

Terugkoppeling technische sessie grenswaardenbepaling

3 september 2025

Aanwezig: IenW, To70, BRS-B en BRS-A

Context

Op woensdag 3 september was er een technische sessie voor bestuurders en ambtenaren van de BRS over de methodiek voor het bepalen van de grenswaarden in de handhavingpunten voor het nieuwe LVB. Eerder zijn ambtelijke sessies geweest over de bepaling van de locaties van de nieuwe handhavingpunten en heeft een eerste uitleg over de grenswaardenbepaling gehad.

Wij hebben de presentatie bij deze terugkoppeling gevoegd. De presentatie is gedeeld over 2 stukken: eerst een beleidstoelichting/achtergrond vanuit het Ministerie van IenW, daarna een technische toelichting vanuit To70.

Inhoud

Presentatie IenW

In het huidige LVB (vastgelegd mei 2025) zijn maximumaantallen vliegtuigbewegingen op jaarbasis voor het etmaal en de nacht vastgelegd. Deze blijven ook in het nieuwe LVB gelden. In de algehele wijziging van het LVB waar nu aan gewerkt wordt, wordt een nieuw handhavingstelsel vastgelegd. Doel van dit nieuwe handhavingstelsel is het stoppen met gedogen en het in het leven roepen van een effectieve vorm van rechtsbescherming voor omwonenden. De presentatie van IenW betrof voornamelijk achtergrond waarom deze beleidswijziging met een nieuw handhavingstelsel wordt uitgevoerd.

Het nieuwe handhavingstelsel bestaat uit de locaties van (nieuwe) handhavingpunten en de bijbehorende grenswaarden (voor etmaal en nacht). Alle woonplaatsen binnen de 45 Lden-contour krijgen in dit nieuwe handhavingstelsel een handhavingpunt. Dit stelsel zal worden vastgelegd in het nieuwe Luchthavenverkeersbesluit (LVB) waar nu door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan wordt gewerkt. In dit LVB worden ook de regels voor preferentieel baangebruik vastgelegd. Over de combinatie van baangebruiksregels en handhavingpunten, is aangegeven dat de grenswaarden in de handhavingpunten leidend zullen zijn bij een dreigende overschrijding en dan dus met een andere/minder preferente baancombinatie gevlogen zal worden.

Volgens de laatste informatie ligt het concept-LVB bij LVNL en ILT voor uitvoeringstoetsen en voor een expert opinion bij Schiphol. Wanneer hier positief op gereageerd wordt, kan het pakket van het LVB (inclusief milieueffectrapportage) richting de besluitvorming, inclusief internetconsultatie. Deze staat voor eind 2025 op de planning.

Presentatie To70

Dit deel van de presentatie was vrij technisch. Er werd ingegaan op hoe de grenswaarden voor zowel de individuele handhavingpunten als het totaal volume geluid (TVG) worden bepaald. In het nieuwe LVB wordt een netwerk van ca. 150 handhavingpunten voor het etmaal (met grenswaarde in Lden) en ongeveer 60 handhavingpunten voor de nacht (met grenswaarde in Lnight) vastgelegd. Dit is een sterke toename t.o.v. de huidige 35 handhavingpunten voor het etmaal en 25 voor de nacht.

Ook wordt een grenswaarde voor het totaal volume geluid (TVG) vastgelegd in het LVB. Dit is een grenswaarde voor de totale geluidbelasting die voor al het startend en landend vliegverkeer gezamenlijk geldt bij Schiphol. Bij het bepalen van het TVG wordt geen

rekening gehouden met de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving. Ook voor het TVG wordt onderscheid gemaakt tussen het etmaal en de nachtperiode. De nachtperiode voor de bepaling van de grenswaarden is van 23.00 tot 07.00 uur.

