

NOTITIE

aan Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
Directie Luchtvaart en Maritieme Zaken (DGLM)

[REDACTED]

datum 21 mei 2022

betreft Effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol

ons kenmerk 22.171.05

1. Inleiding

Sinds 2015 is er sprake van gedogen van overschrijdingen van de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten rond Schiphol als deze het gevolg zijn van het vliegen volgens het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS). Dit zogenaamde 'anticiperend handhaven' voert de ILT in opdracht van de toenmalige staatssecretaris van IenW uit. Per brief van 10 december jl. geeft de Minister van IenW aan de Tweede Kamer aan:

"Bijgevoegd [Nota ter informatie ILT signaal anticiperend handhaven Schiphol 2021] vindt u ter informatie het signaal dat de ILT mij op 5 november 2021 heeft aangeboden. Hierin wordt aangegeven dat aan de lange duur van het anticiperend handhaven van het NNHS door de ILT juridische risico's kleven. De ILT schetst dat deze werkwijze in meerdere rechtszaken tot en met 2019 door de rechter is toegestaan. De rechter ging er destijds vanuit dat naar verwachting eind 2019 een gewijzigd LVB van kracht zou worden. De ILT signaleert, aangezien we nu twee jaar verder zijn, dat dit mogelijk de rechter ertoe kan brengen een streep te zetten door het anticiperend handhaven. De toezichthouder geeft aan dat op dit moment een beroepsprocedure loopt waar dit kan spelen."

Als naar aanleiding van een uitspraak van een rechter het anticiperend handhaven op Schiphol zou worden beëindigd, moet het vliegverkeer weer worden afgehandeld binnen de milieu(gebruiks)ruimte van het huidige luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). IenW vraagt To70:

- Wat is het aantal vliegtuigbewegingen dat binnen de milieuruimte van het huidige LVB op jaarbasis kan worden afgehandeld op Schiphol?
- Wat kan het effect zijn van het beëindigen van het anticiperend handhaven op het strikt geluidpreferentieel vliegen?

Voor een goed begrip is eerst een achtergrond gegeven bij de totstandkoming en actualisaties van de (grenswaarden in) handhavingspunten en de evolutie van het vliegverkeer en het gebruik op Schiphol. Vervolgens wordt ingegaan op de situatie bij 500.000 vliegtuigbewegingen met betrekking tot de geluidbelasting in handhavingspunten. Op basis van deze inzichten worden de vragen beantwoord.

2. Achtergrond

Het huidige normen- en handhavingstelsel is in 2003 ingevoerd. Het stelsel wordt gekenmerkt door (35) handhavingspunten in de omgeving van Schiphol met een (berekende) grenswaarde

NOTITIE

voor de totale geluidbelasting op jaarbasis¹. Figuur 1 in de bijlage bij deze notitie geeft de ligging van deze handhavingspunten.

De meest relevante 'milestones' in de context van deze notitie zijn:

- In 2003 zijn grenswaarden vastgesteld, gebaseerd zijn op een vliegverkeersprognose die uitging van 528.000 bewegingen. De grenswaarden zijn vastgelegd in het LVB;
- In 2004 zijn de grenswaarden in het LVB gecorrigeerd voor een invoerfout bij de berekening van de grenswaarden in 2003. De vliegverkeersprognose moest daarvoor worden bijgesteld naar 498.500 bewegingen;
- In 2008 zijn nieuwe grenswaarden vastgesteld, gebaseerd op een nieuwe verkeersprognose die uitging van 474.600 vliegtuigbewegingen. De nieuwe grenswaarden zijn vastgelegd in het LVB;
- Sinds 2008 zijn de grenswaarden in het LVB alleen nog gewijzigd om, na een experimenteerperiode, hinderbeperkende maatregelen definitief in te voeren.
- Middels tijdelijke regelingen zijn vervangende grenswaarden vastgesteld in verband met groot onderhoud aan het banenstelsel van de luchthaven.

