

Vergaderjaar 2021–2022

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 434

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2022

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 2022 (1 november 2021 t/m 31 oktober 2022) worden na afloop van dat gebruiksjaar opgenomen in de «Staat van Schiphol 2022».

In deze brief breng ik verslag uit over de eerste helft van het gebruiksjaar 2022, de periode van 1 november 2021 tot en met 30 april 2022. Evenals in het voorgaande gebruiksjaar hebben het coronavirus en de maatregelen van het kabinet voor Schiphol in deze periode een rol gespeeld.

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

- Voor het gebruiksjaar 2021 constateerde de ILT dat de grenswaarde in een handhavingspunt was overschreden en dat het vereiste verantwoordingspercentage voor de tweede baanregel (NNHS) niet gehaald was. Hiermee is niet voldaan aan de voorwaarden voor anticiperend handhaven. In het eerste halfjaar van gebruiksjaar 2022 heeft de ILT deze constatering onderzocht. Het resultaat hiervan is dat de ILT besloten heeft een aantal maatregelen op te leggen aan de betrokken partijen om een herhaling van de overschrijding te voorkomen in gebruiksjaar 2022. De maatregelen zijn opgelegd aan Schiphol en LVNL met als doel de omgeving van Schiphol te beschermen tegen een nieuwe overschrijding bij handhavingspunt 20. Ze zijn gericht op het voldoen aan de grenswaarde in het handhavingspunt en hebben

niet de intentie om het vliegen volgens het NNHS te doorkruisen. De belangrijkste maatregel luidt dat het feitelijk gebruik van de geluidsruimte voor handhavingspunt 20 op 30 september 2022 niet hoger mag zijn dan 86% van de grenswaarde die voor het handhavingspunt van toepassing is. De resterende geluidsruimte tot 100% kan dan vanaf 1 oktober 2022 tot en met 31 oktober 2022 worden gebruikt. Daarnaast moet de sector een beheersplan maken om aan te tonen op welke manier ze een overschrijding in handhavingspunt 20 gaan voorkomen, is er een hogere (tweewekelijkse) rapportagefrequentie en moeten de planning en de afwegingen voor het aanvragen van vervangende grenswaarden worden opgenomen in een kwaliteitsmanagementsysteem.

- In de wettelijke handhavingspunten was de geluidruimte halverwege het gebruiksjaar 2022 (tot en met 30 april) voor minder dan 50% verbruikt. De gerealiseerde aantallen vliegbewegingen blijven achter bij de gebruiksprognose: voor het etmaal is 37% en voor de nacht is 28% van de geprognostiseerde vliegtuigbewegingen gerealiseerd. In vergelijking met het voorgaande gebruiksjaar is er ongeveer een verdubbeling van de gerealiseerde aantallen vliegtuigbewegingen. De toename van het aantal vluchten in het hele etmaal bedraagt 109%. De toename voor het aantal nachtvluchten bedraagt 79%. Het is onzeker in welke mate het vliegverkeer in het resterende deel van het gebruiksjaar zal aantrekken. Aan het eind van het gebruiksjaar zal ILT beoordelen of er een overschrijding heeft plaatsgevonden.
- De uitstoot van stoffen (emissies) is het eerste halfjaar van gebruiksjaar 2022 onder de geldende grenswaarden gebleven.
- Vanwege de nasleep van de COVID-19 pandemie bleef het aantal nachtvluchten beperkt tot 8.857 vluchten handelsverkeer. Het maximumaantal toegestane nachtvluchten handelsverkeer bedraagt 32.000.
- De ILT heeft één waarschuwingsbrief gestuurd, gericht op het zonder geldige reden afwijken van vertrekroutes voor de nacht, en één waarschuwingsbrief voor het afwijken van de vertrekroutes voor de dag. De regels voor het routegebruik die voor Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) gelden zijn niet overtreden.
- Er zijn geen overtredingen geconstateerd van de regels voor het baangebruik.
- De luchthaven Schiphol heeft bij 39 luchtvaartmaatschappijen gecontroleerd of op het platform de in het vliegtuig aanwezige hulpmotor voor de stroomvoorziening (APU) tijdig is uitgezet ten behoeve van de lokale luchtkwaliteit. Daarbij zijn zes afwijkingen geconstateerd. Deze afwijkingen beoordeelt de ILT binnen het project «Hinderreductie en APU-gebruik». Daarnaast heeft de ILT vanuit dit project gesprekken gevoerd met de verschillende sectorpartijen en daarnaast 1.276 eigen inspecties uitgevoerd op het rechtmatig gebruik van de APU.

