

## Inleiding

GGD GHOR Nederland heeft met belangstelling kennisgenomen van de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol, de bijbehorende MER-rapportage en de overige bij dit besluit horende bijlagen. De GGD'en beschermen, bewaken en bevorderen de gezondheid van de inwoners van Nederland. Daarbij zetten we ons in voor een gezonde leefstijl én een gezonde leefomgeving. Het LVB is een belangrijk instrument om een zo gezond mogelijke woon- en leefomgeving voor de omwonenden van Schiphol te garanderen. Daarom maakt GGD GHOR Nederland gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.

## Gezonde leefomgeving voor omwonenden krijgt onvoldoende aandacht

De GGD'en ondersteunen de doelen van het ontwerp-LVB om een einde te maken aan de periode van anticiperend handhaven, de rechtsbescherming voor omwonenden te herstellen en de geluidhinder voor omwonenden te beperken. Het ontwerp-LVB zou het resultaat moeten zijn van een zorgvuldige afweging tussen de belangen van de luchtvaartsector en die van de omwonenden. In de RBV-uitspraak van 20 maart 2024 heeft de rechter uitdrukkelijk aangegeven dat het luchtvaartbeleid een meer beschermende werking richting omwonenden moet hebben, de zogenoemde 'fair balance'. De GGD'en constateren dat in het ontwerp-LVB het belang van een gezonde leefomgeving voor omwonenden onvoldoende tot zijn recht komt. Dat heeft verschillende oorzaken:

- A. Het sturen op een afname van de jaargemiddelde geluidsbelasting leidt niet automatisch tot een evenredige afname van de geluidhinder, zoals in het LVB wordt aangenomen;
- B. De aannames van het groeiverdienmodel zijn discutabel. Voordat geluidwinst verdeeld kan worden, moet worden aangetoond dat een afname van de geluidsbelasting daadwerkelijk leidt tot een afname van de geluidhinder;
- C. Vertrouwen en bescherming van omwonenden hangen samen met het toepassen van passende grenswaarden en de daadwerkelijke handhaving van regels. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geeft aan dat handhaving in dit LVB nog onvoldoende is uitgewerkt. Voor het vertrouwen van de omwonenden is het essentieel dat de ILT bij overschrijding van grenswaarden daadwerkelijk kan handhaven;
- D. De (relatieve) uitstoot van bepaalde luchtverontreinigende stoffen mag toenemen. Het is onduidelijk wat de versoepeling van de relatieve SO<sub>2</sub>-uitstoot betekent voor de ultrafijnstofconcentratie in de omgeving van de luchthaven. Het opnemen van normeringen voor maximale emissies in het LVB is noodzakelijk om onbedoelde toename van totale emissies te voorkomen;
- E. Het LVB kan niet los worden gezien van de LIB-gebieden en de woningbouwopgave rondom Schiphol. De samenhang tussen het LVB en deze grondgebonden opgaven moet beter in beeld worden gebracht. Dit geeft gemeenten inzicht in de te verwachten gezondheids- en welzijnseffecten bij hun woningbouwopgave.

Hieronder worden de genoemde punten verder toegelicht.

---

---

#### **Ad A. Afname gemiddelde geluidsbelasting is niet hetzelfde als afname van geluidhinder**

Blootstelling aan vliegtuiggeluid heeft nadelige gevolgen voor omwonenden, zoals geluidhinder en slaapverstoring, vooral tijdens de nacht. Op de lange termijn kan dit leiden tot stress gerelateerde gezondheidsklachten, zoals verhoogde bloeddruk en hart- en vaatziekten. De GGD'en brengen regelmatig de ernstige hinder en slaapverstoring rond luchthavens in kaart. Uit cijfers van 2024 blijkt dat het aantal omwonenden dat ernstige geluidhinder en slaapverstoring heeft van Schiphol onverminderd hoog blijft. Dat blijkt ook uit het jaarlijkse Onderzoek Beleving Woonomgeving van het RIVM, dat laat zien dat dit geldt voor honderdduizenden mensen in Nederland. Het is daarom logisch dat het ontwerp-LVB stuurt op een afname van geluidhinder en slaapverstoring.

