

Vergaderjaar 2018–2019

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 349

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2018

Schiphol Group stelt jaarlijks een gebruiksprognose op voor het nieuwe gebruiksjaar van de luchthaven Schiphol. Over elke gebruiksprognose wordt in mijn opdracht een contra-expertise uitgevoerd. Daarnaast stelt de Omgevingsraad Schiphol (ORS) een advies op over de gebruiksprognose.

Na afloop van elk gebruiksjaar wordt de gebruiksprognose van dat gebruiksjaar geëvalueerd. Daarbij wordt onder meer de werkelijk opgetreden geluidbelasting vergeleken met de verwachting in de gebruiksprognose.

Met deze brief bied ik u aan de Schiphol Gebruiksprognose 2019, de daarbij horende contra-expertise en het ORS-advies en de evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2017¹.

In de hiernavolgende paragrafen geef ik een korte toelichting op de afzonderlijke documenten.

1. Schiphol Gebruiksprognose 2019

In de Schiphol Gebruiksprognose 2019 wordt aangegeven wat het verwachte gebruik van de luchthaven Schiphol is in het gebruiksjaar 2019. Dat gebruiksjaar loopt van 1 november 2018 tot en met 31 oktober 2019. Ook wordt in de gebruiksprognose aangegeven wat dit gebruik betekent voor de geluidbelasting van de omgeving, externe veiligheid en emissies per ton startgewicht.

In de Gebruiksprognose 2019 wordt ervan uitgegaan dat de operatie van de luchthaven wordt uitgevoerd conform de regels en normen van het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) Schiphol, dat op 8 oktober

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2013 aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 29 665, nr. 190, met aanvulling van 10 maart 2015, Kamerstuk 29 665, nr. 212).

Enkele belangrijke onderdelen van de gebruiksprognose zijn:

- in gebruiksjaar 2019 worden circa 496.000 vliegtuigbewegingen verwacht. Dit is vergelijkbaar met het aantal vliegtuigbewegingen dat naar verwachting in gebruiksjaar 2018 heeft plaatsgevonden.
- Dit betekent dat Schiphol in het volgend gebruiksjaar geen verdere groei van het aantal vliegtuigbewegingen toestaat. Hiermee voldoet Schiphol aan een van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het nieuw normen- en handhavingstelsel, namelijk dat het aantal vliegtuigbewegingen tot en met 2020 niet meer mag bedragen dan 500.000 per jaar.
- Van de totaal circa 496.000 vliegtuigbewegingen worden er 31.800 in de nacht verwacht. Daarmee blijft men onder de overeengekomen 32.000.
- In de gebruiksprognose wordt aangetoond dat de geluidbelasting bij het verwachte gebruik van Schiphol in gebruiksjaar 2019 past binnen de criteria voor gelijkwaardige bescherming. Dat zijn normen voor de maximum aantallen geluidbelaste woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden.
- Ook wordt aangetoond dat naar verwachting aan de van toepassing zijnde normen voor externe veiligheid en emissies wordt voldaan.

2. Contra-expertise van de Schiphol Gebruiksprognose 2019

Advanced Decision Systems Airinfra BV (ADECS) heeft in mijn opdracht een contra-expertise uitgevoerd op de berekeningen in de Schiphol Gebruiksprognose 2019. De contra-expertise heeft tot doel om na te gaan of de berekeningen in de gebruiksprognose, waaruit blijkt of binnen gelijkwaardigheid wordt gebleven en of de regels van het nieuwe normen- en handhavingstelsel Schiphol correct worden toegepast, op een juiste wijze zijn uitgevoerd.

De contra-expertise geeft aan dat de berekeningen in de Gebruiksprognose 2019 correct zijn uitgevoerd. Er is bij de contra-expertise een fout in de meteomarge geconstateerd, die vóór het opleveren van de Gebruiksprognose is verholpen.

Verder stelt de contra-expertise dat aan de geldende gelijkwaardigheids-criteria wordt voldaan en dat Schiphol waar mogelijk de aanbevelingen uit de contra-expertise voor de Gebruiksprognose 2018 en de ervaringen uit het gebruiksjaar 2017 heeft opgevolgd. Er zijn enkele aandachtspunten voor de volgende gebruiksprognose opgenomen.

3. Het advies van de Omgevingsraad Schiphol (ORS)

De ORS wijst op het grote verschil tussen de prognoses in de Gebruiksprognose 2017 en de daadwerkelijke realisatie in gebruiksjaar 2017. De ORS constateert vervolgens dat Schiphol zich heeft ingespannen om die verschillen te duiden en de prognose voor 2019 voor wat betreft het inzicht in de milieueffecten te verbeteren.

Aandeel niet-handelsverkeer in de geluidbelasting

De ORS vraagt aandacht voor de wijze waarop niet-handelsverkeer wordt meegenomen in de Gebruiksprognose en in de toets op de gelijkwaardigheids-criteria. De raad vraagt om hiervoor een structurele oplossing voor te stellen, deze aan hem voor te leggen en de modellering van het

niet-handelsverkeer in de Europese rekensystematiek voortvarend te stimuleren.

