

Vergaderjaar 2023–2024

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 516

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 augustus 2024

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 Amsterdam Airport 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 2024, de periode van 1 november 2023 tot en met 30 april 2024.

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 47% 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 14% en het aantal nachtvluchten met 6% toegenomen.
- Volgens de wettelijke handhavingspunten is de geluidruimte halverwege het gebruiksjaar voor minder dan 50% verbruikt, met uitzondering van de handhavingspunten 19, 20, 24 en 25. De geluidruimte in deze vier handhavingspunten is halverwege het gebruiksjaar voor meer dan 50% verbruikt. De verbruikte geluidruimte is gebaseerd op de vervangende grenswaarden die voor gebruiksjaar 2024 zijn vastgesteld vanwege groot onderhoud aan de Kaagbaan. Deze zijn op 14 februari 2024 van kracht geworden. Aan het einde van het gebruiksjaar zal de ILT beoordelen of er een overschrijding van de grenswaarden op de handhavingspunten heeft plaatsgevonden.

- De verwachting is dat de grenswaarden voor de uitstoot van stoffen (emissies) en voor de externe veiligheid aan het einde van gebruiksjaar 2024 onder de geldende grenswaarden zullen blijven.
- In de eerste helft van gebruiksjaar 2024 hebben er 9.595 nachtvluchten met handelsverkeer plaatsgevonden. Het maximumaantal toegestane nachtvluchten handelsverkeer bedraagt 32.000 per gebruiksjaar. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen bedroeg het eerste half jaar 228.138 vliegtuigbewegingen.
- De ILT heeft een waarschuwingsbrief en een voornemen tot last onder dwangsom aan een luchtvaartmaatschappij gestuurd in verband met het zonder geldige reden afwijken van vertrekroutes voor de nacht.
- De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) heeft de regels voor het routegebruik die voor hen gelden niet overtreden.
- Vanwege het groot baanonderhoud was de Kaagbaan vanaf 19 februari 2024 tot en met 25 april 2024 niet beschikbaar voor starts en landingen. De ILT heeft 51 vluchten geconstateerd die vielen onder een vrijstellingsbepaling van de Tijdelijke Regeling groot onderhoud banenstelsel Schiphol 2024. Daarvan vielen 40 starts onder de vrijstellingsbepalingen voor het groot onderhoud aan de Kaagbaan. De overige 11 starts vielen onder de vrijstellingsbepalingen voor het groot onderhoud aan andere banen. De ILT heeft buiten de genoemde periode geen onrechtmatige starts of landingen 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 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. In de eerste helft van gebruiksjaar 2024 zijn een aantal acties uit dat actieplan gerealiseerd en een aantal nog niet. Vanaf 1 juli 2023 is de ILT gestart met controles op het APU gebruik op de vliegtuigopstelplaatsen (VOP). De ILT constateert dat haar controles hebben geleid tot een verbetering in de naleving van de regels voor het APU-gebruik. Ook werkt Schiphol eraan om op meer platforms schonere alternatieven beschikbaar te stellen. Niettemin is in de eerste helft van het gebruiksjaar een eerder opgelegde dwangsom tegen KLM ingevorderd en is aan Turkish Airlines een brief verstuurd waarin de ILT aankondigt dat zij voornemens is een last onder dwangsom op te leggen vanwege ongeoorloofd APU-gebruik.

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 4 regels voor strikt preferentieel baangebruik. Uit de ontvangen rapportage bleek dat op 30 april 2024, de eerste helft van het gebruiksjaar, de verklaarbaarheidspercentages van alle vier de baanregels boven het vereiste minimum liggen.

