

Vergaderjaar 2020–2021

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 413

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 augustus 2021

Hierbij stuur ik u het halfjaarlijkse overzicht van de resultaten van het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) op de naleving van de (vigerende) normen en regels voor milieu en externe veiligheid voor de luchthaven Schiphol. In het overzicht wordt u daarnaast geïnformeerd over zaken die van belang zijn voor de (toekomstige) handhaving van de regels voor preferentieel baangebruik in het nieuwe normen en handhavingstelsel Schiphol (NNHS), zoals die zijn opgenomen in de ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB).

De resultaten van het toezicht over het gehele gebruiksjaar 2021 (1 november 2020 t/m 31 oktober 2021) worden na afloop van dat gebruiksjaar opgenomen in de «Staat van Schiphol 2021».

In deze brief breng ik verslag uit over de eerste helft van het gebruiksjaar 2021, de periode van 1 november 2020 tot en met 30 april 2021. Evenals in het voorgaande gebruiksjaar hebben in deze periode het coronavirus en de maatregelen van het kabinet voor Schiphol grote gevolgen gehad.

De halfjaarresultaten van het toezicht en de acties vanuit de ILT luiden als volgt:

Normen vigerend luchthavenverkeerbesluit (LVB)

- De normen voor de totale hoeveelheid geluid en externe veiligheid zullen in het gebruiksjaar 2021 naar verwachting niet overschreden worden. In de wettelijke handhavingpunten was de geluidruimte halverwege het gebruiksjaar voor minder dan 50% verbruikt, waardoor het overschrijdingsrisico beperkt is. De gerealiseerde aantallen vliegtuigbewegingen blijven ruim achter bij de gebruiksprognose: voor het etmaal is 17% en voor de nacht is 15% gerealiseerd. Het is onzeker in welke mate het vliegverkeer in het resterende deel van het gebruiksjaar zal aantrekken, maar gezien de ontwikkelingen over de eerste helft van het gebruiksjaar is de kans klein dat de normen voor geluid in

handhavingpunten aan het einde van het gebruiksjaar overschreden worden.

- De normen voor de uitstoot van stoffen (emissies) zullen naar verwachting niet worden overschreden.
- Vanwege de coronamaatregelen bleef het aantal nachtvluchten zodanig beperkt dat de norm van maximaal 32.000 nachtvluchten in het gebruiksjaar 2021 naar verwachting niet zal worden overschreden.
- Er zijn afwijkingen geconstateerd van de minimale vlieghoogte voor de nacht bij de eindnadering van de Zwanenburgbaan. Het aantal afwijkingen ligt hoger dan het voor Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) toegestane percentage van 0,05%. In het gebruiksjaar 2020 was dit ook het geval. De afwijkingen worden veroorzaakt door één van de twee vaste naderingsroutes voor de Zwanenburgbaan in de nacht. Deze vaste naderingsroutes zijn op 21 mei 2020 in gebruik genomen. Ze zorgen ervoor dat woonkernen ten noorden van de Zwanenburgbaan zoveel mogelijk worden vermeden.
- Ik heb in dit kader de ILT een aanwijzing gegeven om, met terugwerkende kracht tot 21 mei 2020, niet handhavend op te treden tegen deze specifieke hoogteaafwijkingen. Hiermee zijn afwijkingen van de minimale vlieghoogte uit het vigerende LVB toegestaan, op voorwaarde dat deze het gevolg zijn van het gebruik van de nieuwe luchtverkeerswegen voor de Zwanenburgbaan voor naderend vliegverkeer in de nacht¹. De ILT toetst deze voorwaarde. In de ontwerpwijziging van het LVB zijn voor de naderingsroutes luchtverkeerswegen opgenomen, waarop de ILT na inwerkingtreding zal gaan handhaven.
- Er zijn geen afwijkingen van vertrekroutes voor de nacht geconstateerd die aanleiding geven handhavend op te treden. De ILT heeft geen waarschuwingsbrieven gestuurd gericht op het zonder geldige reden afwijken van vertrekroutes voor de nacht. De regels voor het routegebruik die voor LVNL gelden zijn niet overtreden.
- Er zijn geen overtredingen geconstateerd van de regels voor het baangebruik.
- Bij 46 luchtvaartmaatschappijen is gecontroleerd of de in het vliegtuig aanwezige hulpmotor voor de energievoorziening (APU) ten behoeve van de lokale luchtkwaliteit op het platform tijdig is uitgezet. Daarbij zijn geen overtredingen geconstateerd.