Het ontwerp-LVB gaat uit van de aanname dat een afname van de jaargemiddelde geluidsbelasting ( $L_{den}$  en  $L_{night}$ ) automatisch zorgt voor een evenredige afname van geluidhinder. Dit wordt berekend met een blootstelling-responsrelatie uit 2002. Geluidsbelasting is echter slechts één van de factoren die de hinderbeleving bepalen. Hoewel het geluidsniveau van individuele vliegtuigpassages de afgelopen decennia is afgenomen, is de ervaren geluidhinder niet evenredig verminderd. Dit komt door de toename van het aantal vliegbewegingen en het ontbreken van rustige perioden. Hoewel het de bedoeling is om in de toekomst een indicator voor de frequentie van vliegtuigpassages ( $N_{Ax}$ ) op te nemen in het geluidstelsel, houdt het huidige ontwerp-LVB onvoldoende rekening met andere factoren die de hinderbeleving beïnvloeden. Hierdoor kan dus niet zondermeer gesteld worden dat een afname van de jaargemiddelde geluidsbelasting zorgt voor een evenredige afname van geluidshinder.

Naast alle akoestische aspecten zijn er vele niet akoestische factoren die bepalen of mensen hinder of slaapverstoring hebben, waaronder de verwachtingen voor de toekomst, de houding jegens Schiphol en het vertrouwen in het bevoegde gezag. Een betrouwbaar en handhaafbaar normenstelsel waarin de belangen van omwonenden gelijkwaardig zijn meegewogen, kan daardoor een belangrijke bijdrage leveren aan het beperken van hinder en slaapverstoring.

#### **Ad B. Verdeling van de geluidswinst over luchtvaartsector en de omgeving**

Het ontwerp-LVB biedt de mogelijkheid om geluidswinst te verdelen tussen de luchtvaartsector en de omgeving via het zogenoemde groeiverdienmodel (50/50-verdeling). De geluidswinst wordt berekend met de indicator Totaal Volume Geluid (TVG). Zoals eerder besproken, leidt een afname van geluidsbelasting niet automatisch tot minder geluidhinder. Hierdoor kan de 50/50-verdeling nadelig uitpakken voor omwonenden.

In de woorden 2 referentiesituaties onderzocht: op basis van het vigerend LVB en op basis van het anticiperend handhaven. De referentiesituatie van het vigerend LVB wordt wel meegenomen, maar als niet realistisch gepresenteerd. Daardoor wordt het ontwerp-LVB alleen gebaseerd op de MER-resultaten die vergelijken met de aan het eind van de periode van anticiperend handhaven ontstane geluidsruimte die de luchthaven op dit moment in gebruik heeft. Dit is een referentiesituatie die niet is vergund, maar is ontstaan. Het is onlogisch om de uitstoot en overlast van een bedrijf als uitgangspunt (referentie) te nemen en daar de normen en regels op af te stellen. Een MER is bedoeld om de milieueffecten van 'alle hoeken van het speelveld' in kaart te brengen. Dat was mogelijk geweest door in de MER ook een variant te onderzoeken die de belangen van omwonenden voor hun gezondheid en welzijn centraal stelt. Dit had ook recht gedaan aan de uitspraak van de rechtbank in Den Haag om de belangen van omwonenden beter mee te wegen in het proces. Deze informatie ontbreekt nu in de afwegingen die tot het ontwerp-LVB hebben geleid.

#### **Ad C. Handhaving stelsel en rechtsbescherming van omwonenden**

Sinds 2015 worden overschrijdingen van geluidgrenswaarden op handhavingpunten rond Schiphol gedoogd, wat het vertrouwen van omwonenden heeft geschaad. Het ontwerp-LVB introduceert meer handhavingpunten en geeft de ILT meer mogelijkheden om gedurende het jaar grenswaarden te handhaven. De toename van het aantal handhavingpunten was een nadrukkelijke wens van omwonenden. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, is het onduidelijk of deze maatregelen daadwerkelijk leiden tot een betere rechtsbescherming.