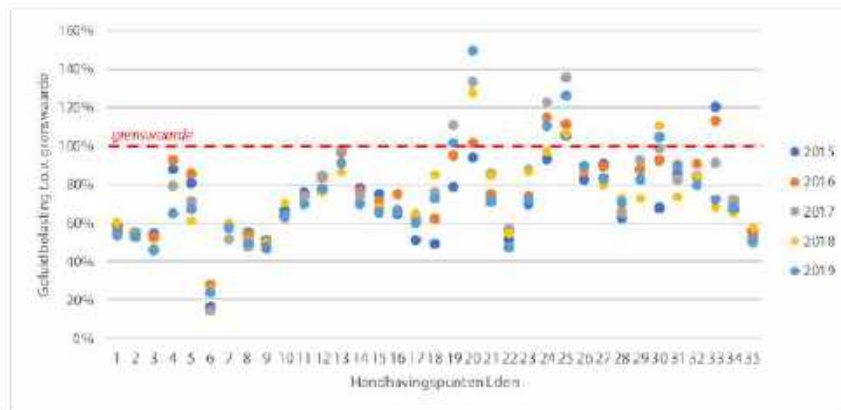
Aan de vaststelling van de grenswaarden is steeds een milieueffectrapportage voorafgegaan.

De grenswaarden in de handhavingspunten zijn steeds gebaseerd op een verkeersprognose en een (geluid)preferentiële afhandeling van het vliegverkeer. In 2006 bleek al dat binnen dit systeem zich de situatie voordoet dat de beschikbare ruimte in het merendeel van de handhavingspunten niet volledig kon worden gebruikt, terwijl grenswaarden in enkele handhavingspunten werden overschreden. Dit wordt veroorzaakt doordat het feitelijke vliegverkeer en gebruik afwijkt van de voorspellingen, waardoor er zich knelpunten voordoen in enkele handhavingspunten. In praktijk blijkt dat er in die situaties vaak maar beperkt gestuurd kan worden op een andere verdeling van het geluid over de handhavingspunten om de (dreigende) overschrijdingen te voorkomen. Dit kan er toe leiden dat er in praktijk minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn binnen de grenswaarden dan vooraf verwacht.

De vigerende grenswaarden zijn vastgesteld op basis van een vliegverkeersprognose van 474.600 vliegtuigbewegingen voor het jaar 2009. Onderstaande grafiek geeft voor de jaren 2015 – 2019 weer wat de geluidbelasting was ten opzichte van die grenswaarden. In handhavingspunten 19, 20, 24, 25, 30 en 33 is in meerdere jaren de grenswaarde overschreden.

¹ Naast grenswaarden in handhavingspunten, zijn in het LVB ook o.a. regels voor het gebruik van het luchtruim en de beschikbaarheid van de banen opgenomen en zijn er grenswaarden voor externe veiligheidsrisico en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Deze onderdelen zijn voor een goed begrip van deze notitie echter niet relevant.

NOTITIE



ILT heeft deze overschrijdingen gedoogd omdat deze het gevolg waren van het vliegen volgens het nieuwe normen en handhavingstelsel.

3. Evolutie vliegverkeer en verkeersafhandeling

De evolutie van het vliegverkeer en de verkeersafhandeling heeft geleid tot een situatie die in 2019 (pré-COVID) op een aantal punten verschilt ten opzichte van de situatie waar de huidige grenswaarden op zijn gebaseerd. De belangrijkste verschillen in de context van de geluidbelasting in de handhavingpunten zijn:

- Het aantal vliegtuigbewegingen is toegenomen tot ca. 500.000 bewegingen per jaar;
- De vlootsamenstelling is veranderd, waarbij vliegtuigen gemiddeld stiller zijn geworden;
- De meest gehanteerde startprocedures is veranderd van de zgn. NADP1 naar NADP2;
- Er zijn verschillende veiligheidsmaatregelen getroffen die impact hebben op het baangebruik (waaronder de aanscherping van de zichtlimieten);
- Er zijn vliegroutes gewijzigd.

