

Vergaderjaar 2019–2020

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 377

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2019

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 evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2018 en de Schiphol Gebruiksprognose 2020¹. In de Schiphol Gebruiksprognose 2020 zijn de uitkomsten van de evaluatie en de bevindingen van de contra-expertise over de Schiphol Gebruiksprognose 2019 meegenomen. Tevens bied ik aan de bij de Schiphol Gebruiksprognose 2020 horende contra-expertise en het ORS-advies². In de hiernavolgende paragrafen geef ik een korte toelichting op de afzonderlijke documenten.

1. Evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2018

In de evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2018 zijn het in gebruiksjaar 2018 werkelijk opgetreden gebruik van de luchthaven en de milieueffecten daarvan vergeleken met de verwachtingen in de gebruiksprognose voor het gebruiksjaar 2018.

Enkele conclusies uit de evaluatie:

- Er zijn in 2018 circa 497.400 gerealiseerde vliegtuigbewegingen. De Gebruiksprognose 2018 prognosticeerde er 496.600.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- In de nachtperiode zijn 31.200 vliegtuigbewegingen uitgevoerd, terwijl in de Gebruiksprognose 2018 er 31.700 waren voorzien.
- Het gerealiseerde baangebruik vertoont verschillen met het in de Gebruiksprognose 2018 opgenomen geprognosticeerde baangebruik. Deze verschillen zijn het gevolg van:
 - groot baanonderhoud: er is 4 weken onderhoud geweest aan de preferente Polderbaan in 2018. Hiervan was 1 week ongepland vanwege een spoedreparatie. Tijdens onderhoud aan de Polderbaan neemt de Zwanenburgbaan veel van het verkeer over;
 - de weerscondities: in gebruiksjaar 2018 was er bovengemiddeld veel noorderwind, waardoor er meer inzet is geweest van noordelijke 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 2018 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 helikoptervluchten. Er is gebleken dat de in de gebruiksprognose gebruikte opschaling van de totale geluidbelasting met 2,5% vanwege niet-handelsverkeer, niet voldoende is om de effecten van helikopterverkeer mee te nemen in de gebruiksprognose (zie hiervoor ook paragraaf 3 en 4 van deze brief). In de Schiphol Gebruiksprognose 2020 is wel ter informatie aangegeven wat de bijdrage van helikopterverkeer is aan de prognose van de geluidbelasting, door het gerealiseerde helikopterverkeer uit 2018 mee te nemen in de voorspelling van de geluidbelasting als gevolg van helikopterverkeer in 2020.
- De milieueffecten (geluidbelasting, emissies en externe veiligheid) vallen binnen de grenzen voor gelijkwaardigheid.

2. Schiphol Gebruiksprognose 2020

In de Schiphol Gebruiksprognose 2020 wordt aangegeven wat het verwachte gebruik van de luchthaven Schiphol is in het gebruiksjaar 2020. Dat gebruiksjaar loopt van 1 november 2019 tot en met 31 oktober 2020. 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 2020 wordt ervan uitgegaan dat de operatie van de luchthaven wordt uitgevoerd conform de regels en normen van het Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol (NNHS). De European Civil Aviation Conference (ECAC) beveelt aan om de geluidbelasting rondom civiele luchthavens volgens ECAC Doc29 te bepalen. Alle geluidberekeningen in de Gebruiksprognose 2020 zijn, in tegenstelling tot voorgaande jaren, uitgevoerd volgens de «ECAC Doc29 implementatie voor Schiphol»³. Voor de toets aan gelijkwaardigheid, zijn ook berekeningen uitgevoerd volgens de rekenvoorschriften voor het Nederlands RekenModel (NRM), omdat de geldende gelijkwaardigheidscriteria op basis van berekeningen met het NRM zijn vastgelegd. ECAC Doc29 implementatie voor Schiphol maakt het mogelijk de geluidbelasting als gevolg van handelsverkeer nauwkeuriger te prognosticeren, omdat het dichter aansluit bij de werkelijkheid dan de uitkomsten volgens het NRM.

³ Zie hiervoor ook het NLR-rapport «Toepassing ECAC Doc29 voor het bepalen van de geluidbelasting van het vliegverkeer van Schiphol» van februari 2019 (bijlage bij Kamerstuk 29 665, nr. 355).

