Maatschappelijke Raad Schiphol

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. de minister
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Uw ref.	**Onze ref.**	**Datum**
IENW/BSK-2024/355179	u-25.001	27-01-2025

Onderwerp: Advies MRS inzake baanonderhoud Schiphol 2025

Geachte heer Madlener,

Op 16 december 2024 heeft uw ministerie de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) gevraagd om een advies uit te brengen over het verzoek van Schiphol voor vrijstellingen en ontheffingen met betrekking tot baangebruiksregels en vervangende grenswaarden (hierna: de ontheffingsaanvraag[i]). De MRS stelt het zeer op prijs dat u in het kader van de besluitvorming hierover de reactie van de MRS meeweegt en maakt derhalve graag gebruik van haar adviesrecht.

De verschuiving van vluchten naar andere banen vanwege het baanonderhoud heeft directe gevolgen voor burgers die in de omgeving van Schiphol wonen. Om die reden heeft de MRS u al op 14 november 2024 een korte brief gestuurd, waarin wordt gewezen op de toezegging van uw voorganger dat Schiphol er bij toekomstige capaciteitsdeclaraties niet van uit kan gaan dat voor groot baanonderhoud vervangende grenswaarden of vrijstellingen worden verleend zonder passende hindermitigerende maatregelen[ii].

Kern van het advies
Het baanonderhoud is een jaarlijkse terugkerende bedrijfsactiviteit waarvan omwonenden niet de dupe zouden mogen worden. De MRS constateert echter dat vanwege het baanonderhoud dit jaar het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dB Lden-contour met circa 12% toeneemt. Buiten de contouren is dat een onbekend aantal. Schiphol heeft niet aannemelijk kunnen maken dat de negen voorgestelde hinderbeperkende maatregelen – waarvan er vier volgens de MRS niet als zodanig kwalificeren – de forse hindertoename substantieel reduceren.

Schiphol heeft de capaciteit voor 2025 vastgesteld een week voordat het de ontheffingsaanvraag deed bij IenW. De gedeclareerde capaciteit wordt als een voldongen feit gepresenteerd en dat maakt een zorgvuldige afweging van belangen *de facto* onmogelijk. Hindermitigerende maatregelen die de

Maatschappelijke Raad Schiphol
Polarisavenue 15
2132 JH Hoofddorp

www.maatschappelijkeraadschiphol.nl
info@maatschappelijkeraadschiphol.nl
Kvk-nummer 34251725

capaciteit beperken, zijn ten onrechte niet onderzocht. Schiphol kiest voor behoud van capaciteit ten koste van extra hinder in de omgeving.

De MRS adviseert onder andere om maatregelen te treffen zodat de hinder bij de verschillende banen niet toeneemt. Als die maatregelen de capaciteit zouden beperken, kan dat worden geregeld via (een addendum op) de capaciteitsdeclaratie. Om daarnaast een zorgvuldige afweging tussen de belangen van de omwonenden en de luchtvaart mogelijk te maken, zou de ontheffingsaanvraag en de besluitvorming daarover afgerond moeten zijn voordat Schiphol de capaciteit vaststelt. Zodoende worden de gevolgen van het baanonderhoud meegenomen in de beschikbare capaciteit. De MRS adviseert om de wijziging van de procesvolgorde via het Luchthavenverkeerbesluit te regelen.

Adviesvraag IenW

Het ministerie van IenW heeft op 16 december 2024 de volgende adviesvragen gesteld aan de MRS:

A. Hoe beoordeelt de MRS de verschuiving van geluidsbelasting door het aangepaste baangebruik?
B. In hoeverre dragen de door Schiphol voorgestelde maatregelen bij aan het mitigeren van de verwachte hinder als gevolg van het onderhoud aan het banenstelsel in 2025? We zien met name graag uw reflectie ten aanzien van het groot baanonderhoud aan de Buitenveldertbaan en de verwachte toegenomen geluidsbelasting in delen van Amsterdam tegemoet.
C. U benoemt in uw brief van 14 november 2024 het beperken van intersectiestarts als een mogelijke hinderbeperkende maatregel. Wij zien graag in uw advies terug hoe dit volgens u een maakbare en effectieve maatregel is.