De geluidbelasting die door het niet-handelsverkeer wordt veroorzaakt, wordt op dit moment in de berekeningen van de geluidbelasting van de omgeving meegenomen door de berekende geluidbelasting van het handelsverkeer met 2,5 procent te verhogen. Deze ophoging is niet meer afdoende, met name als gevolg van de toename van de (nachtelijke) inzet van de politiehelikopter.

Ondanks dat de tot nu toe in gebruiksprognoses gehanteerde ophoging met 2,5% niet meer afdoende is, blijft de werkelijke afhandeling van het vliegverkeer op Schiphol binnen de wettelijke normen. Uit het oogpunt van informatievoorziening vind ik echter dat de geluidbelasting van het niet-handelsverkeer, in het bijzonder de politiehelikopter, in de volgende gebruiksprognose op een betere manier moet worden meegenomen. Ik ben hierover momenteel met Schiphol in overleg. Aandachtspunt hierbij is de wijze waarop de geluidbelasting door helikopters wordt berekend. In het Europees rekenvoorschrift Doc29 is daar op dit moment nog niet in voorzien. Wel is in opdracht van de Europese Commissie door enkele instituten een voorstel gemaakt voor een rekenmodel voor helikoptergeluid, waarmee de door helikopters veroorzaakte geluidbelasting inzichtelijk kan worden gemaakt. De verwachting is dat in 2019 in Europees verband wordt beoordeeld of dit helikoptermodel kan worden opgenomen in het Europees rekenvoorschrift Doc29.

Het NLR is één van de instituten die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het hiervoor genoemde helikoptermodel. Nog dit jaar zullen het Ministerie van IenW en Schiphol met het NLR de opbouw en toepassingsmogelijkheden van het model voor onder meer de gebruiksprognose bespreken. Uw Kamer en de ORS zullen hierover worden geïnformeerd.

Voorschriften voor presentatie effecten

De ORS beveelt aan om in overleg met de omgevingspartijen te komen tot eenduidige (reken)voorschriften voor presentatie van de in de Gebruiksprognose berekende milieueffecten en scores op gelijkwaardigheid.

In het kader van het juridisch verankeren van het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) Schiphol in de wet- en regelgeving, zal onder meer de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol worden gewijzigd. Waar mogelijk en zinvol, zullen de door de ORS genoemde onderwerpen worden meegenomen in de genoemde wijziging.

Bespreken van aandachtspunten uit de contra-expertise

Zoals in paragraaf 2 van deze brief is aangegeven, zijn in de contra-expertise van de Gebruiksprognose 2019 aandachtspunten voor een volgende gebruiksprognose opgenomen. De ORS verzoekt om deze punten door de opsteller van de contra-expertise (het bureau ADECS) in de komende periode te laten toelichten en bespreken in de daarvoor bedoelde werkgroep, waarin alle partijen uit de ORS zijn vertegenwoordigd.

Uiteraard geef ik graag gehoor aan dit verzoek van de ORS, want het komt immers ten goede aan de kwaliteit van en informatievoorziening door een volgende gebruiksprognose.

Realiteitsgehalte Gebruiksprognose

De ORS constateert verder dat de contra-expertise zich niet uitlaat over het realiteitsgehalte van de getoonde prognoses in de Gebruiksprognose. Daarom stelt de raad voor om dit aspect mee te nemen in de in de vorige alinea genoemde bespreking over de aandachtspunten uit de contra-expertise.

Ik werk hier graag aan mee.

Toetsbare criteria voor beoordelen uitvoering nieuwe stelsel

Enkele partijen in de ORS hebben de wens geuit om zo snel mogelijk te komen tot toetsbare criteria voor de uitvoering van het nieuwe normen- en handhavingstelsel en de handhaving van die criteria. Dit betreft in het bijzonder het gebruik van de vierde baan en de van toepassing zijnde uitzonderingsgronden.

De passages over onder meer het vierdebaangebruik in zowel de Gebruiksprognose 2019 als in de aan de ORS voorgelegde contra-expertise versterken volgens de ORS de noodzaak voor dergelijke criteria. Met name wat in de contra-expertise op het punt van het feitelijk gebruik van de vierde baan in 2017 is opgenomen, draagt volgens de ORS niet bij aan duidelijkheid. De raad geeft aan dat er cijfers worden gepresenteerd over het gebruik van de vierde baan, nadat twee uitzonderingsgronden al zijn verwerkt, waardoor volgens de ORS het feitelijk gebruik van de vierde baan wordt onderschat. Ook vindt de raad dat er op een onheldere wijze wordt gesproken over «afgesproken mitigerende maatregelen».

Omdat ik het zeer onwenselijk vind dat de contra-expertise op een gebruiksprognose van Schiphol onduidelijke informatie bevat, heb ik de opsteller van de contra-expertise gevraagd om te reageren op de opmerkingen in het ORS-advies over het vierdebaangebruik. Als gevolg daarvan heeft de opsteller de aan de ORS voorgelegde contra-expertise geactualiseerd.

