zowel voor het sturen in de operatie als voor het monitoren en handhaven? (Rechtszekerheid voor luchthaven)
Zoals aangegeven in de botsproefversie is het noodzakelijk dat de luchthaven als enige normadressaat de middelen moet hebben om aan de grenswaarden te voldoen, ook richting LVNL en luchtvaartmaatschappijen. Op welke wijze dat zou kunnen is onderdeel van de verdere uitwerking, waarbij ook de resultaten van de botsproeven betrokken worden.

3. Op welke manier kun je in het besluit gebruiksruimte andere hindernormen opnemen, bijvoorbeeld Lmax en overvliegfrequenties? Dat is nodig om meer draagvlak vanuit de omwonende te krijgen.

Door deze op te nemen als grenswaarde in het besluit gebruiksruimte.

4. Met betrekking tot het terugwinnen van het vertrouwen van burgers over hoe met geluid (en hun gezondheid) wordt omgegaan en het verminderen van klachten, is het dan voldoende om metingen alleen te gebruiken voor de validatie van rekenmodellen? Welke andere rol kunnen metingen hebben in het stelsel?

Dit is geen onderdeel van het stelsel. Uitgangspunt is dat we een werkende bepaling van het geluid hebben. Verder PAMV – validatie – ruimte voor nieuwe inzichten.

5. Welke rol ligt er straks voor ILT m.b.t. RO? Nu heeft het ILT ook een rol rond het LIB (verklaring geen bezwaar), liggen straks alle RO-zaken bij de gemeente als bevoegd gezag, of kent het stelsel voor dit punt ook een rol voor ILT?

In principe ja, dit ligt bij de gemeente, die hiervoor instructieregels krijgt. Onderdeel van de uitwerking moet zijn of ILT zal toezien op naleving instructieregels RO. Een verklaring geen bezwaar (VVGB) voorzien we niet in nieuw stelsel.

6. Welke behoefte is er vanuit de luchthavens om (juridische) instrumenten te hebben voor het uitvoeren van hun rol richting ACNL, LVNL en luchtvaartmaatschappijen?

Zoals aangegeven in de botsproefversie is het noodzakelijk dat de luchthaven als enige normadressaat de middelen moet hebben om aan de grenswaarden te voldoen, ook richting LVNL en luchtvaartmaatschappijen. Op welke wijze dat zou kunnen is onderdeel van de verdere uitwerking, waarbij ook de resultaten van de botsproeven betrokken worden.

7. Het is onduidelijk wat het voor een bewoner en voor planontwikkeling betekent om in het geluidaandachtsgebied van 2 luchthavens te wonen (par. 3.7.2 van het stelselontwerp regulering vliegtuiggeluid). Het gezamenlijk geluid vanuit 2 GPP-besluiten geeft een groter gezamenlijk geluidaandachtsgebied waarmee bij planvorming rekening moet worden gehouden.

We kunnen ons niet voorstellen dat dit op zal treden. Sowieso is een geluidaandachtgebied per luchthaven.

Zorgen / belemmeringen / potentiële knelpunten

1. De gevoeligheid van het GPP-besluit voor klimaatontwikkeling: de meteo van het verleden biedt onvoldoende zekerheid voor de opgenomen marge voor de toekomst.
2. Nadenken over mogelijk perverse prikkels in het systeem bijvoorbeeld de mogelijkheid om luidruchtige vliegtuigcategorieën in de maatgevende situatie op te nemen? Bevat de maatgevende situatie een soort 'akoestische kwaliteit', het vliegen met zo min mogelijk hinder voor omgeving (NNHS)?

3. Zorg op het vlak van werkbaarheid van het systeem als je meerdere verschillende (hinder) normen in het besluit gebruiksruimte opneemt, behalve juridische risico's (deels strijdige normen) zorgt het ook voor meer complexiteit voor de operatie.

Verbeterpunten / ideeën

1. ILT heeft voorkeur voor een raster met referentiepunten boven referentiepunten op contouren: voor bewoners beter uitlegbaar m.b.t. individuele bescherming, want in hele gebied zit je dicht bij een referentiepunt; een groter aantal punten is geen probleem (meer voor computers). Mogelijk is de oorzakenanalyse bij overschrijdingen wel complexer, je hebt met meer referentiepunten te maken bij de analyse. Een ander mogelijk nadeel van een gedetailleerd raster: het is gevoeliger voor lokale overschrijdingen, bijv. bij aanpassingen in vliegpaden.
2. In de juridische uitwerking voor de mogelijkheid voor maatregelen bij overschrijdingen: geen vergelijkbaar artikel 8.22 Wet luchtvaart opnemen, maar zorg ervoor dat je van alle mogelijkheden van de Awb gebruik kunt maken. Artikel 8.22 is namelijk gekomen uit het idee van gezamenlijke zorgplicht. Dit betekent dat de normadressaat min of meer vervaagd is. Er is dan minder sprake/ geen sprake van een specifieke normadressaat.
3. Doe (kwantitatief) onderzoek naar de gevoeligheid van het systeem voor meteo, dienstregeling, slots, vlootsamenstelling, baangebruik, tijdvensters, baanonderhoud, bijzondere situaties.
4. Welke eisen worden er aan het nalevingsverslag gesteld? Zorg ervoor dat de normadressaat niet zelf de duiding doet m.b.t. overschrijdingen en maatregelen.

