

GELUIDREDUCTIE EINDHOVEN AIRPORT

Nadere duiding van het advies in het rapport Opnieuw Verbonden oktober 2020

Bij brief van 29 juli 2020 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat mede namens het Bestuurlijk Overleg mij gevraagd advies uit te brengen over de consequenties van een door het Ministerie van I en W uitgevoerde impactanalyse met betrekking tot de invoergegevens relevant voor bepaling van het ambitieniveau van de geluidsreductie voor Eindhoven Airport in 2030.

Voor een goede beoordeling van de resultaten van deze analyse is aan mij gevraagd nader in te gaan op de mogelijke gevolgen van de inhoud van de impactanalyse voor mijn eerdere advies.

Concreet vraagt het Bestuurlijk Overleg het volgende:

- 1) Welke uitgangspunten zijn voor u leidend geweest bij het vaststellen van uw advies over het percentage voor de reductie van de berekende geluidsbelasting. En gelden deze nog steeds in dezelfde mate.
- 2) Welk percentage voor de reductie van de berekende geluidbelasting kan volgens u worden vastgelegd, rekening houdend met de nieuwe inzichten en met het behoud van voldoende draagvlak in de regio.

Het antwoord op deze vragen heb ik ingebed in een beschouwing over de gekozen sturingsfilosofie met betrekking tot berekende geluidbelasting.

Vervolgens ga ik in op de beoordeling van deze norm en op de invulling die aan de norm gegeven zou kunnen worden.

Ten behoeve van het opstellen van dit advies heb ik overleg gevoerd met vele relevante stakeholders met betrekking tot Eindhoven Airport. Niet om hen te committeren met dit advies maar kennis te nemen van hun inzichten en opvattingen.

Sturing geluidreductie

In mijn advies "Opnieuw verbonden" heb ik aangesloten bij het regeerakkoord, het advies van de Raad voor de Leefomgeving met betrekking tot de wijze van sturing van de ontwikkeling van de luchthaven: niet op aantallen vliegbewegingen maar sturing op milieukaders in casu vooral geluidbelasting.

Een sturingsfilosofie die gebaseerd is op het borgen van publieke doelen en het geven van ruimte aan de luchtvaartsector om binnen die kaders te opereren.

Ook in de Luchtvaartnota is deze filosofie leidend.

Het publieke doel waar het hier concreet om gaat heeft betrekking op de gewenste reductie van de geluidbelasting. Concreet vertaald in vermindering van het aantal ernstig gehinderden en als referentie de contour in het luchthavenbesluit en medegebruiksvergunning (10,3 km²).

Hoogte reductie

Bij de bepaling van de gewenste reductie heb ik het zogenaamde ALARA-principe toegepast (As Low As Reasonable Achievable).

De reductie in geluid zou zo groot moeten zijn als redelijkerwijs mogelijk. Zo groot mogelijk betekent ambitie. Redelijkerwijs houdt in dat het ten principale haalbaar moet zijn in technische en bedrijfseconomische zin.

In deze systematiek zijn er ruwweg drie mogelijkheden om reductie tot stand te brengen:

- minder vliegen;
- anders vliegen (vooral op andere tijdstippen van de dag);
- stiller vliegen.

Omdat ik niet ben uitgegaan van een a priori krimp van het aantal vluchten en anders vliegen een beperkte bijdrage aan reductie van de geluidbelasting levert (wel in de beleving!), is het logisch dat "stillere vliegtuigen" het instrument is om het Alaraprincipe inhoud te geven.

Met andere woorden: de vraag is dan, wat is redelijkerwijs maximaal mogelijk aan introductie van nieuwe geluidsarme vliegtuigen voor 2030.

Gegeven dat "redelijke maximum" kan daarbij de geluidreductienorm afgeleid worden van de gegevens die bekend zijn van de geluidproductie van de nieuwste generatie stillere vliegtuigen (en opgenomen waren in de analyserapporten die ten grondslag lagen aan de Proefcasus).

Uit gegevens verstrekt in de analysefase door Eindhoven Airport is toen geconcludeerd dat een vlootvernieuwing van 60% redelijkerwijs haalbaar moest zijn (gebaseerd op een vlootsamenstelling en ontwikkelingen daarbinnen van de belangrijkste gebruikers van het vliegveld). Daarbij hoorde een geluidreductiepercentage van 30% (verkleining van de contour).