In de contra-expertise is nu opgenomen op hoeveel dagen er meer dan de norm van 80 vliegtuigbewegingen op de vierde baan hebben plaatsgevonden. Vervolgens is aangegeven hoeveel van die bewegingen niet onder de uitzonderingsgronden a (baanonderhoud) en b (uitzonderlijk weer) vallen. Verder is de gehele paragraaf herzien. De contra-expertise is bij deze brief gevoegd.

Gelet op bovenstaande zeg ik toe dat het vierdebaangebruik zeker aan de orde zal komen in de ORS-werkgroep waarin de aandachtspunten uit de contra-expertise zullen worden besproken. In deze werkgroep zijn alle partijen uit de ORS vertegenwoordigd.

De uitvoering van een deel van het nieuwe stelsel (het geluidpreferentieel vliegen) wordt overigens al beoordeeld. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toetst immers in het kader van het anticiperend handhaven al enkele jaren of er op Schiphol wordt gevlogen volgens de regels van het nieuwe stelsel. Op basis van die toetsing oordeelt de ILT of maatregelen aan de luchtvaartsector moeten worden opgelegd.

Verder wordt momenteel door de ILT de toepassing van uitzonderingsgronden voor het vierdebaangebruik nader bekeken, naar aanleiding van een handhavingsverzoek op basis van gebruiksjaar 2017. Daarbij wordt onder meer gekeken of de omstandigheden die de LVNL het afgelopen jaar heeft aangedragen als onderbouwing van het mogen overschrijden van de norm op de vierdebaanregel, daadwerkelijk onderdeel uitmaken van uitzonderingsgrond c (onvoorziene en/of uitzonderlijke omstandigheden). Het resultaat van dit onderzoek kan input vormen voor de discussie in ORS-verband over de eerdergenoemde toetsbare criteria.

4. Evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2017

In de evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2017 zijn het in gebruiksjaar 2017 werkelijk opgetreden gebruik van de luchthaven en de milieueffecten daarvan vergeleken met de verwachtingen in de gebruiksprognose voor het gebruiksjaar 2017.

Enkele conclusies uit de evaluatie:

- Er zijn in 2017 circa 495.000 gerealiseerde vliegtuigbewegingen. De Gebruiksprognose 2017 prognosticeerde er ruim 492.000.
- In de nachtperiode zijn 32.300 vliegtuigbewegingen uitgevoerd, terwijl in de Gebruiksprognose er 31.700 waren voorzien. Het hogere aantal, waarmee tevens het plafond van 32.000 werd overschreden, is het gevolg van een gerechtelijke uitspraak in de zomer van 2017. Als gevolg van die uitspraak, werd Schiphol verplicht om meer slots uit te geven dan oorspronkelijk was voorzien. De evaluatie van de Gebruiksprognose 2017 geeft aan dat zonder de gerechtelijke uitspraak het totaal aantal nachtvluchten voor gebruiksjaar 2017 naar verwachting onder de 32.000 was uitgekomen.
Voor de volledigheid merk ik op dat voor het daarop volgende gebruiksjaar 2018 een ministeriële regeling van kracht was, die in de vorm van grenswaarden in de geldende handhavingspunten een geluidsruimte voor de nacht vastlegde, waarin niet meer dan 32.000 vliegtuigbewegingen pasten. Sinds 1 november 2018 is een gewijzigd Luchthavenverkeerbesluit Schiphol van kracht, waarin een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 32.000 in de nacht is opgenomen. Hiermee is het mogelijk gemaakt om het aantal van 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht te kunnen handhaven.
- Het gerealiseerde baangebruik vertoont verschillen met het in de Gebruiksprognose 2017 opgenomen geprognosticeerde baangebruik. Deze verschillen zijn het gevolg van:
 - groot baanonderhoud: er is in 2017 10 weken onderhoud geweest aan de preferente Kaagbaan;
 - de weerscondities: in gebruiksjaar 2017 was er bovengemiddeld veel zuidenwind, waardoor er meer inzet is geweest van zuidelijke baancombinaties dan geprognosticeerd voor gemiddeld weer;
 - operationele omstandigheden: het gaat hierbij met name om wijziging in zichtlimieten, de normale onderhoudsweken en overige operationele verstoringen op de dag, zoals vertragingen, stakingen, enz.
- De werkelijk opgetreden geluidbelasting wijkt af van de in de Gebruiksprognose 2017 opgenomen geprognosticeerde geluidbelasting. De redenen hiervoor zijn met name de in het vorige punt genoemde oorzaken voor het afwijkend baangebruik en de veroorzaakte geluidbelasting door politiehelikoptervluchten. Er is gebleken dat de in de Gebruiksprognose gebruikte opschaling van de totale geluidsbelasting met 2,5% vanwege niet-handelsverkeer, niet voldoende is om de effecten van helikopterterverkeer mee te nemen in de gebruiksprognose (zie het eerste punt in paragraaf 3 van deze brief).
- De milieueffecten (geluidbelasting, emissies en externe veiligheid) vallen binnen de grenzen voor gelijkwaardigheid.

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