Enkele belangrijke onderdelen van de Gebruiksprognose 2020 zijn:

- In het gebruiksjaar 2020 worden circa 497.400 vliegtuigbewegingen verwacht. Dit is vergelijkbaar met het aantal vliegtuigbewegingen dat in gebruiksjaar 2019 heeft plaatsgevonden.
- Dit betekent dat Schiphol in het volgend gebruiksjaar geen verdere groei van het aantal vliegtuigbewegingen toestaat. Hiermee voldoet Schiphol aan de afspraak die is gemaakt in het kader van het NNHS dat het aantal vliegtuigbewegingen tot en met 2020 niet meer mag bedragen dan 500.000 per jaar.
- Van de totaal circa 497.400 vliegtuigbewegingen worden er 31.200 in de nacht verwacht. Daarmee blijft Schiphol onder de in het LVB vastgelegde 32.000.
- In de gebruiksprognose wordt aangetoond dat de geluidbelasting bij het verwachte gebruik van Schiphol in gebruiksjaar 2020 past binnen de criteria voor gelijkwaardige bescherming. Ook wordt aangetoond dat naar verwachting aan de van toepassing zijnde normen voor externe veiligheid en emissies wordt voldaan.

3. Contra-expertise van de Schiphol Gebruiksprognose 2020

Advanced Decision Systems Airinfra BV (ADECS) heeft in mijn opdracht een contra-expertise uitgevoerd op de berekeningen in de Gebruiksprognose 2020. 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 NNHS correct worden toegepast, op een juiste wijze zijn uitgevoerd.

De contra-expertise geeft aan dat de berekeningen in de Gebruiksprognose 2020 correct zijn uitgevoerd. De onjuistheden die waren geconstateerd tijdens de contra-expertise zijn gecorrigeerd vóór het opleveren van de gebruiksprognose. Verder stelt de contra-expertise dat aan de geldende gelijkwaardigheidscriteria wordt voldaan.

Er zijn enkele aandachtspunten voor de volgende gebruiksprognose opgenomen. Twee belangrijke aanbevelingen, waar ik in paragraaf 4 verder op in ga, betreffen het (1) meer realistisch meenemen in de gebruiksprognose van niet-handelsverkeer, zodat de verdeling op lokaal niveau meer met de werkelijkheid overeenkomt en (2) het blijven volgen van ontwikkelingen op Europees niveau wat betreft de implementatie van helikoptergeluid in het Doc29 rekenmodel. Aanbevolen wordt om de bijdrage van helikopters aan de geluidbelasting toe te voegen aan de gebruiksprognose. Tot die tijd wordt aanbevolen om in de gebruiksprognose door middel van gegevens uit het meest recente gebruiksjaar inzichtelijk te maken hoe de geluidbelasting van het helikopterterverkeer zich verdeelt over de omgeving.

4. Het advies van Omgevingsraad Schiphol (ORS)

Europese rekensystematiek (ECAC Doc29)

Het opstellen van de Gebruiksprognose 2020 met ECAC Doc29 implementatie voor Schiphol geeft invulling aan eerdere verzoeken van de omgevingspartijen om de informatievoorziening van de gebruiksprognose te verbeteren door gebruik te maken van het Europese rekenmodel.

Verschillen

De ORS wijst op het verschil tussen het aantal ernstig gehinderden in de Gebruiksprognose 2018 en de daadwerkelijke realisatie in het gebruiksjaar 2018. De ORS geeft aan dat hinder lijkt te worden onderschat in de

gebruiksprognose. Zoals in paragraaf 1 van deze brief is aangegeven, zijn de verschillen geheel te verklaren door groot baanonderhoud, de weerscondities, operationele omstandigheden en de geluidbelasting als gevolg van het helikopterverkeer.

Groot en klein onderhoud

De ORS verzoekt aan Schiphol Group om zich in te spannen om bij de uitvoering van het onderhoud de omgeving proactief te informeren over de te verwachten effecten. Ik heb Schiphol Group gevraagd om aan dit verzoek gehoor te geven.

Aandeel niet-handelsverkeer in de geluidbelasting

De ORS herhaalt haar verzoek aan mij om al het gerealiseerde niet-handelsverkeer (hieronder vallen bijvoorbeeld helikopters) en de hinder daarvan mee te nemen bij de toetsing op gelijkwaardigheid. Hiermee bedoelt de ORS dat de groei van het niet-handelsverkeer ertoe heeft geleid dat de omvang van dit niet-handelsverkeer groter is dan de 2,5% opschaling die gebruikt wordt bij de toets op de gelijkwaardigheids-criteria. In beide rekenmodellen (ECAC Doc29 implementatie voor Schiphol en NRM) wordt voor de toets op gelijkwaardigheid de geluidbelasting als gevolg van niet-handelsverkeer geprognosticeerd door de berekende geluidbelasting van het handelsverkeer met 2,5 procent te verhogen. Hoewel de groei past binnen de criteria voor gelijkwaardigheid, wil ik bezien of deze ook op een andere manier kunnen worden meegenomen. Een structurele oplossing voor de wijze waarop niet-handelsverkeer kan worden meegenomen, moet in ieder geval recht doen aan twee voorwaarden: de grootte van de geluidbelasting en de locatie van de geluidbelasting moeten voldoende kunnen worden geprognosticeerd. Een gevolg van de opschaling is namelijk met name dat zij onvoldoende recht doet aan de locatie waar de geluidbelasting van het niet-handelsverkeer optreedt. Dit is zichtbaar in de evaluatie van de Gebruiksprognose 2018, waarin het verschil tussen gerealiseerde geluidbelasting en de verwachte geluidbelasting als gevolg van helikoptergeluid inzichtelijk is gemaakt.