Door de veranderingen in de vlootsamenstelling is de geluidbelasting, ondanks de toename in het aantal vliegtuigbewegingen naar 500.000, afgenomen. Het 'jasje' van de grenswaarden is daarmee in het algemeen ruimer komen te zitten. Door de overige ontwikkelingen is op een aantal locaties de geluidbelasting afgenomen, maar er zijn ook locaties waar de geluidbelasting is toegenomen. Daardoor is het 'jasje' van de grenswaarden op een aantal punten te krap geworden, terwijl er op andere plekken (veel) ruimte is ontstaan.

Het effect van al deze ontwikkelingen komt samen in het Milieueffectrapport uit 2020 opgesteld voor het nieuwe stelsel en de Aanvulling uit 2021 op het MER. Hieruit blijkt dat bij een jaarvolume van 500.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol en de vlootsamenstelling zoals die verwacht werd voor 2020 de geluidbelasting in de meeste handhavingpunten ruim lager is dan de grenswaarde, maar dat in meerdere punten de grenswaarde structureel zal worden overschreden. Figuur 2 geeft dit weer. Uit de figuur blijkt dat handhavingpunten 20, 24, 25 en 30 een hoge overschrijdingskans hebben. Het blijft een 'kans' c.q. verwachting, aangezien o.a. het weer van jaar tot jaar varieert en daarmee van invloed is op de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving.

4. Wat is het jaarvolume dat mogelijk is binnen de milieuruimte uit het huidige LVB?

Uit (de aanvulling op) het MER blijkt dus dat een jaarvolume van 500.000 vliegtuigbewegingen bij de 'huidige' (2020) vloot niet past binnen de grenswaarden in handhavingpunten. De situatie is in het MER weliswaar bepaald bij het baan- en routegebruik volgens het nieuwe stelsel, maar in het

NOTITIE

MER is ook onderzocht of met aanpassingen in het baan- en routegebruik alsnog 500.000 bewegingen mogelijk zijn. Dit blijkt niet het geval.

De volgende inzichten zijn gecombineerd om tot een inschatting van het jaarvolume dat mogelijk is binnen de grenswaarden:

- Bij een afname van het aantal bewegingen op Schiphol, zal het aantal starts en landingen per baan afnemen. De afname per baan zal niet evenredig zijn met de afname in het jaarvolume. De relatie tussen het aantal bewegingen op Schiphol en het gebruik per baan is bepaald op basis van het gebruik in de jaren 2013 t/m 2019.
- Uit (de aanvulling op) het MER is het bekend hoeveel de geluidbelasting in de meest kritische handhavingpunten af moet nemen om de overschrijdingskans te verlagen naar 10 tot 20%. Wij veronderstellen dat een overschrijdingskans van maximaal 20% acceptabel is, waarbij de overschrijdingen deels verklaard kunnen worden vanuit buitengewone meteorologische omstandigheden (de 'meteoclause').
- De informatie in het MER is gebaseerd op de vlootsamenstelling die (pré-COVID) verwacht werd voor 2020. In de periode tot 2020 nam de geluidbelasting door vlootvernieuwing jaar-op-jaar af. Wij beschikken niet over een actuele inschatting van de vlootsamenstelling op Schiphol voor 2023 en verder. Voor de inschatting van het mogelijke jaarvolume, is daarom zowel de situatie met vlootontwikkeling (o.b.v. de trend t/m 2019) als zonder beschouwd.
- Ook mét vlootontwikkeling (o.b.v. de pré-COVID trend t/m 2019) zijn 500.000 bewegingen in 2023 niet mogelijk binnen de grenswaarden in handhavingpunten, zie Figuur 3.
- De bijdrage aan de geluidbelasting verschilt per vlucht. Naast het vliegtuigtype is ook het tijdstip van de vlucht relevant. Een vlucht met een lawaaiig toestel in de avond heeft een veel grotere bijdrage aan de geluidbelasting dan een vlucht overdag. In deze analyse gaan we er van uit dat de samenstelling van de vloot en de tijdstippen niet significant wijzigen.