Beleidsmatige beoordeling doel

In het kader van de vaststelling van het reductiedoel was het voor mij noodzakelijk om nader te bezien wat de feitelijke betekenis en zwaarte van deze inschatting van de vlootvernieuwing was.

De basis waren uiteraard de analyserapporten, maar ik heb ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers op directieniveau van een aantal belangrijke luchtvaartmaatschappijen. Uit alle informatie kwam een beeld naar voren dat de door Eindhoven Airport geschetste 60% vlootvernieuwing redelijkerwijs haalbaar moest zijn en dat er mogelijkheden zijn om tot een hoger percentage te komen afhankelijk van de in te zetten instrumenten (differentiatie havengelden bij voorbeeld).

Op grond daarvan heb ik de volgende lijnen geschetst :

- De 60% vlootvernieuwing met de daarbij behorende 30% reductie van de geluidbelasting gekoppeld aan het aantal vliegbewegingen in de medegebruiksvergunning (43.000).
- Geluidreductie boven het vastgestelde doel van 30% (met een fasering in de opbouw tot 2030): groeiruimte voor Eindhoven Airport.

- Aan te brengen fasering: geen lineaire vernieuwing van de vloot, maar in de eerste jaren minder (onder andere vanwege de zich toen aandienende problemen met de Boeing Max). Daarmee ook geen lineaire vermindering van de geluidreductie tot 2030.

Met deze lijnen werd in mijn ogen een ambitieus maar redelijk reductiedoel gekoppeld aan mogelijkheden voor Eindhoven Airport om groei te verdienen.

Groei wordt verdiend door inspanningen boven de "normale, redelijke, haalbare" inspanningen om aan een publiek doel te voldoen.

Het publiek relevante doel is uiteraard de reductie van hinder. Het instrument, het middel om zicht te krijgen op de redelijkheid van dat doel, is de mogelijkheid tot vlootvernieuwing. Een sleutel tot vertaling van vlootvernieuwing tot reductie van de hinder vormt de geluidsproductie per vliegtuig. De onderliggende gegevens daarbij zijn niet verder door mij onderzocht, maar overgenomen uit de analyserapporten die opgesteld zijn in het kader van de Proefcasus. Die waren immers daarvoor bedoeld.

Uit het voorgaande volgt dat als de gegevens van de geluidsproductie per vliegtuig anders uitpakken dat dat geen consequenties heeft voor de vlootvernieuwingpercentages, maar wel voor het effect ervan op de geluidhinderreductie. Dat zou hoger of lager kunnen zijn (ik ben immers niet uitgegaan van vooropgestelde krimp van het aantal vliegbewegingen).

Anders geformuleerd in termen van de adviesaanvraag aan mij: als de reductie bij 60% vlootvernieuwing 25% zou zijn geweest, zou ik 25% als norm gehanteerd hebben.

Evenzo zou ik bij een vlootvernieuwing van 60% en 35% geluidreductie deze 35% als norm gehanteerd hebben.

Kiezen voor vlootvernieuwing als variabele om uiteindelijk een reductienorm te bepalen past zoals eerder aangegeven in een ALARA benadering waarbij bij bepaling van de norm het element "uitvoerbaar" een belangrijke rol vervult.

Betekenis reductiedoel

De volgende vraag die aan mij gesteld is, heeft betrekking op het punt of nieuwe inzichten (lees andere geluidsreductiegegevens) tot aanpassing van het geluidsreductiedoel van 30% zou moeten leiden.

Alvorens deze vraag te beantwoorden dient ingegaan te worden op de betekenis van vastgestelde doelen in de gekozen sturingsfilosofie waarmee publieke waarden worden geborgd (geldt in principe overigens ook voor andere milieunormen).

Niet alleen nu maar ook in de toekomst, want in het kader van bij voorbeeld Mer-procedures zullen veel onderliggende gegevens veranderen en zal deze vraag nog vaak terugkomen.

In de gehanteerde sturingsfilosofie wordt een publiek relevante doel vastgesteld, met de kennis van nu, met de ambities van nu.