Anticiperend handhaven Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS)

- Zolang de wijziging van het LVB nog niet van kracht is, handhaaft de ILT anticiperend op het NNHS. Dit houdt in dat de ILT geen maatregelen aan de sector oplegt bij overschrijdingen van de geluidsnormen in handhavingpunten, als de overschrijdingen het gevolg zijn van het vliegen volgens de regels van het NNHS, zoals vastgelegd in de ontwerpwijziging van het LVB. Het gaat om vier regels voor strikt preferentieel baangebruik, waaronder de beperking van de inzet van een vierde baan (vierde baanregel). Vanwege het geringe aantal vluchten op Schiphol waren er in de eerste helft van het gebruiksjaar 2021 geen vluchten op een vierde baan. Het Ministerie van IenW en LVNL zijn nog met elkaar in gesprek over de regel voor de inzet van een tweede start of landingsbaan (tweede baanregel) in het NNHS. Aangezien er in het gebruiksjaar 2020 geen overschrijdingen van de geluidsnormen waren in handhavingpunten, is anticiperend handhaven in het lopende gebruiksjaar 2021 niet aan de orde.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 857.

Halfjaarrapportage milieuevaluatie en externe veiligheid Schiphol 2021

Deze halfjaarrapportage is opgesteld door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en is een wettelijke verplichting (art 8.29 Wet luchtvaart). De rapportage beslaat de periode 1-11-2020 tot en met 30 april 2021.

Voor Schiphol gelden normen voor geluid, het maximum aantal nachtvluchten, de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen (emissies) en de veiligheid voor de omgeving (externe veiligheid). Daarnaast gelden er regels voor het baan- en routegebruik en voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen op het luchtvaartterrein. Deze normen en regels staan in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet erop toe dat Schiphol, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Schiphol deze normen en regels naleven. In deze rapportage staan de resultaten van dit toezicht over de eerste helft van het gebruiksjaar 2021 (1 november 2020 t/m 30 april 2021).

Bij overschrijding van een norm uit het LVB heeft de ILT de beginselplicht om aan de sector in het volgende gebruiksjaar een maatregel op te leggen. Het doel daarvan is om te voorkomen dat de overschrijding zich opnieuw voordoet. De ILT stelt de overschrijdingen van normen pas vast na afloop van een gebruiksjaar. Dit betekent dat de ILT in deze tussenrapportage over het lopende gebruiksjaar 2021 nog geen uitspraak kan doen over eventuele maatregelen in 2022. Ook kan er daardoor nog geen sprake zijn van anticiperend handhaven.

Geluid

Voor het vliegverkeer van en naar Schiphol gelden geluidnormen voor de totale hoeveelheid geluid (TVG) en voor van de lokale hoeveelheid geluid in een aantal vaste handhavingspunten rondom Schiphol. De geluidsnormen worden voorafgaande aan een gebruiksjaar conform de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI) vastgesteld voor het etmaal en voor de nacht (23:00 tot 07:00 uur). Ze mogen aan het einde van het gebruiksjaar (31 oktober 2021) niet overschreden zijn. De geluidsnormen voor de totale hoeveelheid geluid in het gebruiksjaar 2021 worden naar verwachting niet overschreden. Dit blijkt uit de berekende geluidbelasting over de eerste helft van het gebruiksjaar. Ook blijkt uit de berekeningen dat de geluidsruimte in de handhavingspunten halverwege het gebruiksjaar minder dan 50% bedraagt. Gezien de relatief ruime marge die nog aanwezig is en het feit dat de gerealiseerde aantallen vliegbewegingen nog achterblijven bij de gebruiksprognose, worden aan het einde van het gebruiksjaar 2021 geen overschrijdingen van geluidnormen op handhavingspunten verwacht.

