

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Uw ref

Onze ref.
ORS 18.090

Datum
29 oktober 2018

Advies Omgevingsraad Schiphol inzake Gebruiksprognose 2019

Geachte Minister,

Met deze brief stuur ik u het advies van de Omgevingsraad Schiphol over de Gebruiksprognose 2019.

Achtergrond

In de door de Tweede en Eerste Kamer vastgestelde wijziging van de Wet luchtvaart is opgenomen dat een Gebruiksprognose voorafgaand aan een gebruiksjaar wordt opgesteld door de exploitant van de luchthaven Schiphol en dat deze voor advies wordt voorgelegd aan de Omgevingsraad Schiphol. De Omgevingsraad Schiphol zendt voorafgaand aan het gebruiksjaar zijn advies over de Gebruiksprognose aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De Omgevingsraad Schiphol heeft, op basis van afspraken die zijn vastgelegd in eerdere adviezen, tot taak zich in het advies uit te spreken over de vraag of *“de informatievoorziening toereikend, transparant en inzichtelijk is ten aanzien van de verwachte lokale geluidbelasting voor het komend jaar en de vooruitblik voor ontwikkelingen in de komende jaren en of in voldoende mate is aangetoond dat het verkeer in het komende gebruiksjaar binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en de regels kan worden afgehandeld”* (Advies Nieuw Normen- en Handhavingstelsel d.d. 19 augustus 2010). Bijgaand treft u het antwoord over deze vraag.

Evaluatie Gebruiksprognose 2017, Contra-expertise 2018 en aanvullende analyse Gebruiksprognose 2017

Na afloop van ieder gebruiksjaar wordt een evaluatie opgesteld van het werkelijke gebruik van de luchthaven in vergelijking met de Gebruiksprognose voor dat jaar. Voorts wordt bij elke Gebruiksprognose in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een contra-expertise uitgevoerd. De uitkomsten van de contra-expertise over de Gebruiksprognose 2018 en van de evaluatie Gebruiksprognose 2017 zijn betrokken bij het opstellen van de Gebruiksprognose 2019.

Daarnaast heeft Schiphol dit jaar een aanvullende analyse gedaan naar aanleiding van grote verschillen die zijn geconstateerd tussen de Gebruiksprognose 2017 en de evaluatie 2017.

Op basis van de aanvullende analyse heeft Schiphol verbeteringen aangebracht aan de invoergegevens en de prognosemethodiek om de geconstateerde verschillen tussen prognose en realisatie in 2017 voor de toekomstige prognoses te verkleinen. Enkele grote verbeteringen in de Gebruiksprognose 2019 zijn het integraal opnemen van groot baanonderhoud en het gebruiken van de realisatie van 2017 bij het bepalen van de effecten van niet-handelsverkeer. Er is in de aanvullende analyse tevens geconstateerd dat er elementen dienen te worden aangepast, maar deze zijn nog niet opgenomen in deze Gebruiksprognose. Eén van deze elementen is het verbeteren van de prognose van de verdeling van het verkeer over herkomst en bestemmingen.

Gebruiksprognose 2019

De Gebruiksprognose 2019 bevat een beschrijving van het verwachte gebruik van Schiphol en de te verwachten geluidbelasting in de omgeving voor het gebruiksjaar 2019. In de Gebruiksprognose 2019 zijn de volgende hoofdpunten opgenomen:

- Voor het gebruiksjaar 2019 worden in totaal 496.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol geprognoseerd waarvan 31.800 vliegtuigbewegingen in de nacht en vroege ochtend.
- In de Gebruiksprognose wordt op basis van de door de wetgever voorgeschreven rekenregels en de uitgevoerde analyses beschreven dat het verwachte gebruik van Schiphol in gebruiksjaar 2019 past binnen de criteria voor gelijkwaardige bescherming (normen voor de maximum aantallen geluidbelaste woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden, emissies en externe veiligheid).

Bij het opstellen van de Gebruiksprognose 2019 zijn de volgende punten expliciet in ogenschouwen genomen.

Volumeplafond

Schiphol heeft eerder aangegeven een overschrijding van het afgesproken volumeplafond te voorkomen door niet meer slots uit te geven dan dat er capaciteit is. In april 2018 is door de rechter besloten dat overheveling van slotcapaciteit mogelijk gemaakt moet worden. Door deze overheveling kunnen er mogelijk nieuwe historische slot worden opgebouwd die in het gebruiksjaar 2019 kunnen leiden tot een overschrijding van het afgesproken volumeplafond. Schiphol heeft in de Gebruiksprognose 2019 inzichtelijk gemaakt op welke wijze zij haar verantwoordelijkheid neemt om de volumegrens van 500.000 vliegtuigbewegingen te borgen.

