



Zienswijze vakbonden VNV, De Unie, VNC, VKP en NVLT op de aanvullende consultatie Balanced Approach Schiphol

21 juni 2024

1. Vooraf

De vakbonden VNV, De Unie, VNC, VKP en NVLT hebben de aangepaste geluidsreductieplannen van het kabinet bestudeerd. Onze zorgen die wij in onze inbreng op de balanced approach Schiphol op 13 juni 2023 hebben ingediend blijven grotendeels onveranderd. In deze aanvullende consultatie richten wij ons op de aangepaste plannen en herhalen een aantal fundamentele zorgen.

Vooraf stellen wij vast dat het uitgangspunt waarbij het geluidsdoel gebaseerd is op het aantal vliegbewegingen (bekend gemaakt bij het besluit op 24 juni 2022) een fundamentele weeffout bevat, omdat middel en doel zijn omgedraaid. Op basis daarvan, alsook op basis van de omvang van het geluidsdoel in relatie tot de gestelde termijnen, kan betwist worden of de reductiedoelen proportioneel zijn. Want ook in de aangepaste consultatie blijft men vasthouden aan een arbitraire deadline om geluidsdoelen te behalen.

Bovendien stellen wij (opnieuw) vast dat met een formeel schriftelijke en/of mondelinge consultatie nog geen sprake is van daadwerkelijk overleg met de sector en omgeving. Daarmee blijft de situatie bestaan dat maatregelen eenzijdig vanuit de overheid worden opgelegd in plaats van dat er op basis van samenwerking en overleg met de stakeholders effectieve en gedragen maatregelen worden uitgerold. Vakbonden constateren dat die ingeslagen weg niet is gewijzigd waardoor een juridische strijd, internationale repercussies en weerstand op de loer liggen. Daarbij zijn de omwonenden én sector juist niet gebaat.

Wij pleiten dan ook voor een integraal Schipholoverleg met als doel een concreet Schipholakkoord te sluiten tussen een vertegenwoordiging van partijen zoals, de rijksoverheid, omwonenden, werknemers, de brede luchtvaartsector waaronder de belanghebbende luchtvaartmaatschappijen, Schiphol, lokale overheden en regionale werkgeversvertegenwoordiging. Zo kan een gedragen en effectieve aanpak bovendien snel worden gerealiseerd.

Samenvattend

- ◇ Wij onderschrijven het belang van geluidsreductie. Het personeel in de luchtvaartsector levert met beleidsvoorstellen en in de dagelijkse operatie een bijdrage aan het efficiënter en stiller vliegen. En als sector hebben wij ons aan ambitieuze reductiedoelstellingen gecommitteerd.
- ◇ Met het sectorplan (schoner, stiller, zuiniger) ligt er een kosteneffectieve aanpak waarmee reductiedoelstellingen gerealiseerd kunnen worden binnen een 'maakbare' tijdslijn waarbij negatieve effecten op de sector, economie – waaronder vestigingsklimaat – en personeel worden voorkomen.
- ◇ Wij pleiten voor het stopzetten van de BA-procedure en een grondige herziening van de bestaande werkwijze. Er is niet sprake van last resort, omdat wij constateren dat de overheid niet alles heeft gedaan sinds bekendmaking van het besluit om exploitatiebeperking te voorkomen.
- ◇ Als sector reiken wij de hand om op basis van samenwerking tot gedragen maatregelen te komen voor de omgeving en de sector. Daarvoor doen we ook in deze zienswijze een aantal concrete (operationele) voorstellen.

2. Belangrijkste zorgen en kritiepunten

Geen objectieve onderbouwing t.a.v. voorgestelde tijdslijnen

In onze eerdere inbreng hebben wij geconstateerd dat niet duidelijk is op grond waarvan de deadline van november 2024 is gebaseerd. Uit de aanvullende raadpleging blijkt dat ook de Europese Commissie vraagtekens heeft gesteld bij die onderbouwing. Dit zou volgens het kabinet tot een meer graduele aanpak hebben geleid.