Vervolgens is dat doel bepalend en is het aan de betrokkenen om op welke wijze dan ook aan dat geborgd doel te voldoen. De ruimte is er aan de exploitant om daar zelf invulling aan te geven. Het gaat daarbij ook om het uitlokken van innovatief gedrag, vernieuwingen in de bedrijfsvoering in te voeren et cetera. In deze benadering past niet om voortdurend het doel aan te passen indien nieuwe andere onderliggende gegevens beschikbaar zijn.

Het vastgelegde doel biedt bescherming, dient een maatschappelijk doel en aanpassing ervan moet gestructureerd en voorspelbaar plaatsvinden. Zo niet dan blijft met name in de

luchtvaart het beeld bestaan dat wanneer een doel niet gehaald of overschreden wordt, dat doel steeds wordt bijgesteld .

In algemene zin zou aanpassing van het vastgelegde doel in de volgende situaties opportuun zijn:

- Wanneer bij vaststelling van het doel een aperte overduidelijke fout is gemaakt.
- Wanneer een onvoorziene omstandigheid zich aandient met grote impact op de bedrijfsvoering en of de omgeving.
- Als resultante van een periodieke, gestructureerde herijking van de gehanteerde uitgangspunten: op beleidsmatig en technische gronden.

Doel geluidreductie Eindhoven Airport nader geduid

Uit uitgevoerde analyses noodzakelijk om een goede startreferentie voor de nieuwe sturingsfilosofie te verkrijgen komt het volgende beeld naar voren.

Een vlootvernieuwing van 60% in 2030 is als zodanig nog steeds haalbaar: ambitieus maar haalbaar.

Op basis van nieuwe actuele invoergegevens van de geluidberekeningen, de feitelijke vlootsamenstelling en de bestemmingsgegevens in 2019 wordt echter verwacht dat de geluidreductie dan niet 30% zal zijn maar 25% (oppervlakte contour).

Daarnaast vermindert de contour nog met 1% doordat na 23.00 uur geen vluchten meer worden gepland. Deze laatste reductie telt overigens wel volledig mee in het gewenste doelbereik voor 2030. Bij 80% vlootvernieuwing bedraagt de reductie 34%, bij 40% vernieuwing 16%. Ik heb geen reden te twijfelen aan de gehanteerde cijfers op dit punt. Actuelere cijfers gebaseerd op feitelijke waarnemingen in 2019 zijn welhaast per definitie beter.

Toch past nog een aantal opmerkingen:

- De vlootvernieuwing van 60% wordt haalbaar geacht maar ambitieus. Ik onderschrijf deze conclusie met als kanttekening dat in de analyses geen aandacht geschonken is aan de mogelijkheden om de vernieuwing juist in Eindhoven te doen "landen" (via specifiek beleid bij voorbeeld ten aanzien van luchthaventarieven) hetgeen de doelen wellicht wat gemakkelijker haalbaar maakt.
- De reductie teruggang van 30% naar 25% is en blijft met onzekerheden omgeven en is sterk afhankelijk van de gebruikte invoergegevens. Dat zal ook in de toekomst zo blijven.

Dat brengt mij op een nadere duiding en een appreciatie van de gegevens en de omstandigheden.

De tweede vraag die aan mij gesteld is immers, zoals al eerder aangegeven, of er aanleiding is om het ambitieniveau wat reductie van de contour betreft te veranderen: concreet van 30% naar 25%.

Ik ga daarbij uit van de hierboven geschetste basisfilosofie ten aanzien van de sturing inclusief toepassing van de criteria voor aanpassing van het centrale sturingsdoel.

Samengevat is de lijn als volgt:

Het vastgelegde doel dient een publiek doel gericht op bescherming van de leefomgeving, is in principe haalbaar op basis van de bij de vaststelling bekende gegevens, grijpt aan op instrumenten waarmee de exploitant invloed kan uitoefenen, geeft deze ruimte voor eigen invulling en lokt innovatie en vernieuwing uit.

Bijstelling geschiedt bij aperte fouten, onvoorziene omstandigheden met grote impact en periodiek op een gestructureerde wijze (zowel beleid als technische aspecten).