Opleggen van maatregelen

- Over gebruiksjaar 2023 had de ILT een overschrijding geconstateerd in handhavingspunt 25. Tegelijkertijd constateerde de ILT een onvoldoende score op baanregel 2b van het NNHS. De ILT heeft dit gemeld in de handavingsrapportage over gebruiksjaar 2023. De maanden

daarna heeft de ILT onderzoek gedaan naar feiten en omstandigheden die een rol speelden bij deze twee constatering. Het onderzoek is begin juli 2024 afgerond. Hieruit is gebleken dat de overschrijding van handhavingspunt 25 voor het overgrote deel verklaard kon worden uit vliegen volgens het NNHS. In het kader van het anticiperend handhaven is de ILT dan genoodzaakt niet handhavend op te treden. Dit illustreert dat het huidige stelsel geen individuele (rechts)bescherming en lokale bescherming biedt voor omwonenden tegen geluidhinder en slaapverstoring.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

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 2023 tot en met 30 april 2024.

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 volgens de regelgeving de overschrijdingen van normen pas vast na afloop van een gebruiksjaar. Dit betekent dat de ILT in deze halfjaarrapportage over het gebruiksjaar 2024 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 het totaal volume 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 2024) niet overschreden zijn. Uit de toegezonden rapportages blijkt dat de gebruikte geluidsruimte in 4 handhavingspunten halverwege het gebruiksjaar meer dan 50% bedraagt (handhavingspunten 19, 20, 24 en 25). Halverwege het gebruiksjaar zijn er ruim 227.000 vliegtuigbewegingen geweest. Dit is ongeveer 14% meer dan in het eerste halfjaar van gebruiksjaar 2023 en ongeveer 47% van de geprognoseerde vliegbewegingen ten opzichte van de capaciteitsdeclaratie 2024.

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 2024 bedraagt 9.595. Dit is ongeveer 6% meer dan over dezelfde periode in het gebruiksjaar 2023. 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).

Op basis van de berekende emissiewaarden in de eerste helft van gebruiksjaar 2024 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 2024 bedraagt 36% van de norm. Naar verwachting zal Schiphol de norm voor de externe veiligheid in het gebruiksjaar 2024 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 twee gevallen zonder geldige reden van een vertekroute voor de nacht is afgeweken. In verband hiermee verstuurde de ILT aan de betreffende luchtvaartmaatschappij een waarschuwingsbrief en een voornemen tot last onder dwangsom. 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 gezagvoerders – ervoor zorgen dat straalvliegtuigen binnen een vertrek- of naderingsroute en boven een minimale vlieghoogte blijven. LVNL mag hier vanwege veiligheidsredenen van afwijken. Ook mag LVNL op grond van de regelgeving 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 2024 aan de orde geweest. Vanaf 19 februari 2024 tot en met 25 april 2024 is de Kaagbaan niet in gebruik geweest vanwege het groot onderhoud. De ILT heeft 51 vluchten geconstateerd die vielen onder een vrijstellingsbepaling van de Tijdelijke Regeling groot onderhoud banenstelsel Schiphol 2024. Daarvan vielen 40 starts onder de vrijstellingsbepalingen voor het groot onderhoud aan de Kaagbaan. De overige 11 starts vielen onder de vrijstellingsbepalingen voor het groot onderhoud aan andere banen. De ILT heeft ook buiten de genoemde periode geen onrechtmatige starts of landingen op andere banen geconstateerd.

Uitstoot luchtverontreinigende stoffen luchtvaartterrein

Schiphol is op grond van het LVB verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van minimaal 61 vliegtuigopstelplaatsen (VOP's) voorzieningen die van voldoende kwaliteit zijn om het gebruik van de auxiliary power unit (APU) terug te dringen. Gezagvoerders moeten ervoor zorgen dat bij de afhandeling van het vliegtuig op de VOP de vaste stroomaansluiting en de elektrisch aangedreven preconditioned air (PCA) unit worden gebruikt en de APU tijdig wordt uitgezet. Dit ten behoeve van de lokale luchtkwaliteit en het voorkomen van geluidsoverlast. De ILT constateerde in 2022 dat de APU te veel gebruikt wordt op Schiphol. Naar aanleiding van het onderzoek van de ILT heeft Schiphol in 2023 met de betrokken sectorpartijen een actieplan opgesteld. Inmiddels zijn de volgende acties van het actieplan uitgevoerd:

- Schiphol heeft de elektrische PCA's (e-PCA) overgenomen van de grondaanhandelaars en is een e-PCA-pool gestart.
- Er zijn ervaringen opgedaan met 2 widebody e-PCA's die onder de brug zijn opgehangen.
- Schiphol heeft 25 e-PCA's aangeschaft voor widebody connected posities en is bezig met voorbereidingswerk om de PCA's operationeel te maken.
- KLM Equipment Services heeft 29 mobiele elektrische ground power units (e-GPU) voor narrow-body toestellen gekocht. Deze e-GPU's worden sinds augustus 2023 in batches geleverd. Schiphol heeft vakken en oplaadvoorzieningen gerealiseerd.
- Twee e-GPU's voor widebody-vliegtuigen worden gedurende 6 maanden getest.
- Relevante werkinstructies en procedures zijn geactualiseerd.
- De APU-regels in de Aeronautical Information Publication (AIP) zijn geactualiseerd en aangescherpt.
- Schiphol heeft informatiebladen voor luchtvaartmaatschappijen en afhandelaars gemaakt. Er is een training voor de afhandelaars georganiseerd en er is een enquête opgesteld om gebruikerservaringen met e-PCA's op te halen. KLM heeft een roadshow gehouden bij sleepdienst om te voorkomen dat de APU te lang aanstaat.

In de tweede helft van gebruiksjaar 2024 zal de ILT het verder uitvoeren van het actieplan door Schiphol monitoren en waar nodig stimuleren.

In de eerste helft van het gebruiksjaar 2024 heeft de ILT ook inspecties op de naleving van de APU regels uitgevoerd. De ILT constateert dat haar controles hebben geleid tot een verbetering in de naleving van de regels voor het APU-gebruik op Schiphol. Niettemin hebben de inspecties geleid tot het invorderen van een eerder opgelegde dwangsom tegen KLM en tot het versturen van een brief aan Turkish Airlines waarin ILT aankondigt dat zij voornemens is een last onder dwangsom op te leggen.

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 heeft in de rapportageperiode geen concrete acties ondernomen om de bewustwording te vergoten bij de luchtvaartmaatschappijen over het effect van taxiën met een motor minder. Maar uit de gevoerde gesprekken met Schiphol is gebleken dat Schiphol constateert dat dit onderwerp meer aandacht heeft gekregen bij de luchtvaartmaatschappijen en dat dit onderwerp meer aandacht krijgt.

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.

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 aan de toenmalige Alderstafel en 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 gevolgen 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 preferent 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, ook wel anticiperend handhaven genoemd. Dit standpunt is op 6 december 2023 herbevestigd door middel van een aanwijzing tot het continueren van het anticiperend handhaven van de Minister aan de inspecteur-generaal. 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.

Maatregelen ILT

In gebruiksjaar 2023 heeft de ILT een overschrijding geconstateerd in handhavingspunt 25 en het niet naleven van de 2^e baanregel van het NNHS. Op grond hiervan heeft de ILT een onderzoek gestart naar de oorzaken van deze overschrijding en naar het niet halen van het minimaal vereiste verantwoordingspercentage. Dit onderzoek is afgerond in juli 2024. Hieruit is gebleken dat de overschrijding van handhavingspunt 25 voor het overgrote deel (19% van de 19,1% overschrijding) verklaard kon worden uit vliegen volgens het NNHS. In het kader van het anticiperend handhaven is de ILT dan genoodzaakt niet handhavend op te treden. Dit illustreert dat het huidige stelsel geen individuele (rechts)bescherming en lokale bescherming biedt voor omwonenden tegen geluidhinder en slaapverstoring.

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