A. Beoordeling van hinderverschuiving door aangepast baangebruik

De MRS constateert op basis van een notitie van To70 (2024[iii]) dat er door de geplande onderhoudswerkzaamheden circa 12% extra ernstig gehinderden en circa 18% extra woningen binnen de 48 dB-Lden contouren zullen zijn. De MRS is met name bezorgd over de toename van de hinder als gevolg van de verschuiving van het verkeer van de Buitenveldertbaan naar de Oostbaan. Hierdoor neemt de geluidshinder sterk toe in grote gebieden in Amsterdam en omgeving, vooral in het voorjaar en de zomer. De grenswaarde in handhavingspunt 20 wordt maar liefst 3,48 dB Lden hoger. MRS-expertlid Oscar Breugelmans van de GGD Amsterdam kwalificeert een stijging van 3,48 dB Lden als behoorlijk ingrijpend voor de omwonenden en verwacht dat dit zal leiden tot een duidelijke toename van de geluidshinder. Hij schat in dat de hinder sterker zal toenemen dan op basis van alleen de geluidstoename verwacht mag worden vanwege de plotselinge verandering[iv].

De verschuiving van het verkeer zal er ook toe leiden dat in plaatsen als Monnickendam, Edam en Volendam veel meer geluidshinder zal zijn, terwijl daar geen handhavingspunten liggen. Het langdurig verleggen van vluchten naar gebieden zonder handhavingspunten wordt door de MRS afgewezen, omdat dit de rechtsbescherming van de omwonenden in deze gebieden aantast. Het RBV-vonnis[v] ondersteunt deze appreciatie.

Bovendien is de intensivering van het gebruik van de Oostbaan vanwege het groot baanonderhoud aan de Buitenveldertbaan discutabel. De Baanonderhoudsstrategie van Schiphol schrijft namelijk voor dat de Buitenveldertbaan alleen in de zomer wordt onderhouden op voorwaarde dat dit *niet* leidt tot additioneel gebruik van de Oostbaan. In onderdeel D van dit advies wordt hier nader op ingegaan.

De MRS vindt dat Schiphol de gevolgen van baanonderhoud niet op de omwonenden zou mogen afschuiven. Net als andere bedrijven zou Schiphol moeten opereren binnen de geldende (wettelijke) normen. Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) betoogt dit (2019[vi]). De luchtvaartsector moet volgens de Rli als reguliere bedrijfstak worden behandeld en zou zich net als

andere economische sectoren moeten ontwikkelen binnen de gestelde grenzen voor veiligheid, milieu- en omgevingskwaliteit, hinder en C02.

B. Beoordeling hindermitigerende maatregelen

Overkoepelend beeld

In het kader van de onderhoudswerkzaamheden in 2025 heeft Schiphol een aantal hindermitigerende maatregelen voorgesteld. Ten eerste valt de MRS in algemene zin op dat de informatie die ter beschikking is gesteld, onvoldoende is om de maatregelen te kunnen beoordelen op effectiviteit. Om hierover goed advies te kunnen leveren, vraagt de MRS om in het vervolg geïnformeerd te worden over de verwachte impact van elke maatregel afzonderlijk en als totaalpakket. De impact heeft bijvoorbeeld betrekking op veranderingen in dB Lden en aantallen ernstig gehinderden. *Waar* de hinder optreedt is eveneens van belang. Ten tweede hebben de maatregelen maar een beperkte scope.

Samenvattend is de inschatting van de MRS dat een vijftal maatregelen een zeer beperkt positief effect kan hebben en dat het pakket als geheel niet merkbaar zal leiden tot beperking van hinder. Vier maatregelen kwalificeren niet als hindermitigerende maatregel om uiteenlopende redenen.

Beoordeling per voorgestelde hinderbeperkende maatregel

Maatregel 1: GA-verkeer middels gps-navigatie laten landen op de Oostbaan vanuit het noordoosten i.p.v. ILS-nadering.
Maatregel 2: Percentage landingen op de Oostbaan op basis van Continuous Descent Operation verhogen.

