

Vergaderjaar 2022–2023

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 480

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2023

Hierbij ontvangt 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 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).

In deze brief wordt verslag uitgebracht over de eerste helft van het gebruiksjaar 2023, de periode van 1 november 2022 tot en met 30 april 2023.

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

- De gerealiseerde aantallen vliegbewegingen blijven achter bij de gebruiksprognose: voor het etmaal is 41% en voor de nacht is 30% van de geprognoseerde vliegtuigbewegingen gerealiseerd. Ten opzichte van de eerste 6 maanden van het voorgaande gebruiksjaar is het aantal vluchten in het hele etmaal met 9% en het aantal nachtvluchten met 5% toegenomen.
- In de wettelijke handhavingpunten was de geluidruimte halverwege het gebruiksjaar voor minder dan 50% verbruikt, met uitzondering van het handhavingpunt 25. Bij dit handhavingpunt is de geluidruimte voor 54% gevuld. De verbruikte geluidruimte is gebaseerd op de vervangende grenswaarden die voor gebruiksjaar 2023 vastgesteld vanwege groot onderhoud aan de Zwanenburgbaan. Deze zijn op 2 januari 2023 van kracht geworden. Aan het einde van het gebruiksjaar zal de ILT beoordelen of er daadwerkelijk een overschrijding van de grenswaarden op de handhavingpunten heeft plaatsgevonden.

- De verwachting is dat de grenswaarden voor de uitstoot van stoffen (emissies) en voor de externe veiligheid aan het einde van gebruiksjaar 2023 onder de geldende grenswaarden zullen blijven.
- Het aantal nachtvluchten bleef beperkt tot 9.037 vluchten handelsverkeer. Het maximumaantal toegestane nachtvluchten handelsverkeer bedraagt 32.000 per gebruiksjaar.
- De ILT heeft vier waarschuwingsbrieven aan diverse luchtvaartmaatschappijen gestuurd in verband met het zonder geldige reden afwijken van vertekroutes voor de nacht. Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) heeft de regels voor het routegebruik die voor hen gelden niet overtreden.
- Vanwege het groot baanonderhoud op de Zwanenburgbaan was er gedurende het eerste half jaar van 2023 een vrijstelling van toepassing op het verbod op nachtelijke starts vanaf de Aalsmeerbaan en op nachtelijke landingen op de Aalsmeerbaan. Deze vrijstelling was wettelijk verankerd door middel van een ministeriële regeling. In de genoemde periode zijn drie vluchten onder deze vrijstelling vanaf de Aalsmeerbaan gestart en zijn 49 vluchten onder deze vrijstelling (en vanwege kortdurend baanonderhoud op andere banen) op de Aalsmeerbaan geland. De ILT heeft ook buiten de genoemde periode geen onrechtmatige starts of landingen op de Aalsmeerbaan en op andere banen geconstateerd.
- Het gebruik van de APU (auxiliary power unit, hulpmotor van een vliegtuig) leidt tot ongewenste emissies op de luchthaven. Vermindering is in het belang van gezonde werkomstandigheden. In het LVB Schiphol staan regels voor het gebruik van de APU. De ILT constateerde in 2022 op basis van onderzoek op Schiphol dat de APU te veel gebruikt wordt. In opdracht van de ILT heeft Schiphol samen met andere sectorpartijen een actieplan opgesteld om het APU-gebruik te verminderen.

Op grond van het LVB moeten op minimaal 61 vliegtuigopstelplaatsen (VOP's) voorzieningen aanwezig zijn ter vervanging van gebruik van de APU. Schiphol is gestart met de overname van elektrische voorzieningen voor preconditioned air (PCA's) van grondafhandelaren om deze breder beschikbaar te maken op de VOP's. Daarnaast mogen de elektrische PCA's van KLM nu ook door andere grondafhandelaren worden gebruikt. Tenslotte heeft Schiphol de ILT geïnformeerd over de VOP's die inmiddels volledig voorzien zijn van alternatieven ter vervanging van de APU. Vanaf 1 juli 2023 is de ILT gestart met controles op het APU gebruik op die VOP's. Als hierbij overtredingen worden aangetroffen zal de ILT hier tegen optreden.