Nachtvluchten

De norm per gebruiksjaar voor het aantal nachtvluchten (23:00 tot 07:00 uur) op Schiphol is niet meer dan 32.000 vluchten handelsverkeer. Het aantal nachtvluchten handelsverkeer over de eerste helft van het gebruiksjaar 2021 bedraagt 4.656. Dat is 15% van de norm. De norm van maximaal 32.000 vluchten in het gebruiksjaar 2021 zal daarom naar verwachting niet worden overschreden.

Emissies

Voor Schiphol gelden normen voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door vliegtuigen (emissies). Het gaat hierbij om relatieve normen voor koolmonoxide (CO), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische

stoffen (VOS), zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM₁₀). Uit de berekende emissiewaarden blijkt dat deze stoffen in 2021 onder de (relatieve) norm zullen blijven.

Externe veiligheid

De externe veiligheid gaat over het risico voor omwonenden van Schiphol om te overlijden door een vliegtuigongeval. Als maat voor externe veiligheid geldt een norm voor het totale risicogewicht (TRG). Het berekende TRG over de eerste helft van het gebruiksjaar 2021 bedraagt 18% van de norm. Naar verwachting zal Schiphol de norm voor de externe veiligheid in het gebruiksjaar 2021 daarom niet overschrijden.

Routegebruik gezagvoerders

Gezagvoerders van straalvliegtuigen moeten ervoor zorgen dat het vliegtuig binnen een vertrek- of naderingsroute, boven een minimale vlieghoogte blijft. Gezagvoerders mogen hier alleen van afwijken vanwege veiligheid of op basis van een instructie van de LVNL. De ILT heeft alle afwijkingen in de nacht gecontroleerd. In de eerste helft van het gebruiksjaar 2021 waren er geen vluchten die zonder geldige reden van een vertekroute voor de nacht afweken. Daarnaast heeft de ILT afwijkingen overdag gecontroleerd. Ook voerde de ILT controles uit naar aanleiding van rechtstreekse meldingen of meldingen via het klachtenbureau van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). De ILT heeft geen overtredingen kunnen vaststellen.

Routegebruik LVNL

LVNL moet ervoor zorgen dat straalvliegtuigen binnen een vertrek- of naderingsroute en boven een minimale vlieghoogte blijven. LVNL mag hier vanwege veiligheid van afwijken. Ook mag LVNL hier tot een bepaald percentage van afwijken als dat nodig is voor een vlotte afhandeling van het vliegverkeer. De ILT heeft op basis van de geregistreerde gegevens vastgesteld dat er in de eerste helft van het gebruiksjaar 2021 in 166 gevallen van de minimale vlieghoogte voor naderingen in de nacht is afgeweken. Deze afwijkingen zijn veroorzaakt door het gebruik van vaste naderingsroutes van de Zwanenburgbaan in de nacht

Baangebruik

Zowel gezagvoerders als LVNL moeten zich houden aan de beperkingen voor het baangebruik. Ze mogen er van afwijken vanwege de veiligheid of als de Minister van Infrastructuur en Waterstaat daarvoor toestemming gegeven heeft. Bijvoorbeeld vanwege groot baanonderhoud. Dat laatste was in de eerste helft van het gebruiksjaar 2021 aan de orde. Van 25 januari 2021 tot 17 mei 2021 vond er groot onderhoud plaats aan de Polderbaan. Gedurende de onderhoudsperiode was een tijdelijke regeling (Stcrt. 2021, nr. 1827) van kracht. Er waren geen overtredingen met betrekking tot deze regeling. De ILT heeft op basis van de geregistreerde gegevens vastgesteld dat de regels voor het baangebruik in de eerste helft van het gebruiksjaar niet overtreden zijn.