Het grote voordeel van RNP-naderingen (die met gps-navigatie worden uitgevoerd) is het kunnen faciliteren van *continuous descent operations* (CDO's), waarmee met minder motorvermogen en hoger boven de grond wordt genaderd. Maatregel 2 kan daarmee niet zonder maatregel 1. Om die reden zijn maatregel 1 en 2 in gezamenlijkheid beoordeeld.

De MRS steunt deze maatregelen. Een RNP-nadering maakt het mogelijk bebouwde omgevingen zoveel mogelijk te vermijden en heeft daarmee een positief effect. In algemene zin kunnen RNP-naderingen gecombineerd met CDO's dus een positief effect hebben. Echter, specifiek voor deze situatie lijkt het potentiële effect klein. Het gaat om slechts een deel van de genoemde 5.424 vliegtuigbewegingen, omdat de maatregel alleen geldt als de Oostbaan niet voor handelsverkeer wordt gebruikt, de vliegtuigen moeten beschikken over gps-navigatie en de luchtverkeersleider de keuze moet maken om de RNP-nadering aan te bieden.

Ten slotte zouden maatregelen 1 en 2 standaardpraktijk kunnen worden. De MRS adviseert IenW om hierover met Schiphol en LVNL in gesprek te gaan.

Maatregel 3: Landen op basis van gps-navigatie op de Buitenveldertbaan vanuit oostelijke richting tijdens ILS-metingen van de Buitenveldertbaan.
De MRS steunt deze maatregel, omdat het aantal vluchten afneemt dat moet uitwijken naar een minder preferente baan. Schiphol schat in dat het om ongeveer 900 vluchten gaat, maar dat het werkelijke aantal sterk afhankelijk is van weersomstandigheden.

Ten slotte zou maatregel 3 standaardpraktijk kunnen worden. De MRS adviseert IenW om hierover met Schiphol en LVNL in gesprek te gaan.

Maatregel 4: General Aviation verzoeken om operatie tijdelijk vrijwillig te verplaatsen naar Lelystad.

De MRS steunt deze maatregel niet. Hoewel het verplaatsen van GA-vluchten naar Lelystad Airport leidt tot een lagere geluidsbelasting in de omgeving van Schiphol, verschuift het de hinder naar een andere groep omwonenden. De MRS adviseert tegen verplaatsing in plaats van vermindering van hinder. Bovendien is deze maatregel erg vrijblijvend.

Maatregel 5: Ontheffing aanvragen voor inzet landen op de Oostbaan (22) in de nacht tijdens groot onderhoud aan de Buitenveldertbaan.

Operationeel gezien is dit een logische maatregel om te voorkomen dat de Kaagbaan gelijktijdig door startend en landend verkeer wordt gebruikt. Vanuit hinderperspectief is de argumentatie voor de Oostbaan ook te begrijpen. Desalniettemin is dit in de ogen van de MRS geen hinderbeperkende maatregel. De Oostbaan is ten eerste normaliter niet in gebruik voor de afhandeling van handelsverkeer onder normale weersomstandigheden. Het is ten tweede een verschuiving van hinder gedurende een lange periode van de Buitenveldertbaan (27) naar de Oostbaan (22); de beschreven alternatieve ontheffing om te landen op de Kaagbaan (24) was echter nog onaantrekkelijker.

Maatregel 6: Ontheffing aanvragen voor inzet starten 36C in de nacht tijdens normaal onderhoud aan de Polderbaan.

De MRS steunt deze maatregel. Hoewel het een verschuiving van geluidshinder betekent, valt redelijkerwijs te verwachten dat het tot minder ernstig gehinderden leidt. Het gaat om relatief weinig vluchten gedurende een korte periode.

Maatregel 7: Ontmoedigen van lawaaiige vliegtuigen.

De MRS steunt het (structureel) ontmoedigen van lawaaiige vliegtuigen. Echter, deze maatregel wordt vanwege de balanced approach sowieso al doorgevoerd. Daarom erkent de MRS deze maatregel niet als hinderbeperkende maatregel voor dit baanonderhoud. Bovendien blijft het positieve effect op de hinder onduidelijk. Schiphol geeft geen beeld van het verwachte aantal lawaaiige vliegtuigen dat hiermee wordt geweerd.