5.8 Luchtvaartmaatschappijen

Onduidelijkheden / vragen

1. Bij de luchtvaartmaatschappijen leven er veel vragen over het doel en de uitgangspunten van het nieuwe stelsel, vragen over nut en noodzaak: het is onduidelijk wat dit voor de sector en de omgeving straks oplevert. Wie wordt er beter van? In beleving luchtvaartmaatschappijen is er bijvoorbeeld nu al sprake van één normadressaat (aanspreekpunt), de luchthaven.
Dit betreft niet zozeer een onduidelijkheid in het kader van de botsproef, maar vraag voor bijvoorbeeld in de klankbordgroep.
De verbeterpunten van het stelsel staan bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 van de botsproefversie opgenoemd. Nut en noodzaak in hoofdstuk 1. Er is nu onder de wet Luchtvaart een gezamenlijke plicht om aan de grenswaarden te voldoen, maar inderdaad 1 aanspreekpunt, de luchthaven.
2. Er is behoefte om te reflecteren op de uitgangspunten en aan te geven welke uitgangspunten meer of minder belangrijk zijn.
Dit betreft niet zozeer een onduidelijkheid in het kader van de botsproef. Uitgangspunten zijn in december 2022 reeds toegelicht en besproken in regionale werkgroepen, inclusief aanwezigheid van de airlines. Deze waren het vertrekpunt voor de ontwikkeling van het stelsel.
3. Het is onduidelijk hoe het nieuwe stelsel omgaat met General Aviation. Valt het maatschappelijk verkeer, zoals politiehelikopters ook onder het nieuwe stelsel? Op welke manier kan in het nieuwe stelsel de hinder van het maatschappelijk verkeer verminderd worden?
General Aviation blijft net als nu maatschappelijk verkeer. Dit is in de botsproefversie niet geadresseerd. We voorzien wel een splitsing van de gebruiksruimte. Of dit in aparte besluiten wordt vastgelegd is nog niet duidelijk. Hinder van maatschappelijk verkeer wordt niet onder het stelsel geadresseerd vanwege het maatschappelijk belang van dat verkeer. Hiervoor flankerend beleid indien aan de orde.

4. Hoe kom je tot een maatgevende situatie, wat is je 'nulsituatie' (uitgangspunten voor Schiphol, vliegtuig categorieën, NHHS of niet)? Welke mogelijkheden zijn er voor de sector om die maatgevende situatie te beïnvloeden (vliegtuigcategorieën, operatie)?
In principe vraagt luchthaven iets aan qua voorgenomen gebruik, en we gaan ervan uit dat deze met haar klanten overlegt om hiervoor een goede inschatting te maken. Luchthaven is als initiatiefnemer (veelal) hier nauw bij betrokken.
5. Hoe zit het met het maximum aantal vliegbewegingen en de verdeling van de geluidruimte (tussen sector en omwonenden) door bijvoorbeeld vlootvernieuwing? Hoe kun je in dit stelsel 'groei verdienen'?
Uitgangspunt is geen aantalsnorm. Als vliegtuigen stiller worden, kun je meer vliegen. Besluit gebruiksruimte stelt reductiepad van geluidbelasting vast, waarin dus wordt bepaald hoeveel ruimte beschikbaar is voor ontwikkeling van de sector. De 5-jaarlijkse evaluatie adresseert of afname van de geluidbelasting gerealiseerd is conform doelen, en op welke wijze deze afname wordt ingezet (benutten, beschermen, bouwen).
6. Hoe verhouden de regels in GPP-besluit en besluit gebruiksruimte zich tot internationale regels en Europees geluidbeleid (vooral Balanced Approach)?
Uitgangspunt is dat flexibel besluiten mogelijk is in het stelsel en dat het stelsel zich verhoudt tot vigerende internationale regelgeving. Ook nu al geldt dat als er zwaarder verkeer komt dan ingeschat vooraf, er minder geluidruimte is voor al het verkeer.