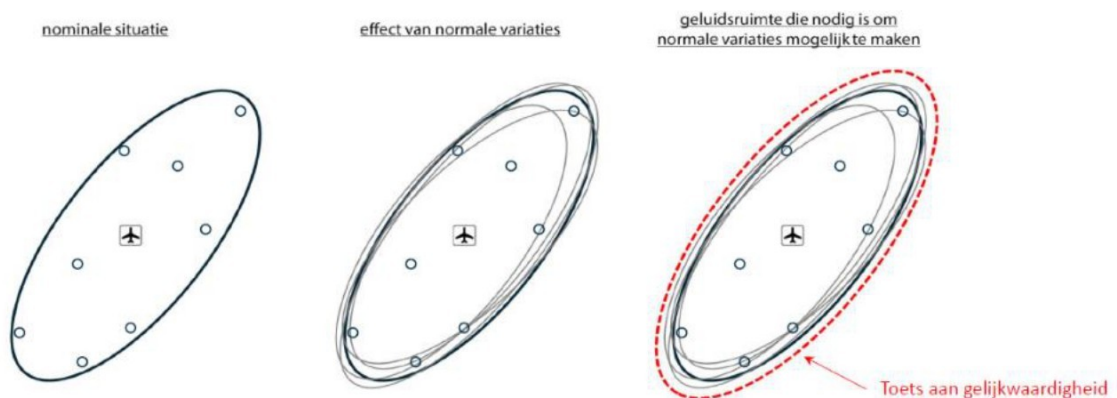
De grenswaarden worden op jaarbasis bepaald, aan de hand van berekeningen. Deze berekeningen zijn gebaseerd op het feitelijk vliegverkeer (aantallen, typen vliegtuigen, gevlogen routes). De berekeningen worden gedurende het gebruiksjaar gedaan, niet alleen na afloop. Hiermee kan in de gaten gehouden worden of de grenswaarde van een handhavingspunt overschreden dreigt te worden. Als een overschrijding dreigt, is het aan de luchtvaartsector om tussentijdse maatregelen te nemen om een overschrijding te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door volgens een andere baanpreferentie te vliegen, waardoor het betreffende handhavingspunt vermeden wordt.

Verskillende uitgangspunten stellen het kader voor het komen tot de methodiek waarmee grenswaarden worden bepaald:

- De grenswaarden gelden voor handelsverkeer + General Aviation (exclusief maatschappelijk verkeer);
- De voorgenomen operatie is, op basis van de uitkomsten van de Balanced Approach-procedure, onder normale omstandigheden mogelijk. Dit is inclusief klein baanonderhoud;
- Voor substantiële afwijkingen van normaal gebruik (zoals een NAVO-top of groot baanonderhoud) is er mogelijkheid tot het aanvragen van een ontheffing;
- De grenswaarden bieden een gelijkwaardige of betere bescherming zoals bedoeld in art. 8.17 van de Wet luchtvaart.

Om de grenswaarden te bepalen, is het volgende stappenplan gevolgd (zie onderstaand plaatje voor schematische weergave):

1. Prognose van de geluidbelasting bij 478.000 vliegtuigbewegingen:
 - a. Nominale "gemiddelde" situatie.
 - b. Normale variaties (o.a. onzekerheden in verkeersbeeld, weer).
2. Vaststellen geluidsruijnte die nodig is om normale variaties mogelijk te maken.
3. Toets grenswaarden aan gelijkwaardigheid.



Voor het bepalen van de geluidbelasting bij 478.000 vliegtuigbewegingen wordt eerst een nominaal (gemiddeld) scenario opgesteld. Startpunt hiervoor was de dienstregeling uit de gebruiksprognose van 2024, gecombineerd met het GA verkeer van 2023. Daarbij zijn de maatregelen vanuit de Balanced Approach toegevoegd, en is de afhandeling van het vliegverkeer volgens de laatste inzichten (uit de gebruiksprognose 2025) opgenomen. Onder dit laatste aspect vallen het preferentieel baangebruik, de huidige operationele procedures (o.a. vliegroutes) en regulier onderhoud van 1 week aan alle banen.