Maatregel 8: Beperken nachtelijke starts Kaagbaan in noordoostelijke richting bij kortdurend nachtelijk baanonderhoud aan de Polderbaan.

Zie appreciatie bij maatregel 6.

Maatregel 9: De zwaarste vliegtuigtypes tijdens een startpiek van de Aalsmeerbaan verplaatsen naar de Kaagbaan na de startpiek.

De MRS erkent dit niet als hinderbeperkende maatregel. Ten eerste legt Schiphol geen operationele beperking op aan LVNL en luchtvaartmaatschappijen, waardoor de haalbaarheid twijfelachtig is. Ten tweede is verplaatsing van de zware vliegtuigen van de Aalsmeerbaan naar de Kaagbaan een operationeel gevolg van het feit dat ze vanwege hun startgewicht geen gebruik meer kunnen maken van de verkorte Aalsmeerbaan (18L). Het is operationeel onwenselijk om deze vanaf de Kaagbaan (24) te laten starten als beide banen gelijktijdig in gebruik zijn en ze een oostelijke uitvliegroute hebben. Afhandeling na de startpiek is dan de operationele consequentie (en geen hinderbeperkende maatregel).

C. Beperking intersectiestarts Aalsmeerbaan als hindermitigerende maatregel

In verband met het groot baanonderhoud aan de Buitenveldertbaan is de baankop (inrit E6) van de Aalsmeerbaan buiten gebruik. Er kan nog wel vanaf de inritten E5, E4 en E2 gestart worden. Vliegtuigen starten hierdoor dichterbij de woonkernen in Aalsmeer en Uithoorn, mogelijk met meer motorvermogen vanwege de verkorte startbaan. Dit leidt voor een lange periode (in het voorjaar en de zomer) tot meer hinder, maar er is hierbij door Schiphol geen hindermitigerende maatregel voorgesteld.

De suggestie van de MRS in de brief van 14 november 2024 om beperking van intersectiestarts te onderzoeken, heeft betrekking op het gebruik van de inritten E4 en E2[vii]. Als uitsluitend inrit E5 nog kan worden gebruikt zijn vliegtuigen hoger geklommen wanneer zij boven woonkernen vliegen en dat beperkt mogelijk de hinder[viii].

De baancapaciteit wordt naar verwachting lager als er geen intersectiestarts plaatsvinden. Dat leidt waarschijnlijk tot een langer gebruik van twee startbanen en een verhoogde kans op 2+2 baangebruik. Dat heeft operationele gevolgen gedurende de rest van de dag. Dat kan leiden tot meer verkeer in de avond en de nacht.

Deze analyse laat onwenselijke consequenties zien van de beperking van intersectiestarts en legt een spanningsveld bloot tussen enerzijds de mogelijke hindermitigerende maatregelen en anderzijds de luchthavencapaciteit die daarmee in de knel komt.

D. Nadere analyse ontheffingsaanvraag

Alternatieve onderhoudsscenario's

Witteveen+Bos (W+B) publiceerde in opdracht van IenW het *Baanonderhoud 2025 Schiphol - Review informatiedocument*[ix] met als doel vast te stellen in hoeverre de door Schiphol voorgestelde doorlooptijd van de onderhoudswerkzaamheden voor de omgeving uitlegbaar en transparant is. IenW heeft W+B geen alternatieve onderhoudsscenario's van Schiphol laten onderzoeken, met bijvoorbeeld kortere of langere doorlooptijden. Bij uitlegbaarheid en transparantie naar de omgeving hoort volgens de MRS ook een onderbouwing van de afwegingen rondom de gekozen en alternatieve onderhoudsscenario's. De MRS adviseert dat bij toekomstige reviews ook alternatieve onderhoudsscenario's worden meegenomen, inclusief een *best case-scenario* vanuit leefomgevingsperspectief.