Er is in mijn ogen in dit geval geen sprake van aperte fouten gemaakt bij het opstellen van de analyserapporten in 2018. Er is sprake van nieuwe, actuelere gegevens.

Wel heeft zich een onvoorziene omstandigheid voorgedaan met grote gevolgen voor de luchtvaart in de eerstkomende jaren. De Covid-19 pandemie. De gevolgen zijn in algemene zin groot, maar lijken met betrekking tot het vraagstuk van vernieuwing van de vloot in de periode tot 2030 beperkt. Niet alleen vanwege de lange termijn van 10 jaar, maar ook omdat voor Eindhoven Airport belangrijke luchtvaartmaatschappijen de vernieuwing van hun vloot, ook uit kostenoverwegingen (stiller maar ook zuiniger) belangrijk blijven vinden.

Wel is het raadzaam om de eerste jaren op weg naar 2030 van een bescheiden vlootvernieuwing uit te gaan, omdat bij voorbeeld liquiditeitsproblemen bij de luchtvaartmaatschappijen de aanschaf van stillere vliegtuigen kunnen vertragen. De Covid problemen lijken bovendien weerbarstiger dan in aanvang gedacht. Er wordt eerder aan 2023 / 2024 gedacht dan aan 2021 / 2022 als het gaat om het herstel van de vraag ten opzichte van 2019. Daarnaast duren ook de problemen met de Boeing Max langer dan ten tijde van mijn eerdere advies verwacht mocht worden.

Vervolgens blijft nog een vraag over:

Is er voldoende reden om nu een andere norm voor geluidreductie te hanteren dan in het advies van mij in april 2019 gebaseerd op actuelere invoer, vloot en vlieggegevens (25% in plaats van 30%).

Er is wat voor te zeggen om als start van het nieuwe formele sturingsmodel te kiezen voor de meest actuele gegevens en niet uit te gaan van het tijdstip van mijn advies.

De belangrijkste redenen om dat eventueel niet te doen is gelegen in het feit dat voor velen de norm in mijn advies als feitelijk start en ijkpunt wordt beschouwd.

Voor een wijziging zonder meer is geen draagvlak in de regio: noch bij de overheden, noch bij de bewoners.

Een andere overweging is dat de problematiek van steeds weer nieuwe gegevens in een model waarbij de norm sturend is en niet een resultante, zich op alle momenten in de toekomst zal blijven voortdoen. Bovendien draagt een ad hoc aanpassing niet bij aan een stabiel overlegklimaat.

Nu een ad hoc oplossing zoeken verschuift bovendien alleen het probleem van de inpassing van steeds weer nieuwe gegevens naar de toekomst.

Een optie zou kunnen zijn nu met elkaar **een systematiek** af te spreken hoe met veranderingen in beleid en in technische gegevens omgegaan moet worden.

Een paar elementen in een dergelijke systematiek:

- De systematiek moet de mogelijkheid bieden om zowel op grond van beleidsmatige als technische overwegingen tot aanpassing te komen.
- De systematiek moet lange termijn zekerheden en perspectief bieden zowel richting bewoners als luchthaven. Voortdurend aanpassen van doelen en uitgangspunten maken enerzijds een verantwoorde bedrijfsvoering onmogelijk en bieden anderzijds geen zekerheden richting burgers.

Al met al zouden deze overwegingen kunnen leiden tot een drietal opties:

1) **Kiezen voor de meest actuele gegevens in het kader van het sturingsmodel.**

Dat houdt in dat niet het tijdstip van het advies met de toen bekende gegevens maatgevend is (30% reductie), maar de meest actuele gegevens bij de start van de formele procedure (25%, hoewel dat percentage bij de start van de Mer-procedure in het kader van een nieuw luchthavenbesluit weer anders kan zijn).

2) **Vasthouden aan de 30% reductie van de geluidcontour zonder meer.**

3) **Vasthouden aan de 30% reductie in 2030 plus evaluatie en terugkoppeling.**

Alles afwegende is mijn advies optie 3 te hanteren.