Daarna zijn variaties bepaald voor verschillende onzekerheden: verkeersbeeld, verkeersafhandeling en meteo. Voor alle daaruit volgende 12.960 situaties is de geluidbelasting in de handhavingspunten berekend. Deze zijn in slides 13 en 14 weergegeven voor de etmaal (Lden) en nacht (Lnight).

Om de uiteindelijke grenswaarden vast te stellen, zijn twee methodes verkend:

1. Nominaal scenario + marge; en
2. Statistische methode: grenswaarden per handhavingspunt o.b.v. variaties in geluidbelasting.

Geadviseerd om voor de tweede optie te gaan. Dit advies is door het Ministerie van IenW overgenomen. Met deze optie kan de grenswaarde per handhavingspunt worden onderbouwd en aangepast afhankelijk van de variatie/onzekerheid in het betreffende punt. Oftewel: de marge is groter in handhavingspunten waar de variatie/onzekerheid groter is, maar de marge is ook kleiner in handhavingspunten waar de variatie/onzekerheid kleiner is.

De grenswaarden zijn gebaseerd op de situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen (waarvan 27.000 in de nacht), inclusief BA-maatregelen, volgens de huidige afhandeling van het vliegverkeer. De onzekerheid in de verdeling van de geluidbelasting o.b.v. de beschouwde variaties in de gevoeligheidsanalyse is ook meegenomen in de grenswaardenbepaling.

Er is een marge opgenomen in de grenswaarden. Deze is toereikend voor de beschouwde variaties (o.a. meteo en verkeersbeeld) in de gevoeligheidsanalyse. Voor de nachtperiode zien we een grotere onzekerheden (en dus marges), doordat er minder banen in gebruik zijn 's nachts. Onzekerheid bij primaire banen zijn vaak lager dan secundaire banen, dus marge is minder krap. Het systeem van preferent vliegen probeert natuurlijk primaire banen vol te vliegen, waardoor variatie minder groot is.

De grenswaarden bieden enige ruimte voor niet-beschouwde situaties, maar geen expliciete/extra marge voor "unknown-unknowns". De volumebegrenzing en de grens aan het TVG borgen dat de marges in de grenswaarden niet benut worden voor meer/lawaaiiger vliegverkeer.

Op slides 18 en 19 zijn de grenswaarden voor de handhavingspunten weergegeven. De grenswaarden in de handhavingspunten bieden een gelijkwaardige of betere bescherming zoals bedoeld in artikel 8.17 van de Wet luchtvaart.

Discussie/Q&A

Vraag: Hoe zit het met zomer/winterseizoen? Kunnen daar aparte grenswaarden voor komen?

Reactie: Er is gekeken naar de optie om met aparte grenswaarden voor de seizoenen te werken. De precieze redenering is niet bekend, maar de conclusie was dat dit niet tot verbetering voor de omgeving zou leiden. Als je wel met 2 verschillende grenswaarden per handhavingspunt per gebruiksjaar zou gaan werken, zou je andere marges moeten opnemen. Een extra beperking van het vliegverkeer (bij vermindering in het zomerseizoen bijvoorbeeld), moet je een nieuwe Balanced Approach doorlopen. Het is dus geen optie om met aparte grenswaarden te werken. Dit zal worden meegenomen in de communicatie rondom het LVB.

Vraag: wat als variabelen (zoals de vlootsamenstelling, vliegroutes), wijzigen de grenswaarden dan ook? En kunnen de grenswaarden ook stijgen?

Reactie: de grenswaarden liggen vast in het LVB, totdat je ze weer wijzigt. Er moet dus een expliciet politiek besluit genomen worden om de grenswaarden te wijzigen. Op dit moment is niet de insteek om de grenswaarden te verhogen om groei mogelijk te maken. Het gaat dan met name over het verleggen van vliegroutes of veiligheidsredenen. Ook dit zijn politieke besluiten, waarbij de Kamers meekijken. Voor significante wijzigingen is opnieuw een MER noodzakelijk.