Toch zien wij feitelijk geen wijziging in de aanpak. Het feit dat er nu alleen ingezet wordt op een nieuwe deadline (november 2025) en maatregelen afgewezen worden alleen op grond van het feit dat ze niet voor die deadline realiseerbaar zijn, bevestigt dat er nog steeds geen sprake is van een daadwerkelijk graduele aanpak. Er wordt slechts een knip aangebracht, waarbij de eventuele (gedeeltelijke) nachtsluiting (2026) via een aparte balanced approach wordt gevolgd en daarmee dus niet beoordeeld kan worden als onderdeel van een graduele aanpak die de voorliggende balanced approach procedure wél vraagt.

Ook de recente gerechtelijke uitspraak (RBV) geeft geen noodzaak dit pakket op deze wijze door te voeren, omdat het realiseren van rechtszekerheid voor omwonenden inclusief de oproep een betere balans tussen de omgeving en Schiphol te bereiken, zonder een exploitatiebeperking via een balanced approach, gerealiseerd kan worden. Ter illustratie: het juridisch verankeren van een LVB (Luchthaven Verkeersbesluit) vergt geen balanced approach, maar een politieke procedure, en biedt wél rechtszekerheid aan omwonenden. Ook het sectorplan vergt geen balanced approach procedure.

Rechtvaardiging doelstellingen

Er is geen objectieve rechtvaardiging voor de beoogde verlaging van het aantal gehinderden (min 20% Lden en min 15% Lnight). De doelstelling om geluidsdruk voor omwonenden te verminderen staat voor vakbonden uiteraard niet ter discussie. Wij missen echter een onderbouwing van de doelstelling en maatregelen die proportioneel zijn in het licht van alle aan de orde belangen.

Bovendien zijn doelstellingen pas na het besluit tot exploitatiebeperkingen geformuleerd. Daarmee is doel en middel omgedraaid.

Categorie 'maatregelen in ruimtelijke ordening'

Er wordt aangegeven dat maatregelen in de ruimtelijke ordening zijn uitgeput. Alleen het Omgevingsfonds Schiphol (waarbij alle structurele bijdragen vanuit de sector komen en niet vanuit de overheid) en de regeling gevelisolatie Schiphol 2023 (effectief per 2024) zijn op dit moment actief. De overheid kan een structurele financiële bijdrage leveren aan het Omgevingsfonds Schiphol om de vrijwillige uitkoop van eigenaren uit te breiden. Er lijkt niet onderzocht te zijn welke aanvullende investeringen in geluidsbeperkende maatregelen bij weg- en treinverkeer effectief zouden kunnen zijn voor de luchtvaart. Stel dat overheid evenveel investeert in geluidsreductie bij de ontvanger als dat zij doet voor weg- en treinverkeer, hoeveel kan dat bijdragen aan de gestelde doelen?

Implementatietermijn verschillende maatregelen disproportioneel

De gewijzigde deadline (die feitelijk slechts opgeschoven is) staat niet in verhouding tot eerdere geluidsreductiedoelstellingen die de overheid hanteerde op basis van de PlanMER Luchtvaartnota 2020¹. Daar werd uitgegaan van 1% (geluids)daling per jaar. Ook de voorwaarde als onderdeel van de staatssteun gaf een geluidsreductiedoel aan KLM van 2% per jaar. Alles overwegend lijkt een geluidsdoelstelling van -20% en -15% in nog geen anderhalf jaar tijd, gezien het daarvoor benodigde ingrijpende pakket van maatregelen qua gevolgen voor de luchtvaartsector en Nederland, disproportioneel.

De implementatiedatum voor een verbod op de meest lawaaiige vliegtuigen in de nacht is bovendien niet kosteneffectief onderbouwd en heeft disproportionele gevolgen voor de operatie en cargovervoer. Dit kan – mede door de korte implementatietermijn – ook leiden tot retaliatiemaatregelen van derde landen.

Stel effectiviteit maatregel boven mogelijke implementatietermijn

Niet alleen het doel en middel is omgedraaid, ook de mogelijke implementatietermijn en 'effectiviteit van de maatregelen' zijn onjuist geprioriteerd. Terwijl er geen juridisch sluitende onderbouwing is voor feit dat vóór november 2025 de geluidsreductiedoelen gerealiseerd moeten worden. Dat blijkt ook wel uit het feit dat bij de eerdere balanced approach nog november 2024 werd gehanteerd én met het voorliggende plan de eigen gestelde geluidsreductiedoelen niet behaald worden.