Anticiperend handhaven Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS)

- De ILT handhaaft vooralsnog anticiperend op het NNHS. Dit houdt in dat de ILT geen maatregelen aan de sector oplegt bij overschrijdingen van de grenswaarden 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. De ILT heeft bij Schiphol een prognose opgevraagd met betrekking tot de Zich Ontwikkellende Geluidbelasting (ZOG) aan het einde van het gebruiksjaar. De ILT heeft bij LVNL een overzicht opgevraagd van de verantwoordingspercentages van de vier baanregels van het NNHS per 30 april 2023. Uit deze informatie blijkt dat er voor gebruiksjaar 2023 een overschrijding dreigt op handhavingpunt 25. Daarnaast dreigt een baanregel van het NNHS te worden overtreden (de vereiste minimumscore op baanregel 2 voor het winterseizoen). De ILT zal

Schiphol en LVNL waarschuwen dat bij een grenswaardeoverschrijding in combinatie met het niet voldoen aan het NNHS, aan het einde van het gebruiksjaar, de ILT handhavend zal optreden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

Halfjaarrapportage milieu en externe veiligheid Schiphol

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 november 2022 tot en met 30 april 2023.

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 ILT ziet erop toe dat Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Schiphol deze normen en regels naleven.

Bij overschrijding van een grenswaarde 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 halfjaarrapportage over het gebruiksjaar 2023 nog geen uitspraak kan doen over eventuele maatregelen in het daaropvolgende gebruiksjaar. Tegen overtredingen van regels (bijvoorbeeld baan- en routeafwijkingen) kan de ILT wel direct optreden. De resultaten hiervan worden in deze halfjaarrapportage vermeld.

Geluid

Voor het vliegverkeer van en naar Schiphol gelden grenswaarden voor de totale hoeveelheid geluid (TVG) en voor de lokale hoeveelheid geluid in een aantal vaste handhavingspunten rondom Schiphol. Deze grenswaarden mogen aan het einde van het gebruiksjaar (31 oktober 2023) niet overschreden zijn. Uit de toegezonden rapportages blijkt dat de gebruikte geluidsruijme in de handhavingspunten halverwege het gebruiksjaar minder dan 50% bedraagt, met uitzondering van het handhavingspunt 25. Bij dit handhavingspunt is de geluidruimte voor 54% gevuld. Halverwege het gebruiksjaar zijn er 198.000 vliegtuigbewegingen geweest, ongeveer 41% van de geprognoseerde vliegbewegingen. Het is onzeker in welke mate het vliegverkeer zich in het resterende deel van het gebruiksjaar zal ontwikkelen.

De ILT heeft aan Schiphol gevraagd een prognose van de Zich Ontwikkelende Geluidbelasting (ZOG) aan te leveren, zodat ingeschat kan worden of de resterende vluchten van het gebruiksjaar 2023 afgewikkeld kunnen worden binnen de geluidsgrenswaarden. Hieruit blijkt dat de grenswaarde in handhavingspunt 25 aan het eind van het gebruiksjaar overschreden dreigt te worden. Met betrekking tot de verantwoordingspercentages van de vier baanregels van het NNHS heeft de ILT aan de LVNL een overzicht gevraagd per 30 april 2023. Hieruit blijkt dat de vereiste score op baanregel 2 niet wordt gehaald voor het winterseizoen. Op grond van het huidige wettelijke handhavingsinstrumentarium kan de ILT pas aan het eind van het gebruiksjaar beoordelen of er een grenswaardeoverschrijding is vastgesteld en of de baanregels al dan niet hun minimale score gehaald hebben.