Anticiperend handhaven Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS)

- De ILT handhaaft anticiperend op het NNHS. Dit houdt in dat de ILT geen maatregelen aan de sector oplegt bij overschrijdingen van de grenswaarden in handhavingspunten, 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. In tegenstelling tot 2021, blijkt dat in de eerste helft van gebruiksjaar 2022 geen overtredingen zijn geweest van deze baanregels.

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 2021 tot en met 30 april 2022.

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. In deze rapportage staan de resultaten van dit toezicht over de eerste helft van het gebruiksjaar 2022 (1 november 2021 tot en met 30 april 2022).

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 2022 nog geen uitspraak kan doen over eventuele maatregelen in 2023. Ook kan er daardoor nog geen sprake zijn van anticiperend handhaven. 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 geluidsgrenswaarden voor de totale hoeveelheid geluid (TVG) en voor van de lokale hoeveelheid geluid in een aantal vaste handhavingspunten rondom Schiphol. Deze grenswaarden mogen aan het einde van het gebruiksjaar (31 oktober 2022) niet overschreden zijn. Uit de toegezonden rapportages blijkt dat de gebruikte geluidsruimte in de handhavingspunten halverwege het gebruiksjaar minder dan 50% bedraagt. Het is onzeker in welke mate het vliegverkeer in het resterende deel van het gebruiksjaar zal aantrekken. Aan het eind van het gebruiksjaar zal de ILT beoordelen of er een overschrijding heeft plaatsgevonden.

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 2022 bedraagt 8.857. Dit is ongeveer 79% meer dan over dezelfde periode in het gebruiksjaar 2021. De oorzaak van deze stijging is het aantrekkende vliegverkeer na de coronapandemie. Aan het eind van het gebruiksjaar zal de ILT beoordelen 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 2022 is de verwachting dat deze stoffen in 2022, net als in vorig gebruiksjaar, ruim 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 2021 bedraagt 29% van de norm. Naar verwachting zal Schiphol de norm voor de externe veiligheid in het gebruiksjaar 2022 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 één geval zonder geldige reden van een vertrekroute voor de nacht is afgeweken. In verband hiermee stuurt de ILT aan de betreffende luchtvaartmaatschappij 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. Daarbij is één overtreding geconstateerd. In verband hiermee heeft de betreffende luchtvaartmaatschappij een waarschuwingsbrief gekregen.

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 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 toestemming gegeven heeft, bijvoorbeeld in het geval van groot baanonderhoud. Dat laatste is in de eerste helft van het gebruiksjaar 2022 aan de orde geweest. Gedurende een periode van 4 april 2022 tot en met 10 juli 2022 is zowel de Aalsmeerbaan als de Buitenveldertbaan niet beschikbaar vanwege het groot onderhoud aan de kruising van deze banen. In de eerder genoemde Ministeriële Regeling zijn voor de periode dat het groot baanonderhoud duurt vervangende beperkingen voor het baangebruik opgenomen. De normale beperkingen voor het baangebruik gelden voornamelijk voor de nacht. De ILT heeft op basis van de geregistreerde gegevens vastgesteld dat de regels voor het baangebruik (zowel de normale als de vervangende) in de eerste helft van het gebruiksjaar niet overtreden zijn.

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 taxiëet. 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 uit blijkt dat vrijwel alle driemotorige vliegtuigen (voor zover nog aanwezig) en 80% van de viermotorige vliegtuigen na de landing met één uitgeschakelde motor taxiën. Drie- en viermotorige vliegtuigen nemen echter af in aantal. Uit onderzoek van Schiphol in 2022 van verschillende vliegtuigmaatschappijen en vliegtuigtypes blijkt dat 55% van alle vluchten na de landing met één uitgeschakelde motor taxiën. Hieronder vallen dus ook veel tweemotorige vliegtuigen. Voor deze laatste categorie bestaan nog geen wettelijke verplichtingen.