In de kern zou deze optie als volgt inhoud gegeven kunnen worden:

- Het beleidsmatige doel voor geluidsreductie zoals in het advies Opnieuw Verbonden is opgenomen (oppervlakte contour) voor 2030 blijft gehandhaafd op 30%.
- Voor het jaar 2026 wordt in het komende proces van vaststelling van de systematiek een tussendoel op weg naar het doel van 2030 vastgesteld. Dit doel heeft dezelfde karakteristieken als het doel voor 2030: toepassing van het Alaraprincipe en groei moet verdiend worden. Dit doel wordt vertaald in een concrete bindende norm.
- In 2026 wordt een beleidsmatig doel vastgesteld voor 2035 en wordt "op weg" naar de alsdan vast te stellen doel, bezien of de norm van 2030 aanpassing behoeft. Gebaseerd op geobjectiverde criteria.

Toelichting:

- 1) Op deze wijze wordt steeds over een periode van 4 dan wel 5 jaar zekerheid geboden. Er is geen sprake van ad hoc ingrijpen. Ook tussentijds worden geen veranderingen aangebracht. Het in 2026 vastleggen van een doel voor 2035 is zinvol, omdat dan iedereen een duidelijk lange termijn perspectief geboden wordt.
- 2) Ten behoeve van de evaluatie in 2026 - die al aangegeven was in mijn advies "Opnieuw Verbonden" dienen criteria vastgelegd te worden. Een belangrijk criterium dient te zijn wat de inspanningen en de resultaten zijn geweest van de luchthaven om tot vlootvernieuwing te komen. Dat is belangrijk, omdat vlootvernieuwing de belangrijkste variabele is waarop de luchthaven in deze context invloed op kan uitoefenen.

- 3) Een evaluatiemoment is temeer van belang om aan het bevoegd gezag ook de ruimte te bieden om aanvullend op geluid eventueel andere milieu gerelateerde normen te hanteren die kaders vormen voor de ontwikkeling van de luchthaven: Co2, Nox fijnstof bij voorbeeld.
- 4) Op deze wijze geformuleerd is geen indicatie gegeven of de opnieuw te beoordelen doel voor 2030 hoger of lager zou moeten, c.q. kunnen, zijn. De evaluatie is in dit opzicht "neutraal".
- 5) Het doel voor 2030 van 30% contourreductie wordt beleidsmatig vastgelegd: er moet expliciet een besluit genomen worden op basis van de evaluatie om deze te veranderen*.
- 6) In de bepaling van het doel en de vertaling ervan in de norm voor het tussenjaar 2026 zal, conform "Opnieuw Verbonden", rekening gehouden moeten worden met de tijd die nodig is om vlootvernieuwing mogelijk te maken. Daarnaast zullen de effecten van de Covid-19 pandemie in de eerste jaren belemmerend zijn voor de aanschaf van nieuwe vliegtuigen en spelen zoals eerder aangegeven de langer dan voorziene problemen die zijn ontstaan bij een belangrijke leverancier van stille en zuinige vliegtuigen een rol (Boeing Max). Deze elementen spelen een rol bij de invulling van het ALARA -principe: wat is redelijkerwijs mogelijk. Op pagina 34 van "Opnieuw verbonden" is deze denklijn al op hoofdlijnen geschetst.
- 7) Het is wenselijk dat de vaststelling van de hoogte van de tussennorm en de invulling van het evaluatieproces onderdeel uitmaakt van overleg binnen het Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO).

Vervolg

Indien de uitgangspunten en het daarop gebaseerde advies zoals hiervoor beschreven, wordt overgenomen, dan is een aantal acties op de korte termijn noodzakelijk. Zonder volledig te kunnen zijn heb ik er een aantal op een rij gezet.

De kern is dat een heldere systematiek wordt uitgewerkt voor

- 1) Het vaststellen van de normen en doelen voor de periode 2023 tot 2035.
- 2) Het bepalen daarbij van de norm voor 2026 en vastleggen in regelgeving daarvan inclusief de norm voor tussenliggende jaren 2023 - 2026 (de stapgrootte).
- 3) Een systematiek voor de evaluatie van de norm in 2026 en de criteria daarvoor.