Nachtvluchten

Op Schiphol mogen ieder gebruiksjaar niet meer dan 32.000 nachtvluchten handelsverkeer plaatsvinden. Het aantal vluchten handelsverkeer over de eerste helft van het gebruiksjaar 2023 bedraagt 9.037. Dit is ongeveer 5% meer dan over dezelfde periode in het gebruiksjaar 2022. Aan het eind van het gebruiksjaar beoordeelt de ILT of het aantal uitgevoerde nachtvluchten handelsverkeer beneden het toegestane maximum is gebleven.

Emissies

Voor Schiphol gelden grenswaarden 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 in de eerste helft van gebruiksjaar 2023 is de verwachting dat deze stoffen in 2023, net als in vorig gebruiksjaar, onder de 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 2023 bedraagt 31% van de norm. Naar verwachting zal Schiphol de norm voor de externe veiligheid in het gebruiksjaar 2023 daarom niet overschrijden.

Routegebruik gezagvoerders

Gezagvoerders van straalvliegtuigen moeten ervoor zorgen dat het vliegtuig binnen een vertrek- of naderingsroute, of boven een minimale vlieghoogte blijft. Gezagvoerders mogen hier alleen van afwijken om reden van veiligheid of op basis van een instructie van LVNL. De ILT heeft alle afwijkingen in de nacht gecontroleerd en vastgesteld dat in de eerste helft van het gebruiksjaar in vier gevallen zonder geldige reden van een vertekroute voor de nacht is afgeweken. In verband hiermee verstuurde de ILT aan de betreffende luchtvaartmaatschappijen een waarschuwingsbrief. Daarnaast heeft de ILT controles uitgevoerd op afwijkingen overdag en naar aanleiding van meldingen die rechtstreeks of via het klachtenbureau van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) bij de ILT zijn binnengekomen. Naar aanleiding hiervan heeft de ILT geen overtredingen vastgesteld.

Routegebruik LVNL

Ook LVNL moet -naast de gezagsvoerders- 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 LVNL in de eerste helft van het gebruiksjaar geen regels voor het routegebruik overtreden heeft.

Baangebruik

Zowel gezagvoerders als LVNL moeten zich houden aan de beperkingen die gelden voor het baangebruik. Van deze beperkingen mag worden afgeweken om reden van veiligheid. Daarnaast mag van de beperkingen

worden afgeweken als de Minister van Infrastructuur en Waterstaat daarvoor bij Ministeriële Regeling vrijstelling verleend heeft, bijvoorbeeld in het geval van groot baanonderhoud. Dat laatste is in de eerste helft van het gebruiksjaar 2023 aan de orde geweest. Vanaf 2 januari tot en met 19 april is de Zwanenburgbaan niet in gebruik geweest vanwege het groot onderhoud. De ILT heeft geconstateerd dat in deze periode op de Aalsmeerbaan drie starts en 49 landingen onder de vrijstelling hebben plaatsgevonden (inclusief landingen op de Aalsmeerbaan vanwege kortdurend baanonderhoud op één van de andere banen). De ILT heeft ook buiten de genoemde periode geen onrechtmatige starts of landingen op de Aalsmeerbaan en op andere banen geconstateerd.

Uitstoot luchtverontreinigende stoffen luchtvaartterrein

Het gaat hier om het taxiën met één uitgeschakelde motor en het gebruik van een vaste stroomaansluiting op het platform in plaats van de in het vliegtuig aanwezige hulpmotor voor de stroomvoorziening (Auxiliary Power Unit, 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. Het LVB verbindt hier geen verdere verplichtingen aan. Schiphol monitort het uitschakelen van één motor tijdens het taxiën door regelmatig enquêtes uit te voeren. Uit eerdere enquêtegegevens van Schiphol blijkt dat vrijwel alle driemotorige vliegtuigen (voor zover nog aanwezig) en 82% van de viermotorige vliegtuigen na de landing met één uitgeschakelde motor taxiëren. Drie- en viermotorige vliegtuigen nemen af in aantal.