Waarom is er niet voor gekozen eerst te kijken hoe gekomen kan worden tot de doelen door middel van een mix van effectieve maatregelen, conform de categorieën, zonder exploitatiebeperkingen? Dan kan daarna beoordeeld worden hoeveel tijd en middelen daarvoor nodig zijn. De gestelde deadline is arbitrair en onnodig beperkend. Het ontslaat bovendien veel partijen om een daadwerkelijke bijdrage te leveren aan geluidsreductiedoelen, waarmee alle "kosten" afgewenteld worden op luchtvaartmaatschappijen en daarmee uiteindelijk op de individuele reiziger.

¹ PlanMER luchtvaartnota voorkeursstrategie

https://planmerlvn.ireport.royalhaskoningdhv.com/FbContent.ashx/pub_1000/downloads/v200410151150/@UGxhbk1FUI9MdWNodHZhYXJ0bm90YV8yMDIwMDQwOC0wMiBMUi5wZGY=

Daarnaast lijken in de onderliggende stukken van de aangepaste balanced approach eerder geïdentificeerde of aanvullende operationele maatregelen met een implementatietermijn in 2025-2026 niet gecheckt te zijn op uitvoerbaarheid.

Geen last resort: geluidsbeperkende maatregelen

Er lijken vanuit de overheid (instanties) sinds de consultatie van de vorige balanced approach geen nieuwe stappen te zijn gezet (beleidsmatig, financieel of operationeel) om geluidsreductie te realiseren. De vraag is dan ook of de overheid zelf voldoende doet en verantwoordelijkheid heeft genomen om maatregelen te realiseren die een exploitatiebeperking voorkomen. Is er daadwerkelijk sprake van een last resort als sinds het besluit in juni 2022 vanuit de overheid (instanties) geen significante investeringen in tijd en middelen zijn gestoken voor het realiseren van alternatieve, bijvoorbeeld, operationele maatregelen of maatregelen in de ruimtelijke ordening? Wat is en wordt er vanuit de overheid in de tussentijd gedaan op het gebied van beleid en investeringen om specifieke maatregelen door te voeren teneinde minder restrictieve beperkingen per 2025 en 2026 op te hoeven leggen?

Het is de vraag of daadwerkelijk sprake is van een last resort. Een last resort betekent dat de overheid alles moet hebben gedaan en onderzocht en dat er geen alternatief voorhanden is. Dat betwijfelen de vakbonden en roepen het kabinet dan ook op om beter te onderbouwen welke stappen en middelen zij hebben gezet sinds bekendmaking van het besluit om een exploitatiebeperking te voorkomen.

Onvoldoende onderzoek naar de gevolgen

De gekozen maatregelen lijken op basis van openbare informatie slechts beperkt te zijn onderzocht op (kosten)effectiviteit en het is onduidelijk hoe berekeningen zijn uitgevoerd.

Niet meerekenen geluidswinst tot 2024 is arbitrair

De autonome maatregelen zoals vlootvernieuwing dienen te worden meegenomen in de Balanced Approach procedure om te kijken in hoeverre we met autonome maatregelen al de doelstelling halen.

Handhaafbaarheid operationele maatregelen

In de eerdere procedure zijn maatregelen als niet handhaafbaar beoordeeld en daarom afgewezen. In de aangepaste balanced approach wordt een aantal voorstellen gedaan die handhaafbaar worden geacht bijvoorbeeld door een convenant af te sluiten. De vakbonden zijn van mening dat andere operationele maatregelen, zoals specifieke start- en naderingsprocedures (bijvoorbeeld NADP2), dan ook handhaafbaar zijn doormiddel van een convenant of regulering en eventueel boetebepaling bij het ongemotiveerd niet opvolgen van de procedure.

3. Opmerkingen specifieke maatregelen

Weren van lawaaiige vliegtuigen

Deze maatregel is op zich begrijpelijk en effectief, maar raakt door de korte implementietermijn wel de vrachtoperatie, in het bijzonder die van KLM/Martinair. De hele vrachtvloot van KLM/Martinair bestaat uit Boeing 747-400's. Relevant is dat deze vloot al vanaf 2026 wordt vervangen. Met dat gegeven had rekening kunnen worden gehouden. Een overgangstermijn/exemptie voor bestaande gebruikers die stille toestellen besteld hebben, lijkt de vakbonden dan ook niet onredelijk.