In onderdeel A van dit advies werd al genoemd dat de verschuiving van verkeer van de Buitenveldertbaan naar de Oostbaan discutabel is op basis van de Baanonderhoudsstrategie van Schiphol. Die schrijft voor dat de Buitenveldertbaan alleen in de zomer wordt onderhouden op voorwaarde dat dit niet leidt tot additioneel gebruik van de Oostbaan. Op advies van een sector-werkgroep die zich met de impact van onderhoud op capaciteit bezighoudt, is dit voorschrift deze keer losgelaten, omdat het naastgelegen *de-icing*-platform niet meer bereikbaar is. Echter, op Schiphol is het ook mogelijk om vliegtuigen aan de gate ijsvrij te maken[x]. De afhandeling duurt dan langer waardoor onderhoud van de Buitenvelderbaan in de winter ten koste gaat van Schiphols capaciteit. De MRS vindt dit onvoldoende reden om het genoemde voorschrift uit de Baanonderhoudsstrategie zomaar te laten vallen. Het voorkomen van een lagere afhandelingscapaciteit zou niet ten koste moeten gaan van het minimaliseren van extra hinder voor omwonenden.

Proceswijziging nodig ten aanzien van capaciteit in relatie tot baanonderhoud
De analyse tot dusverre laat zien dat het baanonderhoud leidt tot een grote stijging van het aantal ernstig gehinderden. Er zijn door Schiphol maatregelen voorgesteld met een beperkt mitigerend effect. Om ervoor te zorgen dat de hinder niet toeneemt, zou ook gekeken moeten worden naar (gerichte) reductie van capaciteit. Schiphol geeft echter aan[xi] dat er geen mogelijkheden zijn om aanpassingen te doen in de gedeclareerde luchthavencapaciteit. Daarbij speelt onder meer mee dat luchtvaartmaatschappijen historische aanspraken hebben op slots.

De MRS constateert dat de huidige procesvolgorde ten aanzien van de beschikbare luchthavencapaciteit een (gerichte) reductie van capaciteit in de weg zit. De capaciteit voor het zomerseizoen 2025 is door Schiphol namelijk gedeclareerd op 26 september 2024. Op 4 oktober 2024, een week later dus, heeft Schiphol de ontheffingsaanvraag in verband met het baanonderhoud 2025 bij IenW ingediend. De aangevraagde ontheffingen en vrijstellingen zijn dus nodig om de gedeclareerde capaciteit te kunnen realiseren. Terwijl er (formeel juridische) onzekerheid bestaat over de uitkomst van de ontheffingsaanvraag worden de slots al wel uitgegeven. Vervolgens wordt dit als argument gebruikt om hinderbeperkende maatregelen die gevolgen hebben voor de capaciteit niet meer te hoeven onderzoeken.

Bovendien is er binnen de huidige procedure nauwelijks tijd voor politieke besluitvorming. De publieksconsultatie sluit op 26 januari 2025. Vanaf 11 maart 2025 staat het eerste onderhoud gepland. Dit zorgt voor onzekerheid bij zowel omwonenden als luchtvaartmaatschappijen, omdat zij pas laat duidelijkheid hebben over het politieke besluit. Er is voor luchtvaartmaatschappijen nauwelijks tijd om eventuele aanpassingen in de operatie door te voeren indien beperkte of voorwaardelijke ontheffingen worden verleend.

Deze volgorde van stappen leidt ertoe dat de gedeclareerde capaciteit als een voldongen feit wordt gepresenteerd en een zorgvuldige afweging van de belangen van de leefomgeving en de belangen van de luchthaven door de minister *de facto* niet mogelijk is. Daarom zouden de consequenties van baanonderhoud meegewogen moeten worden in de capaciteitsdeclaratie. Overschrijdingen van grenswaarden voor geluid in handhavingspunten zouden voorkomen moeten worden. Als Schiphol dan alsnog concludeert dat er toch specifieke ontheffingen nodig zijn, dan dient de ministeriële regeling klaar te zijn voordat de capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld. Hiertoe adviseert de MRS om in het Luchthavenverkeerbesluit op te nemen dat de ontheffingsaanvraag uiterlijk een half jaar voor de capaciteitsdeclaratie ingediend moet zijn, zodat er genoeg tijd is om de gehele procedure te kunnen doorlopen.

Ook zou nog gekeken kunnen worden naar mogelijke addenda op de capaciteitsdeclaratie. In 2022 werd dit instrument gebruikt om gericht de beschikbare luchthavencapaciteit te beperken in verband met het tekort aan securitypersoneel. Dit kwam tot stand op basis van overleg tussen Schiphol, de luchtvaartmaatschappijen en de slotcoördinator. Luchtvaartmaatschappijen behielden hierdoor de slots waar zij een historische aanspraak op hadden.