Vraag: vanuit de zuidoosthoek wordt vaak teruggekoppeld dat frequentie en piekgeluid heel storend zijn en voor de meeste hinder zorgen, niet de gemiddelde jaargeluidbelasting. Wordt hier iets mee gedaan?

Reactie: "Number above" (waarbij gekeken wordt naar de hoeveelheid vliegtuigbewegingen boven een bepaalde geluidproductie) is een goede indicator om dit te reguleren. In dit LVB wordt hier niet naar gekeken, maar in het nieuwe geluidsstelsel wel. Dit blijft wel een politiek besluit.

Vraag: in BA pakket zit ook vlootvernieuwing, betekent het dan dat de kans op overschrijding kleiner wordt gezien grenswaarden vastgesteld worden. Risico op overschrijding wordt dus steeds kleiner: roept vraag op of je daar niet iets voor moet regelen.

Reactie: dit is voorzien voor het nieuwe geluidsstelsel. In principe zijn de grenswaarden die nu worden vastgelegd, dus niet voor langere tijd.

Vraag: 20% binnen de ruimte van de waarden van gelijkwaardigheid. Dus 20% minder dan gelijkwaardigheid van 2003. Maar wát zit daar in? De totale som van de waarden van alle handhavingspunten? Oftewel, wat is die 20%?

Reactie: op basis van grenswaarden geeft een bepaalde ruimte die hoort bij 478k. Zo'n zelfde contour hoort bij contour van het 1e LVB. Als je verschil in omvang van die contouren vergelijkt, is de contour 20% kleiner van de nieuwe ontwerp LVB (aantal woningen, aantal gehinderden etc).

Vraag: contour is 20% kleiner dan voorheen, maar grenswaarden lokaal kunnen wel hoger zijn dan toen. Is hier een overzicht van?

Reactie: nog niet in kaart gebracht, maar is wel het plan om dit te doen. Wordt verwacht september/oktober. Wel ingewikkeld: geluidbelasting weergegeven onder nieuwe situatie op de locaties van de oude handhavingspunten. Dit heeft te maken met de verschillende rekenmodellen die in de oude en nieuwe situaties gebruikt worden.

Vraag: als bepaalde onderzoeken gereed zijn kan het zo zijn dat er weer aanleiding is voor een politieke discussie. Klinkt reactief: straks is het LVB daar, stopt het daar dan, of start er een periode van monitoring. Stel LVNL zegt dat ze toch wat vaker moeten afwijken: werkt het nou ook?

Reactie: formele monitoringsaspecten (MER heeft ook monitoringsplicht), en plan van aanpak voor het monitoren van de maatregelen van de balanced approach, en in het kader van toezicht en handhaving gaat ILT monitoren op naleving van het LVB. LVNL moet maandelijks rapporteren waar ILT dan op kan toezien.

Vraag: welke sanctiemogelijkheden heeft ILT?

Reactie:

- Niet meer achteraf handhaven en voorkom sanctie voor het jaar er op: maar gedurende het jaar. Signalering dat het niet de goede kant op gaat, dus Schiphol en LVNL maak een plan om dit te mitigeren. En in oplopende sterkte kunnen handhaving in te stellen. Voor boetes moet wetwijziging voorkomen, wat wel het voornemen is (maar niet met het LVB, maar nieuwe geluidsstelsel). Tot nog toe zie je dat eerste stap van signalering ook stappen worden gezet.
- Probleem nu is dat er te weinig regels zijn voor de sector, maar de sector houdt zich wel redelijk goed aan de regels.
- Beperkingen in vliegtuigbewegingen is ook een vorm om binnen de grenswaarden te blijven.

Vraag: als je nu kijkt naar het aantal gehinderden onder de primaire banen binnen 45db contour, zou het aantal ernstig gehinderden onder primaire baan hoger liggen dan onder secundaire banen.

Reactie: dit beeld wordt niet herkend.