Gebruik vaste stroomaansluiting om APU gebruik te verminderen

Schiphol moet op grond van het LVB zorgen dat een vaste stroomaansluiting op de vliegtuigopstelplaats (VOP) beschikbaar is en van voldoende kwaliteit is om het gebruik van de APU terug te dringen. Gezagvoerders moeten ervoor zorgen dat bij de afhandeling van het vliegtuig op de VOP de vaste stroomaansluiting wordt gebruikt en de APU tijdig wordt uitgezet. Dit ten behoeve van de lokale luchtkwaliteit. De ILT constateerde in 2022 op basis van onderzoek op Schiphol dat de APU te veel gebruikt wordt. Naar aanleiding van het onderzoek van de ILT heeft Schiphol met de betrokken sectorpartijen een actieplan ingediend bij de ILT. Op grond van het LVB moeten op minimaal 61 VOP's voorzieningen aanwezig zijn ter vervanging van het APU-gebruik. Volgens het actieplan zal Schiphol elektrische voorzieningen overnemen van de grondafhandelaren. Deze elektrische voorzieningen moeten als alternatieven voor de APU worden gebruikt en krijgen een vaste locatie op bepaalde VOP's.

Zorgplicht sector

Schiphol, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen moeten er gezamenlijk voor zorgen dat de grenswaarden voor geluid, emissies en de externe veiligheid niet overschreden worden. De berekende waarden voor de externe veiligheid en emissies zijn halverwege het gebruiksjaar onder de wettelijke grenswaarden gebleven. Hierdoor wordt vooralsnog voldoende invulling gegeven aan de gezamenlijke zorgplicht. Aan het eind van het gebruiksjaar zal de ILT hier een eindoordeel over geven. In het contact dat de ILT met Schiphol en LVNL opneemt over de meest recente informatie over de grenswaarden en de baanregels zal dit een gespreksonderwerp zijn.

Voor geluid geldt een aparte regeling die te maken heeft met de komst van het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel Schiphol (NNHS). Deze regeling vloeit voort uit afspraken die een aantal jaren geleden in de Omgevingsraad Schiphol (ORS) zijn gemaakt. Daarin hebben overheden, sectorpartijen, belangenorganisaties en bewonersvertegenwoordigers met elkaar afgesproken dat zolang het NNHS nog niet van kracht is, wel al gevlogen wordt volgens de regels van het NNHS. Dit houdt in dat zoveel mogelijk die banen worden gebruikt die voor de omgeving de minste geluidhinder geven (strikt geluidpreferent baangebruik).

Op basis van deze afspraken heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op 25 september 2015 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd¹. In deze brief heeft de Staatssecretaris aangegeven dat de ILT, tot het van kracht worden van het NNHS, geen maatregelen aan de sector zal opleggen als blijkt dat de overschrijdingen van de geluidsnormen het gevolg zijn van het vliegen volgens de regels van het NNHS (anticiperend handhaven). Om die reden is de zorgplicht van de sector om overschrijdingen van de geluidsnormen in handhavingpunten te voorkomen feitelijk niet meer van toepassing, zolang er gevlogen wordt volgens de regels van het NNHS.

Maatregelen ILT

Als een geluidgrenswaarde uit het LVB overschreden is, die niet het gevolg is van vliegen volgens het NNHS, moet de ILT aan de sector een maatregel opleggen om te voorkomen dat de overschrijding zich in het nieuwe gebruiksjaar opnieuw voordoet. Zoals eerder aangegeven kunnen overschrijdingen van grenswaarden pas worden vastgesteld na afloop van een gebruiksjaar. Dit betekent dat in deze tussenrapportage nog geen uitspraak kan worden gedaan over eventuele grenswaardeoverschrijdingen en de eventueel daarbij behorende maatregelen. Het huidige handhavingsinstrumentarium van de ILT staat tussentijdse handhaving op dit type overtredingen niet toe.

¹ Kamerstukken, Vergaderjaar 2015–2016, 31 936 Nr. 296