Europese rekensystematiek (Doc29)

Voor de berekening van de Gebruiksprognose 2019 is op verzoek van uw ministerie gewacht met het toepassen van het Europese rekenvoorschrift totdat de resultaten van de milieueffectrapportage (m.e.r.) Schiphol zijn gepresenteerd. Daarop is door Schiphol het thans wettelijk voorgeschreven Nederlands rekenmodel gebruikt bij het opstellen van de Gebruiksprognose 2019. Op verzoek van de omgevingspartijen heeft Schiphol toegezegd om na publicatie van de m.e.r. een addendum van de Gebruiksprognose te publiceren, waarin de milieueffecten op basis van het Europese rekenvoorschrift worden beschreven.

Groot en klein onderhoud

Schiphol heeft op verzoek van de omgevingspartijen integraal de effecten van groot onderhoud op het baangebruik meegenomen in de beschrijving van de milieueffecten. Dit in aanvulling op de formeel voorgeschreven methodiek voor de toetsing aan gelijkwaardigheid, waarin groot baanonderhoud niet wordt meegenomen. De effecten van – jaarlijks terugkerend – klein onderhoud zijn indirect meegenomen in de Gebruiksprognose door gebruik te maken van het gerealiseerde baangebruik in het afgelopen gebruiksjaar, waarin ook sprake was van klein onderhoud. De omgevingspartijen verzoeken aan Schiphol om zich in te spannen om bij de uitvoering van het onderhoud de omgeving over de te verwachten effecten proactief te informeren.

Niet-Handelsverkeer

Uit van de evaluatie van de Gebruiksprognose 2017 is gebleken dat de groei van het niet-handelsverkeer niet in lijn is met de 2,5% opschaling die gebruikt wordt bij de toets op de gelijkwaardigheidscriteria. Voor deze onderschatting van de effecten van het niet-handelsverkeer op de toets op de gelijkwaardigheid dient een structurele oplossing te worden gevonden. Wij verzoeken u een voorstel daartoe voor te leggen aan de Omgevingsraad Schiphol.

Bij de beschrijving van de milieueffecten in de Gebruiksprognose 2019 is voor het inzichtelijk maken van de effecten van het niet-handelsverkeer door Schiphol gebruik gemaakt van de gerealiseerde geluidbelasting van het niet-handelsverkeer in het gebruiksjaar 2017. Voor een structurele oplossing vragen de omgevingspartijen u om de modellering van het niet-handelsverkeer in de Europese rekensystematiek voortvarend te stimuleren, zodat bij het opstellen van toekomstige Gebruiksprognoses ook de effecten van dit deel van het luchtverkeer adequaat kan worden meegenomen in de informatievoorziening aan de omgeving.

Overwegingen en advies Omgevingsraad Schiphol

Ten aanzien van de toereikendheid, transparantie en inzichtelijkheid van de informatievoorziening in de voorliggende Gebruiksprognose overweegt de Omgevingsraad het volgende:

De evaluatie van de Gebruiksprognose 2017 laat een groot verschil zien tussen de prognose en de realisatie. Schiphol heeft zich ertoe ingespannen om de grote verschillen die zijn geconstateerd in de evaluatie van de Gebruiksprognose 2017 te duiden. Op basis hiervan heeft Schiphol verbeteringen aangebracht in geprognosticeerde milieueffecten die zijn beschreven in de Gebruiksprognose 2019. Het betreft onder andere het integraal opnemen van groot baanonderhoud en het gebruiken van de meest recente realisatiecijfers, zoals de meest recente realisatie van het niet-handelsverkeer en het feitelijk gebruik van de vierde baan bij een vergelijkbaar volume als in 2019 verwacht wordt. De Omgevingsraad Schiphol constateert dat Schiphol zich heeft ingespannen om te komen tot een verbetering van de prognose voor 2019 voor wat betreft het inzicht in de milieueffecten.

Op een aantal punten worden nog inspanningen gepleegd voor een aanvulling van de huidige Gebruiksprognose dan wel een verbetering van navolgende Gebruiksprognoses. Het gaat dan concreet om de volgende punten:

- een presentatie van de effecten met het Europese rekenvoorschrift;
- de actualisering van het woningbouwbestand;
- de toevoeging van niet-handelsverkeer in de modellering;
- de empirische modellering van herkomst en bestemming.