---

Uit de beschrijving van het handhavingstelsel in het ontwerp-LVB kunnen de GGD'en niet opmaken of het toevoegen van nieuwe handhavingpunten en de gekozen grenswaarden ook daadwerkelijk leiden tot een verbetering van de rechtsbescherming van de omwonenden. De grenswaarden op de handhavingpunten zijn zo gekozen dat de huidige operatie onder uitzonderlijke omstandigheden (meteo, baanonderhoud, e.d.) mogelijk blijft. Dit roept vragen op over de effectiviteit van het systeem. GGD GHOR Nederland pleit voor een proefperiode om te onderzoeken of het nieuwe systeem werkt voordat het wordt vastgesteld. Ook voor de gewijzigde handhavingsmogelijkheden van ILT stellen we voor om eerst te onderzoeken of het systeem werkt, voordat het definitief wordt verankerd in het LVb.

Daarnaast is het vertrouwen in geluidberekeningen bij omwonenden laag. In het PAMV-programma is hier aandacht aan besteed. Dit heeft geleid tot verbeteringen in de meetsystemen voor het vaststellen van de geluidsbelasting rond de luchthaven. We raden aan om het meetnet te verbinden met de handhavingpunten. Dit is mogelijk door één of meerdere handhavingpunten op de locatie van een meetstelsel te plaatsen. Dit maakt het mogelijk om de berekende grenswaarden te vergelijken met de daadwerkelijk gemeten geluidsbelasting.

#### **Ad D. Uitstoot van luchtverontreiniging**

Omwonenden van Schiphol maken zich zorgen om de lokale luchtkwaliteit. Een [expertgroep](#) heeft vastgesteld dat er nog onvoldoende inzicht is in de gezondheidsrisico's. GGD GHOR Nederland pleit, in het kader van bescherming van de gezondheid, voor normering van maximale emissies naast of in plaats van relatieve grenswaarden per ton startgewicht. Dit is met name van belang voor SO<sub>2</sub>, een stof die in belangrijke mate bijdraagt aan de ultrafijnstof (UFP) concentraties rondom de luchthaven. Blootstelling aan UFP moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Het ontwerp-LVB staat een forse toename van de uitstoot van SO<sub>2</sub> per ton startgewicht toe ten opzichte van het vorige LVb. De rationale voor deze toename ontbreekt.

#### **Ad E. Samenhang tussen LVb en woningbouwopgave**

Het ontwerp-LVB en de begeleidende documenten geven onvoldoende inzicht in de gevolgen voor ruimtelijke ordening en de woningbouwopgave rondom Schiphol. Hoewel de nota van toelichting in artikel 6.2 aangeeft dat 'dit LVb geen effecten met zich meebrengt voor de ruimtelijke ordening' en dat 'de minister van IenW niet voornemens is om de LIB-gebieden te actualiseren', is dit moeilijk te interpreteren. Het LVb beschrijft immers de geluidruimte en -contouren die het kader vormen voor de LIB-gebieden. Als het LIB los komt te staan van het LVb, dan zijn de LIB-gebieden niet meer dan een juridische constructie die niet aansluit bij de daadwerkelijke geluidsbelasting waar omwonenden en gemeenten mee te maken hebben.

Als gemeenten in de omgeving van de luchthaven het welzijn en de gezondheid van toekomstige bewoners in hun bouwplannen willen betrekken, is het van belang dat dit gebeurt op basis van een reële inschatting van de geluidssituatie in de leefomgeving en niet met een theoretische indeling in gebieden. We adviseren om de invloed van het LVb op de LIB-gebieden en de bouwopgave in beeld te brengen, en de gevolgen voor de betrokken gemeenten inzichtelijk te maken. Geef daarbij niet alleen inzicht in de relatieve toe- of afname van de ernstige hinder en slaapverstoring, maar laat ook zien wat de absolute impact is van het bouwen in geluidbelaste gebieden.