Beperking uitstoot luchtverontreinigende stoffen luchtvaartterrein

Beperking van de uitstoot op het luchtvaartterrein wordt bereikt door taxiën met één uitgeschakelde motoren door gebruik van een vaste stroomaansluiting op het platform in plaats van de in het vliegtuig aanwezige hulpmotor voor de stroomvoorziening (APU).

Taxiën met één uitgeschakelde motor

Gezagvoerders van drie- en viermotorige straalvliegtuigen moeten ervoor zorgen dat het vliegtuig na de landing met één uitgeschakelde motor van de landingsbaan naar het platform taxiëert. Uit eerdere enquêtegegevens van Schiphol blijkt dat vrijwel alle driemotorige vliegtuigen (voor zover nog aanwezig) en 80% van de viermotorige vliegtuigen na de landing met één uitgeschakelde motor taxiëren.

Gebruik vaste stroomaansluiting

Gezagvoerders moeten ervoor zorgen dat bij de afhandeling van het vliegtuig op het platform de vaste stroomaansluiting wordt gebruikt. De in het vliegtuig aanwezige hulpmotor voor de energievoorziening, de Auxiliary Power Unit (APU), moet tijdig worden uitgezet. Dit ten behoeve van de lokale luchtkwaliteit. Schiphol voert zelf de controles hierop uit en meldt de resultaten aan de ILT. De ILT kan vervolgens handhaving optreden. Momenteel zijn er 73 vaste stroomaansluitingen op het luchtvaartterrein waar Schiphol controles uitvoert. In de eerste helft van het gebruiksjaar 2021 voerde Schiphol bij 46 luchtvaartmaatschappijen in totaal 473 controles uit. Daarbij zijn geen overtredingen geconstateerd met betrekking tot het gebruik van de APU.

Zorgplicht sector

Schiphol, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen moeten er gezamenlijk voor zorgen dat de normen voor geluid, het maximum aantal nachtvluchten, emissies en de externe veiligheid niet overschreden worden. Voor de externe veiligheid en emissies blijven de berekende waarden ruim onder de norm. De ILT vraagt hiervoor geen bijzondere inspanning van de luchtvaartsector. Ook de norm voor het maximum aantal nachtvluchten levert voor de luchtvaartsector geen problemen op.

Voor geluid geldt een aparte regeling die te maken heeft met het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel Schiphol (NNHS). Deze regeling vloeit voort uit afspraken in de Omgevingsraad Schiphol (ORS). Daarin hebben overheden, sectorpartijen, belangenorganisaties en bewonersvertegenwoordigers een aantal jaar geleden met elkaar afgesproken dat al gevlogen wordt volgens de regels van het NNHS ook al is het NNHS nog niet van kracht. Dit houdt in dat zoveel mogelijk die banen worden gebruikt die voor de omgeving de minste geluidhinder geven (strikt preferentieel baangebruik). Ook is in de ORS afgesproken dat de sector geen maatregelen neemt om overschrijdingen van de geluidsnormen te voorkomen, zodat niet wordt afgeweken van de regels van het NNHS.

Op basis van deze breed gedragen afspraken heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op 25 september 2015 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 31 936, nr. 296). In deze brief gaf de Staatssecretaris aan dat de ILT tot het van kracht worden van het NNHS geen maatregelen aan de sector zal opleggen als blijkt dat de geluidsnormen overschreden worden vanwege de regels van het NNHS (anticiperend handhaven). Daarom, en omdat het NNHS sterk afwijkt van het huidige (wettelijke) milieustelsel, geldt de zorgplicht van de sector om overschrijdingen van de geluidsnormen in handhavingpunten te voorkomen feitelijk niet meer, zolang er gevlogen wordt volgens de regels van het NNHS.