Zorgen / belemmeringen / potentiële knelpunten

1. De zorg is dat we met dit stelsel voor Schiphol 20 jaar in de tijd teruggaan (naar LVB met handhavingspunten) en dat de huidige NNHS-aanpak en de hinderbeperking die dit voor omwonenden oplevert, verloren gaat. Het nieuwe stelsel remt innovatie, hinderbeperkende maatregelen (zoals bijv. route aanpassingen, hoger aanvliegen, procedurewijzigingen), vlootvernieuwing, etc. Met sturen op lokale handhavingspunten blokkeer je goede hinderbeperkende maatregelen.
2. Het systeem leidt tot perverse prikkels omdat je niet langer stuurt op de operatie, dan gaat kostenbesparing mogelijk een rol spelen. Bijvoorbeeld: vanuit brandstofbesparing wordt de Polderbaan minder gebruikt zolang dat in de grenswaarden van het GPP-besluit past, wat leidt tot meer hinder voor de bewoonde gebieden bij de andere banen. Bij NNHS stuur je op gedrag, bij een stelsel met handhavingspunten op een uitkomst.
3. De zorg is dat er binnen het geluidaandachtsgebied meer woningen gebouwd worden, wat vervolgens tot extra gehinderden leidt, omdat het systeem van gelijkwaardige bescherming (de per saldo benadering) afgeschaft wordt.
4. De zorg is dat het stelsel tot minder rechtsbescherming van de luchtvaartmaatschappijen leidt: het besluit gebruiksruimte geeft weinig zekerheid voor langere termijn omdat het jaarlijks of tweejaarlijks aangepast kan worden en gevoelig is voor (wijzigingen in) politieke keuzes.
5. Beide opties m.b.t. de ligging van de referentiepunten leiden tot extra belemmeringen, hoe meer punten hoe erger. Er zijn geen referentiepunten nodig op locaties waar geen woningen staan.
6. Het lijkt dat uniformiteit (met Omgevingswet, voor alle luchthavens) een belangrijke drijfveer voor stelsel is, maar het geluid van luchtvaart is verschillend van dat van rail- en wegverkeer. Gevolg kan zijn dat het leidt tot een te complex stelsel voor de regionale luchthavens.

Verbeterpunten / ideeën

1. Faciliteer met het nieuwe systeem de maatregelen die in de afgelopen tijd al bereikt zijn, zoals bijvoorbeeld rond nauwkeuriger vliegen, keuze van locatie van en bocht, etc. (microklimaat). Het lijkt nu of de sector niks doet als het gaat om hinder te beperken.

2. Advies om (met luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en LVNL) na te gaan waar de zwakke onderdelen in het huidige stelsel zitten en op basis daarvan verbeteringen op te nemen. Een integrale benadering is belangrijk.
3. Doe onderzoek naar de effecten en risico's rond retaliatie.

Overig

De luchtvaartmaatschappijen vragen aandacht voor het doordenken van de aanleiding, het probleem en de doelstelling van het nieuwe stelsel. Het is voor hen onduidelijk wat het ministerie wil bereiken. Er is in het verleden al veel onderzocht en het is onduidelijk of en hoe het nieuwe concept daarop aansluit. De luchtvaartmaatschappijen zien graag dat er een stap terug wordt gezet en gezamenlijk wordt gekeken naar de (ranking van) uitgangspunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Het advies is om de uitgangspunten op rij te zetten en met elkaar te wegen. Weegt bijvoorbeeld de consistentie met de Omgevingswet en andere sectoren zwaarder dan hinderbeperking voor omgeving?

Er wordt door de luchtvaartmaatschappijen aandacht gevraagd voor het resultaat van het onderzoek van professor B.J. Schueler⁴ waarbij is aangetoond dat NNHS qua lokale rechtsbescherming gelijkwaardig is aan het stelsel met handhavingspunten. Professor Schueler concludeert dat zolang de toepassing van het nieuwe stelsel slechts beperkte lokale effecten op de geluidsbelasting heeft, het wegvallen van de door de grenswaarden geboden relatieve zekerheid op lokaal niveau aanvaardbaar is. Ook is hierbij aangegeven dat baangebruikregels van het nieuwe stelsel NNHS niet gericht zijn op uitkomst (zoals bij handhavingspunten stelsel) maar op gedrag (NNHS). Dus de effectiviteit neemt hiermee toe. Handhaving zal ook directer en sneller kunnen verlopen. Onder NNHS rechtvaardigt het voordeel van het nieuwe stelsel (een geringer totaal aantal geluidgehinderden) de beperkte lokale nadelen. Is ook gekeken op gebied van lokale bescherming naar instrumenten zoals bijvoorbeeld de evaluatie gebruiksprognose? Ook wordt aandacht gevraagd voor de uitvoeringstoets Tijdelijke Regeling strikt preferentieel baangebruik Schiphol, LVNL d.d. 9 maart 2023. Een stelsel met handhavingspunten is veel gevoeliger voor onzekerheden.

Ten slotte is het advies om ook naar buitenlandse trajecten te kijken (EASA) en naar de consistentie met Europees geluidbeleid. Hoe is bijvoorbeeld het onderzoek verkenning buitenlands geluidbeleid luchtvaart hierin betrokken?

⁴ B.J. Schueler, Rechtsbescherming onder het nieuwe normen- en handhavingssstelsel voor Schiphol, september 2013