Hieruit volgt dat een jaarvolume dat mogelijk is binnen de grenswaarden in handhavingpunten:

- *zonder* vlootvernieuwing t/m 2023: **ca. 400.000 – 440.000 bewegingen**
- *inclusief* vlootvernieuwing (o.b.v. de pré-COVID trend) t/m 2023: **ca. 450.000 – 465.000 bewegingen**

Bij verdere vlootvernieuwing na 2023 zal, als gevolg van de afname van de geluidbelasting, een hoger aantal bewegingen mogelijk zijn binnen de grenswaarden in handhavingpunten. De inschatting op basis van de pré-COVID trend is dat rond 2027/2028 een jaarvolume van 500.000 bewegingen mogelijk is. Ook zullen meer bewegingen mogelijk zijn er als gerichte maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld het weren van avondvluchten met lawaaiige toestellen.

Bij deze inschatting gelden de volgende 'disclaimers':

- De inschatting van het jaarvolume moet gezien worden in het licht van bovenstaande aannames en uitgangspunten.
- Aansluitend hierop, een hoger jaarvolume kan gerealiseerd worden als (bijvoorbeeld) vooral het aantal vluchten in de avond en/of het aantal vluchten met de meest lawaaiige toestellen (in de avond) beperkt wordt.
- Het jaarvolume dat mogelijk is binnen de grenswaarden zal toenemen na 2023 door verdere vlootontwikkelingen.

NOTITIE

5. Wat is het effect van het beëindigen van anticiperend handhaven op strikt preferentieel baangebruik?

Met het anticiperend handhaven wordt bij een overschrijding van de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten, geen maatregel aan de luchtvaartsector opgelegd, als de overschrijding het gevolg is van de toepassing van de regels uit het stelsel van strikt preferentieel baangebruik. De regels voor het strikt preferentieel baangebruik zijn er op gericht dat voor de afhandeling van het vliegverkeer:

- de geluidpreferente baancombinaties (noordelijk baangebruik boven zuidelijk baangebruik) zoveel mogelijk worden gebruikt worden, en
- dat het verkeer zoveel mogelijk op de meest preferente banen (de Polderbaan en Kaagbaan) binnen een baancombinatie wordt afgehandeld.

Het toepassen van het strikt geluidpreferent baangebruik leidt, binnen de mogelijkheden van operationele uitvoerbaarheid, tot de minste geluidhinder voor de omgeving.

In het huidige stelsel gelden deze regels niet, maar zijn de grenswaarden in handhavingspunten bepalend voor de wijze waarop het verkeer wordt afgehandeld. Als het vliegverkeer moet worden afgehandeld binnen de milieu(gebruiks)ruimte van het huidige LVB, dan ontstaat de volgende situatie:

- Enkele handhavingspunten zullen kritisch zijn (zie paragraaf 4). Dit betreft de punten 20, 24, 25 en 30. Van deze handhavingspunten zal de volgende sturende werking uitgaan:

Handhavingspunten 20

- Handhavingspunt 20 staat voornamelijk onder invloed van landend verkeer op de Schiphol-Oostbaan (baan 22) en startend verkeer op de Buitenveldertbaan (baan 09).
- Het voorkomen van een overschrijding in dit handhavingspunt leidt er toe dat het gebruik van deze banen zoveel mogelijk wordt beperkt.
- Dit sluit aan bij het zoveel mogelijk gebruiken van de preferente Polderbaan en de Kaagbaan.

Handhavingspunten 24 en 25

- Handhavingspunten 24 en 25 staan voornamelijk onder invloed van startend verkeer op de Aalsmeerbaan (baan 18L).
- Het voorkomen van een overschrijding in deze handhavingspunten leidt er toe dat het gebruik van de Aalsmeerbaan (vooral voor starts) zoveel mogelijk wordt beperkt.
- Dit sluit aan bij het zoveel mogelijk inzetten van noordelijk baangebruik en het zoveel mogelijk gebruiken van de preferente Kaagbaan.