Monitoring
De MRS benadrukt het belang van monitoring van de voorgestelde hinderbeperkende maatregelen en de geluidsbelasting in de omgeving. Er is behoefte aan concrete informatie over de realisatie van de maatregelen en de verwachte effecten hiervan. De MRS adviseert deze monitoring gedurende de onderhoudsperiode maandelijks te laten uitvoeren.

Reactie op aangevraagde ontheffing 3.000ft
Ten slotte heeft Schiphol voor de periode van 29 september tot en met 12 oktober 2025 voor de Buitenveldertbaan (27) vrijstelling gevraagd voor de beperking die stelt dat landend verkeer tussen 23:00-06:00u op of boven 3.000ft de eindnadering aanvangt. De reden hiervoor lijkt te zijn dat de hoogte van de Final Approach Fix (FAF) van de gepubliceerde RNP-nadering op de Buitenveldertbaan op 2.000ft ligt. Technisch gezien kan de RNP-nadering daar ook op 3.000ft onderschept worden. In dat geval is de aangevraagde vrijstelling niet noodzakelijk, terwijl deze bij toewijzing naar verwachting wel meer tot een hogere geluidbelasting luidt. De MRS adviseert daarom de gevraagde ontheffing niet te verlenen.

Met vriendelijke groet,

Khadija Arib,
Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol

---

[i] Van Oord, P., (4 oktober 2024), *Verzoek regeling groot baanonderhoud 2025*, vindplaats: https://www.internetconsultatie.nl/onderhoud_banenstelsel_schiphol_2025/document/13386.
[ii] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, (16 februari 2024), Appreciatie advies Maatschappelijke Raad Schiphol inzake Tijdelijke regeling groot onderhoud banenstelsel, vindplaats: https://maatschappelijkeraadschiphol.nl/wp-content/uploads/2024/03/IENW-BSK-2024-63441-Appreciatie-advies-MRS_niet-ondertekend.pdf.
[iii] To70, (14 juni 2024), *Effecten onderhoud Buitenveldertbaan*, kenmerk: 24.271.03, vindplaats: https://www.internetconsultatie.nl/onderhoud_banenstelsel_schiphol_2025/document/13389.
[iv] Houthuijs, D.J.M., Wiechen, C.M.A.G. van, (februari, 2006), *Monitoring van gezondheid en beleving rondom de luchthaven Schiphol*. RIVM-rapport 630100003, pagina 81, Vindplaats: https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/630100003.pdf
[v] Rechtbank Den Haag, (20 maart 2024), *ECLI:NL:RBDHA:2024:3734*, vindplaats: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.
[vi] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, (18 april 2019), *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute*, vindplaats: https://www.rli.nl/publicaties/2019/advies/luchtvaartbeleid.
[vii] To70, (14 juni 2024), Notitie effecten onderhoud Buitenveldertbaan, Figuur 8, https://www.internetconsultatie.nl/onderhoud_banenstelsel_schiphol_2025/document/13389
[viii] To70, (maart 2023), *Intersectiestarts Schiphol – Feitenonderzoek*, vindplaats: https://www.ilent.nl/documenten/transport/luchtvaart/geluidsoverlast-luchtvaart/rapporten/feitenonderzoek-intersectiestarts-schiphol-aviation-consultants-to70.
[ix] Witteveen+Bos, (6 september 2024), *Baanonderhoud 2025 Schiphol - Review informatiedocument*, vindplaats: https://www.internetconsultatie.nl/onderhoud_banenstelsel_schiphol_2025/document/13390.
[x] Up in the sky, (21 februari 2018), *De-icing op Schiphol*, vindplaats: https://www.upinthesky.nl/2018/02/21/de-icing-op-schiphol-fotospecial/.
[xi] Paragraaf 4.4 in het *Informatiedocument werkzaamheden Schiphol*, 29-11-2024. Vindplaats: https://www.internetconsultatie.nl/onderhoud_banenstelsel_schiphol_2025/document/13387