Minder vluchten in de nacht

Getuige de balanced approach lijken de doelstellingen reeds in fase 2 (2025) gerealiseerd te worden. Onduidelijk is waarom voor fase 3 (2026) een verdere nachtreductie wordt voorgesteld. Deze maatregel gaat verder dan noodzakelijk, wat niet is toegestaan op grond van de balanced approach. Ook is niet onderbouwd waarom gekozen is voor een krimp naar 27.000 vliegbewegingen.

Met het sectorplan Schoner, stiller en zuiniger, alsook met de toekomstvisie Toekomstbestendige luchtvaart voor Nederland van 30 partijen, heeft de sector bovendien een alternatieve aanpak voor het reduceren van geluidshinder in de nacht. Deze maatregelen leiden ook tot reductie van 15%. Wij vragen per maatregel een onderbouwing waarom deze maatregelen niet overgenomen zijn.

Verminderen van secundair baangebruik

Het verminderen van secundair baangebruik heeft grote operationele gevolgen. In geval van capaciteitsproblemen door beperktere beschikbaarheid van banen, kan het bovendien leiden tot verplaatsing van geluidsoverlast of concentratie van geluidsoverlast doordat vliegtuigen moeten 'wachten' in de lucht. Het is in dat kader overigens onduidelijk waarom andere maatregelen dan ook afgewezen zijn op basis van het argument dat het leidt tot hinderverplaatsing.

Deze maatregel heeft bovendien implicaties voor de veiligheid die expliciet beoordeeld en meegewogen dienen te worden. Eerder is door LVNL in de uitvoeringstoets uitgebreid aangegeven aan welke voorwaarden moet worden voldaan om deze maatregelen uit te voeren. Vakbonden zijn van mening dat met deze maatregel niet aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Doordat de capaciteit tussen dit tijdsblok sterk afneemt moeten luchtvaartmaatschappijen vluchten die in de dienstregeling gepland staan tussen 13.00-15.00 uur als gevolg van de maatregel overhevelen naar een andere periode op de dag. Dit heeft grote gevolgen voor een efficiënte dienstregeling voor met name 'network carriers', zoals KLM. Verder zijn er onvoldoende vrije slots beschikbaar. Deze maatregel leidt dus tot een extra capaciteitsbeperking. Hier is geen rekening mee gehouden in het onderzoek door het ministerie. De maatregel is dus aanzienlijk minder kosteneffectief dan wordt voorgesteld.

Tariefdifferentiatie

Wij vinden het goed dat deze maatregel nu wél meegenomen is, zoals ook in het visiestuk "Toekomstbestendige luchtvaart voor Nederland" (en sectorplan Schoner, stiller en zuiniger) is voorgesteld. Niettemin blijkt uit de onderbouwing dat de overheid kiest voor lagere tarieven dan door sector en Schiphol zijn voorgesteld. Daarmee lijkt het effect van de maatregel op geluidsreductie ook

sterk afgezwakt. Voorgesteld wordt de scherpere tariefdifferentiatie, zoals voorgesteld in het sectorplan over te nemen.

Fase 3 - 2026 (gedeeltelijke) nachtsluiting

Het ministerie wil de resterende reductiedoelstelling (circa min 3-5% gedurende etmaal) in 2026 realiseren in fase 3 met een mogelijke nachtsluiting. De nachtreductiedoelstelling (-15%) is echter volgens berekening van de overheid al in 2025 gerealiseerd. Als een nieuw kabinet kiest voor het doorzetten van dit stappenplan, zou veel meer ingezet moeten worden op alternatieve (operationele) maatregelen om resterende geluidsreductiedoelen te realiseren in plaats van een schadelijke nachtsluiting met grote gevolgen voor de toegankelijkheid van luchtvaart en werkgelegenheid.

Juist ook omdat de nachtreductie niet kosteneffectief is en nadelig kan werken op hinderbeleving. De vakbonden achten het sowieso onzorgvuldig dat expliciet voorgesorteerd wordt op een (gedeeltelijke) sluiting terwijl de resultaten van de effecten van deze maatregelen nog niet afgerond zijn.