In de Gebruiksprognose worden de getoonde milieueffecten en de scores op de gelijkwaardigheid gepresenteerd op basis van verschillende methodieken. Dat gebeurt met de intentie om een zo goed mogelijk inzicht te verschaffen in de te verwachten effecten. Onderkend moet echter worden dat de 'stapelings' van verschillende wijzen van presentatie tot verwarring kan leiden. Het gaat dan concreet om een presentatie van effecten:

- inclusief meteomarge versus exclusief meteomarge;
- een meteomarge zoals voorgeschreven in de berekening van gelijkwaardigheid versus een spreiding van de milieueffecten op basis van een daarvan afwijkende methodiek (hoofdstuk 5);
- inclusief groot baanonderhoud versus exclusief groot baanonderhoud
- empirische modellering versus hybride modellering
- met 2,5% opslag voor niet-handelsverkeer versus feitelijk gerealiseerde niet-handelsverkeer in het laatst voltooide gebruiksjaar

De verschillende wijzen van presentatie worden voor een deel opgelost wanneer het Nederlands Rekenmodel integraal wordt vervangen door het nieuwe Nederlands rekenmodel voor Schiphol dat is gebaseerd op het Europees rekenvoorschrift Doc29. Voor de overige elementen bevelen de partijen aan om in overleg met de omgevingspartijen te komen tot eenduidige (reken)voorschriften.

Contra-expertise

De Omgevingsraad Schiphol heeft ten behoeve van de advisering over de Gebruiksprognose op 15 oktober jl. kennis kunnen nemen van de contra-expertise van de Gebruiksprognose 2019 die uw departement heeft laten uitvoeren door het bureau Adecs Airinfra B.V.

Hoofdconclusie van de contra-expertise is dat de berekeningen correct zijn uitgevoerd. Hierbij is één fout vastgesteld in de meteomarge. Deze is inmiddels door Schiphol op een correcte wijze hersteld en heeft geleid tot een aanpassing van de Gebruiksprognose zoals die aan u wordt aangeboden.

In de contra-expertise zijn verder diverse aandachtspunten opgenomen voor de volgende gebruiksprognose. De Omgevingsraad heeft hiervan kennis genomen. Om tot een zorgvuldige behandeling van deze aandachtspunten te komen, wordt u verzocht deze elementen door het bureau ADECS in de komende periode te laten toelichten en bespreken in de daarvoor bedoelde werkgroep, waarin alle partijen uit de Omgevingsraad zijn vertegenwoordigd. Op basis daarvan kan een afgewogen voorstel aan de Omgevingsraad worden voorgelegd over de wijze waarop met deze punten in de volgende Gebruiksprognose wordt omgegaan.

De partijen in de Omgevingsraad Schiphol constateren naar aanleiding van de evaluatie van de Gebruiksprognose 2017 dat de contra-expertise een goede toets is op de navolging van de formele rekenregels door Schiphol bij de uitvoering van berekeningen, maar onvoldoende toetst op het realiteitsgehalte van de getoonde prognoses in de Gebruiksprognose. Voorgesteld wordt dit element tevens onderdeel te laten uitmaken van de voorgestelde bespreking in de werkgroep. Op basis daarvan kan eveneens een voorstel aan de Omgevingsraad worden voorgelegd over de wijze waarop hieraan in het vervolg invulling kan worden gegeven.

Tot slot

Bij de behandeling van de Gebruiksprognose in het Regioforum is er door de bewonersdelegatie en diverse bestuurders op gewezen dat de Gebruiksprognose uitgaat van een eerder tussen partijen

overeengekomen stelsel van regels en normen waarvan de handhaving nog niet geformaliseerd is. Deze partijen geven aan dat dit leidt tot onduidelijkheid, ook in de informatievoorziening in de Gebruiksprognose. Daarbij is in het bijzonder aandacht gevestigd op het gebruik van de vierde baan, voor wat betreft de aan de orde zijnde uitzonderingsgronden. Deze partijen hebben de wens te kennen gegeven zo spoedig mogelijk te komen tot toetsbare criteria en handhaving daarvan.

Ten aanzien van de duidelijkheid van de informatievoorziening merk ik nog op dat de contra-expertise zelf op het punt van het feitelijk gebruik van de vierde baan niet bijdraagt aan duidelijkheid. In de contra-expertise worden cijfers met het gebruik van de vierde baan gepresenteerd nadat uitzonderingsgronden a en b al zijn verwerkt (waardoor het feitelijk gebruik van de 4e baan wordt onderschat), terwijl er ook op een onheldere wijze wordt gesproken over 'afgesproken mitigerende maatregelen'.

Ten aanzien van het punt van de handhaving op basis van toetsbare criteria heb ik, mede op verzoek van uw departement, een bespreking georganiseerd met de leiding van de delegaties op 4 oktober jl. Alle delegaties onderschrijven het belang om op korte termijn te komen tot advisering naar aanleiding van de eerder door u voorgelegde adviesvragen. Zij willen daarin expliciet aandacht besteden aan de wijze waarop door u de legitimatie van de overgangssituatie naar het nieuw beoogde stelsel op een door de partijen gedragen wijze kan worden uitgewerkt.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Hans Alders
Voorzitter