Handhavingspunt 30

- Handhavingspunten 30 staat voornamelijk onder invloed van landend verkeer op de Zwanenburgbaan (baan 36C).
- Het voorkomen van een overschrijding in dit handhavingspunt leidt er toe dat het gebruik van de Zwanenburgbaan (voor landend verkeer vanuit het zuiden en startend verkeer richting het zuiden) zoveel mogelijk wordt beperkt.
- Dit sluit aan bij het zoveel mogelijk gebruiken van preferente Polderbaan.

NOTITIE

- Een groot aantal handhavingspunten is (in het geheel) niet kritisch. Dit betreft onder andere de handhavingspunten die beïnvloed worden door het verkeer van de Kaagbaan (punten 1 – 5 en 31 – 35) en de punten die beïnvloed worden door het verkeer van de Polderbaan en de Zwanenburgbaan (punten 7 – 18).
- Doordat de grenswaarden aan de noordkant van de luchthaven geen van alle kritisch zijn en er een gebruiksruimte is van minimaal 20% binnen de grenswaarden, gaat er van het systeem van de handhavingspunten geen sturende werking uit op het beperken van het gebruik van de Zwanenburgbaan (starten baan 36C en landen baan 18C).

Eenzijds volgt hieruit dat het strikt preferentieel baangebruik doorgezet kan (en deels moet, om overschrijdingen van grenswaarden te voorkomen) worden als het anticiperend handhaven wordt beëindigd. Anderzijds kan het echter ook tot gevolg hebben dat de Zwanenburgbaan (starten baan 36C en landen baan 18C) tot ruim 20% meer gebruikt kan worden omdat er van het systeem van de grenswaarden in handhavingspunten geen dwingende werking uitgaat voor het beperken van de inzet van deze baan. Het gebruik van de Zwanenburgbaan in plaats van de preferente Polderbaan kan om verschillende redenen efficiënter zijn (bijv. vanwege kortere taxitijden en een lager brandstofverbruik), maar zal per saldo leiden tot meer hinder in de omgeving van de luchthaven. Voor de overige banen wordt niet direct een effect verwacht.

6. Conclusie

lenW heeft To70 gevraagd om aan te geven het effect is van het beëindigen van het anticiperend handhaven op:

- Het aantal vliegtuigbewegingen dat binnen de milieuruimte van het huidige LVB op jaarbasis kan worden afgehandeld op Schiphol

Het jaarvolume dat mogelijk is binnen de grenswaarden in handhavingspunten is:

- *zonder* vlootvernieuwing t/m 2023: **ca. 400.000 – 440.000 bewegingen.**
- *inclusief* vlootvernieuwing t/m 2023 (o.b.v. de pré-COVID trend): **ca. 450.000 – 465.000 bewegingen.**

Bij verdere vlootvernieuwing na 2023 zal, als gevolg van de afname van de geluidbelasting, een hoger aantal bewegingen mogelijk zijn binnen de grenswaarden in handhavingspunten. De inschatting op basis van de pré-COVID trend is dat rond 2027/2028 een jaarvolume van 500.000 bewegingen mogelijk is. Ook zullen meer bewegingen mogelijk zijn er als gerichte maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld het weren van avondvluchten met lawaaiige toestellen.

- Het strikt geluidpreferentieel vliegen

Binnen het stelsel met grenswaarden in handhavingspunten:

- Kan de (niet-geluidpreferente) Zwanenburgbaan (starten baan 36C en landen baan 18C) tot ruim 20% meer gebruikt kan worden dan bij strikt preferentieel baangebruik.
- Wordt voor het gebruik van de overige banen niet direct een effect verwacht.