Het sluiten van de nacht heeft nadelige gevolgen voor de operatie, toegankelijkheid van luchtvaart voor de Nederlander en werkgelegenheid binnen de Nederlandse luchtvaart.

4. Wat dan wel?

- Er zijn meer kosteneffectieve en proportionele maatregelen beschikbaar waarmee de geluidsdoelstellingen kunnen worden behaald. Deze maatregelen zijn alleen op basis van een deadline niet meegenomen, maar leveren een significante geluidswinst op.
- Bovendien zijn een aantal door de vakbonden voorgestelde maatregelen onvoldoende door het ministerie zijn onderzocht. Zo is bijvoorbeeld NADP2, voorgesteld in de eerdere zienswijze, niet meegenomen. Het hiervoor gehanteerde argument van hinderverplaatsing gaat niet op, omdat bijvoorbeeld het verminderen van secundair baangebruik door een stilte periode ook kan leiden tot hinderverplaatsing.

Daarom stellen wij het volgende voor:

- Wij pleiten voor overleg in plaats van opleggen waarbij het sectorplan stiller, schoner en zuiniger als basis kan dienen voor maatregelen.
- Wij pleiten ervoor niet tijd of geld, maar effectiviteit en netwerk leidend te laten zijn voor het maatregelen pakket. Een zelfgekozen deadline mag effectieve maatregelen die snijden voorkomen, niet in de weg zitten.
- Wij achten het van belang dat de overheid meer investeert in luchtverkeersleiding (capaciteit en middelen) om operationele maatregelen (sneller) te realiseren en de huidige deadline loslaat en zich richt om een mix aan effectieve maatregelen om opgelegde exploitatiebeperking te voorkomen.
- Wij stellen voor dat de overheid meer middelen vrijmaakt voor maatregelen in de ruimtelijke ordening en daarbij leert van ervaringen met hinderbeperking bij weg- en treinverkeer.
- Wij pleiten ervoor om elementen uit de luchtruimherziening naar voren te halen. Aanpassingen die in de Luchtruimherziening zijn voorzien en die op betrekkelijk korte termijn kunnen bijdragen aan de hinderreductie kunnen eerder doorgevoerd worden. Het kan immers niet zo zijn dat de overheid zelf effectieve maatregelen (binnen haar invloedsfeer) laat liggen en vervolgens de luchtvaartsector belast met ingrijpende maatregelen die grote nadelige

effecten hebben voor de bedrijfsvoering en toegankelijkheid van luchtvaart voor de Nederlander.

Wij vragen dan ook onderstaande operationele maatregelen te (her)overwegen aan de hand van de volgende vragen: Hoe beoordeelt de overheid de volgende operationele maatregelen? Hoeveel geluidswinst zouden deze maatregelen kunnen opleveren als die nu ingevoerd konden worden? Wat is daarvoor nodig en hoeveel (financiële) middelen heeft het ministerie reeds ingezet om deze maatregelen te realiseren?

Wij pleiten voor de volgende maatregelen en acties:

1. Aanvangspunten van naderingen overdag verleggen naar punten die minder overlast veroorzaken, bijvoorbeeld boven water en vanaf deze punten kan een continuous descent gevlogen worden.
2. Implementatie van VNR's (vaste naderingsroutes) om woonkernen heen. Deze maatregel is snel (2025-2026) in te voeren.
3. Bij parallelle baan operatie kiezen voor laterale ipv verticale separatie, waardoor geen verplichte niveausegmenten meer gevlogen worden. Dit kan mogelijk gemaakt worden met EoR (Established-on-RNP) naderingen.
4. Invoeren/uitbreiden van het vliegen van continue dalende naderingen (Continuous Descent Approaches, CDA) en het afschaffen van niveausegmenten.
5. Onderzoeken van steilere naderingshoeken van 3 graden naar 3.25 graden.
6. Invoeren van hogere naderingshoogtes in overleg met LVNL
7. Meewegen opbrengst van invoering NADP2 vertrekprocedures.
8. Nieuwe bestaande separatie (bv. RECAT TBS 2.0) invoeren om gekromde naderingen met snelheidssegmenten mogelijk te maken. Dat vergroot de capaciteit waardoor secundaire banen ontlast kunnen worden.