Bij de uitwerking van deze stappen wil ik nog een aantal aandachtspunten formuleren:

- Bij het vastleggen van doelen en normen gaat het om het vastleggen met welk percentage het oppervlak van de 35 Ke-contour af moet nemen (als maat voor reductie geluidsbelasting).
- Voor 2023 - 2026 moeten de doelen vastgelegd worden in regelgeving en deze krijgen dan het karakter van bindende normen. Het doel voor 2030 (de 30% contourreductie) wordt nu vastgelegd en in 2026 na evaluatie vertaald naar een bindende norm voor 2030. In 2026 wordt ook het doel voor 2035 vastgelegd (5 jarige cyclus). Op deze wijze ontstaat voor iedereen een helder proces waarbij de besluitvormingsmomenten duidelijk zijn.

** In dit advies maak ik een onderscheid tussen doelen en normen. Doelen zijn hier beleidsmatig vastgelegde ambities met een langere tijdshorizon. Wijziging van een doel vereist een expliciet besluit van het bevoegde gezag. Een norm is een vertaling van een doel in juridisch bindende regelgeving met een wat kortere tijdspanne.*

- Ook voor de periode tot 2026 vormen de vlootvernieuwing en eventueel gewijzigde appendices belangrijke elementen in het proces. Het verdient aan te bevelen om deze elementen via een onafhankelijk advies aan te laten reiken.
- De evaluatie in 2026 heeft primair betrekking op de beoordeling van de resultaten van de geluidreductie in samenhang met de vlootvernieuwing, de beschikbaarheid van actuele appendices op weg naar 2030. Op dat moment moet beoordeeld worden of het doel voor 2030 volgens het Alaraprincipe omgezet kan worden in een bindende norm. Dat zou bij voorbeeld kunnen door ook voor deze periode de appendices en vlootvernieuwingsmogelijkheden op dat moment onafhankelijk te laten beoordelen. Daarnaast is de evaluatie in 2026 ook het aangewezen moment om te beoordelen of er nog andere zwaarwegende redenen zijn om af te wijken van het hiervoor bepaalde geluidreductie. Dat kunnen beleidsmatige overwegingen zijn uit het domein van politiek en openbaar bestuur, inherent aan ons democratisch bestel. In dat kader kunnen eventueel ook andere milieugerelateerde normen relevant worden die het gebruik van de luchthaven kunnen beperken. Bij voorbeeld op het gebied van CO₂, NO_x of fijnstof.
- Naar alle waarschijnlijkheid zal het Ministerie van Defensie in de komende jaren de geluidmaat Kosteneenheden (Ke) vervangen door Lden. Het zou mooi zijn als deze omzetting kan plaatsvinden met de evaluatie in 2026. De uitwerking van het advies kan in principe zonder problemen ook gedaan worden met Lden. Maar het is een technisch ingewikkeld proces met nieuwe percentages geluidsreductie als gevolg van de systematiek. Tijdig overleg in LEO-verband is zeer wenselijk zodat vertrouwen opgebouwd kan worden in de systematiek.
- Het laatste geldt ook voor de bepaling van het referentiescenario.
- Van belang zal ook zijn om de systematiek van modelmatig berekenen van geluidbelasting indien mogelijk te verbinden met het voorstel van de gemeente Eindhoven, randgemeenten en omwonenden om een hybride meet-rekensysteem te ontwikkelen. Verschillen zullen er zijn, maar uitleg daarvan is belangrijk.

Tenslotte

De vraagstelling en het advies zoals hierboven geschetst maken onderdeel uit van het - gezamenlijk - zoeken naar de gewenste sturing met betrekking tot de ontwikkeling van Eindhoven Airport. Sturen op publieke waarden - in dit geval niveau van geluidbelasting - die de kaders vormen waarbinnen de luchthaven zich kan ontwikkelen. Maar deze benadering is nieuw, het is nog onontgonnen terrein en zeker niet zonder uitdagingen. In het verleden heeft een zoektocht hierna vaak geleid tot het "dan maar weer sturen op aantallen vliegbewegingen".

De benadering kan alleen maar slagen als de bereidheid bestaat bij alle betrokkenen om gezamenlijk dit leerproces door te maken. Niet schrikken als het net wat anders loopt, het allemaal iets ingewikkelder blijkt te zijn. Maar kijken hoe problemen opgelost en vragen beantwoord kunnen worden.

Ik heb deze basishouding de afgelopen jaren in de regio bij omwonenden, bestuurders en luchthaven aangetroffen.

Pieter van Geel
November 2020