In mijn brief over de Schiphol Gebruiksprognose 2019 (Kamerstuk 29 665, nr. 349) gaf ik aan uw Kamer te zullen informeren over een rekenmodel voor helikoptergeluid. Onderstaand ga ik hier nader op in.

ECAC Doc29 bevat alleen voorschriften over de modellering met betrekking tot een «fixed wing aircraft» en bevat geen voorschriften voor een «rotary wing aircraft», waaronder helikopters. EASA (European Union Aviation Safety Agency), het agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, heeft een model, NORAH (Noise of Rotorcraft Assessed by Hemispheres), laten ontwikkelen waarmee helikoptergeluid kan worden berekend. Het NLR is één van de instituten die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit helikoptermodel. De werkgroep die ECAC Doc29 beheert, heeft recent besloten een eerste aanbeveling te publiceren waarin dit helikoptermodel is opgenomen. Dat is een positieve ontwikkeling. Publicatie is voorzien begin 2021. Tevens heeft EASA een onderzoeksprogramma in voorbereiding om dit helikoptermodel verder te verbeteren.

De richtlijn 2002/49/EG van het Europees parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai verplicht om rekenmethoden waarmee geluidbelastingen worden berekend in Europees verband te harmoniseren. Ik voldoe met het toepassen van ECAC Doc29 aan deze verplichting. Voor helikoptergeluid is, zoals aangegeven, op dit moment nog geen geharmoniseerde

rekenmethode beschikbaar. Nadat het helikoptermodel door ECAC is gepubliceerd, zal ik bezien hoe dit model voor de situatie van Schiphol kan worden ingezet.

Het meeste helikopterverkeer op Schiphol is maatschappelijke verkeer. Maatschappelijk verkeer bestaat uit helikopervluchten die worden uitgevoerd door politie en kustwacht ten behoeve van toezicht, opsporing, handhaving, en hulpverlening in geval van een noodsituatie. De Schiphol Group heeft geen mogelijkheid om hierin te sturen. Ik zal de Schiphol Group vragen om de geluidbelasting als gevolg van maatschappelijk verkeer mee te blijven nemen in de gebruiksprognose.

Bespreken van aandachtspunten uit de contra-expertise

Zoals in paragraaf 3 van deze brief is aangegeven, zijn in de contra-expertise van de Gebruiksprognose 2020 aanbevelingen gedaan voor een volgende gebruiksprognose. De ORS verzoekt om de opsteller van de contra-expertise (het bureau ADECS) in de komende periode te laten toezien of deze aanbevelingen door Schiphol Group worden overgenomen.

Ik onderschrijf deze vraag van de ORS. Het nagaan wat er met de aanbevelingen uit de contra-expertise is gedaan maak ik onderdeel van de contra-expertise van de volgende gebruiksprognose.

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 NNHS en de handhaving van die criteria. Dit betreft in het bijzonder het gebruik van de vierde baan en de van toepassing zijnde uitzonderingsgronden. Zoals bekend werk ik voor de korte termijn aan de vastlegging van het NNHS in het LVB-1. De uitvoering van het nieuwe stelsel (het geluidpreferentieel vliegen) wordt al beoordeeld door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). ILT anticipeert hiermee op toekomstige regelgeving. De ORS wenst, vooruitlopend op het vastleggen van handhaving in regelgeving, om na afloop van ieder kwartaal in het gebruiksjaar geïnformeerd te worden over de naleving van de regels (ten aanzien van het gebruik van de vierde baan en de van toepassing zijnde uitzonderingsgronden).

Ik onderschrijf de wens van omwonenden om actueel inzicht te hebben in dit soort informatie. Ik constateer dat Schiphol Group het afgelopen gebruiksjaar de kwartaalrapportage relatief laat na afloop van een kwartaal uit het gebruiksjaar (31 januari, 30 april, 31 juli, 31 oktober) publiekelijk beschikbaar heeft gesteld. Ik zal aandacht vragen bij Schiphol Group voor een tijdige informatievoorziening aan de omgeving.

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