Gebruik vaste stroomaansluiting

Gezagvoerders moeten ervoor zorgen dat bij de afhandeling van het vliegtuig op het platform de vaste stroomaansluiting wordt gebruikt en de in het vliegtuig aanwezige hulpmotor voor de stroomvoorziening, de APU tijdig wordt uitgezet. Dit ten behoeve van de lokale luchtkwaliteit. Schiphol voert zelf de controles hierop uit en meldt de resultaten hiervan aan de ILT. De ILT treedt vervolgens zo nodig handhavend op. Momenteel zijn er 73 vaste stroomaansluitingen op het luchtvaartterrein waar Schiphol controles uitvoert. Schiphol heeft in de eerste helft van het gebruiksjaar 2022 bij 39 luchtvaartmaatschappijen in totaal 505 controles uitgevoerd. Daarbij zijn zes afwijkingen geconstateerd met betrekking tot het gebruik van de APU. Het project «Hinderreductie en APU-gebruik» is gericht op het terugdringen van de uitstoot van schadelijke stoffen en van de geluidoverlast veroorzaakt door APU-gebruik op Schiphol en onderzoekt of er wordt voldaan aan het LVB. In het kader van dit project heeft de ILT gesproken met de verschillende sectorpartijen en heeft de ILT 1.276 inspecties op het rechtmatig gebruik van de APU uitgevoerd. De door Schiphol geconstateerde afwijkingen worden ook meegenomen in dit project.

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. Hierdoor wordt vooralsnog voldoende invulling gegeven aan de gezamenlijke zorgplicht. Aan het eind van het gebruiksjaar zal de ILT beoordelen of de sectorpartijen voldoende invulling hebben gegeven aan de gezamenlijke zorgplicht.

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 breed gedragen 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 handhavingspunten te voorkomen feitelijk niet meer van toepassing, zolang er gevlogen wordt volgens de regels van het NNHS.

In de eerste helft van gebruiksjaar 2022 zijn geen overtredingen geweest van de baanregels van het NNHS.

Maatregelen ILT

Indien een norm 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. Overschrijdingen van normen kunnen pas worden vastgesteld na afloop van een gebruiksjaar. Dit betekent dat in deze tussenrapportage nog geen uitspraak kan worden gedaan over toekomstige maatregelen over gebruiksjaar 2022.

Overschrijding geluid 2021

- In gebruiksjaar 2021 constateerde de ILT dat de grenswaarde in een handhavingspunt was overschreden en dat het vereiste verantwoordingspercentage voor de tweede baanregel (NNHS) niet gehaald was. In het eerste halfjaar van gebruiksjaar 2022 heeft de ILT deze constatering onderzocht. Het resultaat hiervan is dat de ILT besloten heeft een aantal maatregelen op te leggen aan de betrokken partijen om een herhaling van de overschrijding te voorkomen in gebruiksjaar 2022. De maatregelen zijn opgelegd aan Schiphol en LVNL met als doel de omgeving van Schiphol te beschermen tegen een nieuwe overschrijding bij handhavingspunt 20. Ze zijn gericht op het voldoen aan de grenswaarde in het handhavingspunt en hebben niet de intentie om het vliegen volgens het NNHS te doorkruisen.
- De belangrijkste maatregel luidt dat het feitelijk gebruik van de geluidsruimte voor handhavingspunt 20 op 30 september 2022 niet hoger mag zijn dan 86% van de grenswaarde die voor het handhavingspunt van toepassing is. De resterende geluidsruimte tot 100% kan dan vanaf 1 oktober 2022 tot en met 31 oktober 2022 worden gebruikt. Daarnaast moet de sector een beheersplan maken om aan te tonen op welke manier ze een overschrijding in handhavingspunt 20 gaan voorkomen, is er een hogere (tweewekelijkse) rapportagefrequentie en moeten de planning en de afwegingen voor het aanvragen van vervangende grenswaarden worden opgenomen in een kwaliteitsmanagementsysteem.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 296.