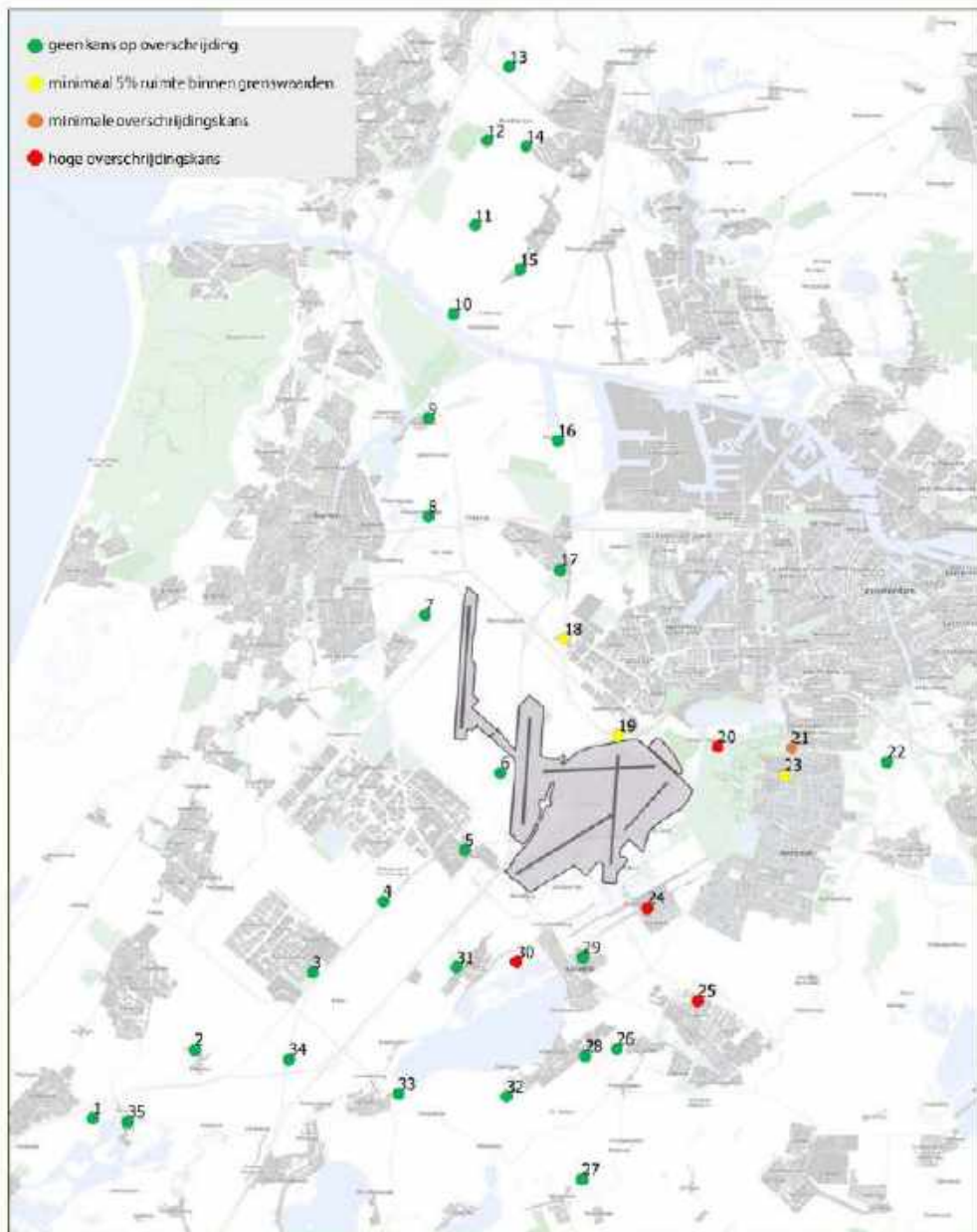
NOTITIE

Bijlage



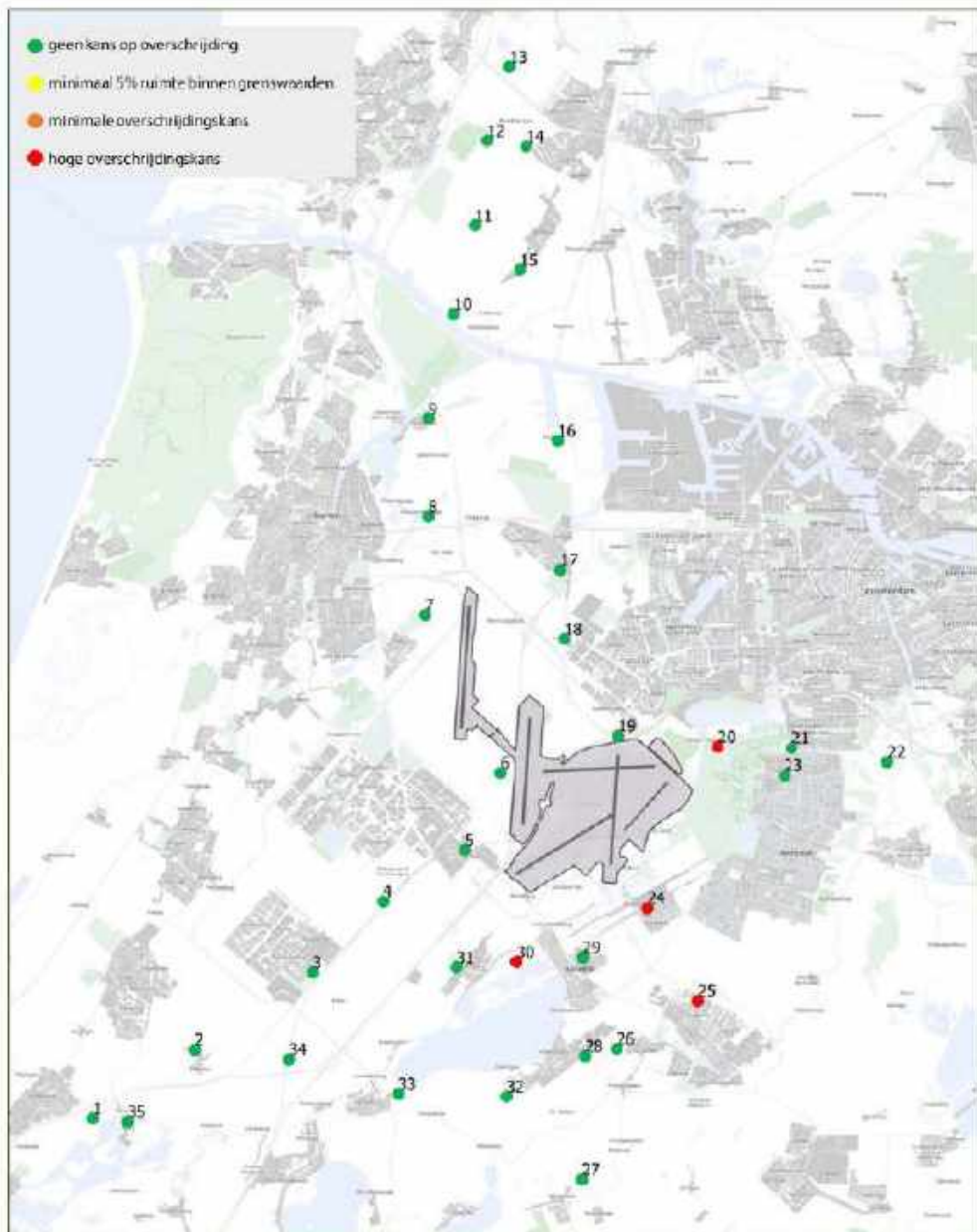
Figuur 1: De handhavingspunten rondom Schiphol

NOTITIE



Figuur 2: Aanduiding overschrijdingskans voor situatie 2020 met 500.000 vliegtuigbewegingen.

NOTITIE



Figuur 3: Aanduiding overschrijdingskans met 500.000 vliegtuigbewegingen inclusief vlootvernieuwing (o.b.v. pré-COVID trend, doorgezet t/m 2023).