

Onderzoeksrapport overschrijdingen grenswaarden geluid Schiphol

Gebruiksjaar 2017

Onderzoeksrapport overschrijdingen grenswaarden geluid Schiphol

Gebruiksjaar 2017

Datum 28 februari 2018

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Luchtvaart

Hoofddorp
Postbus 575, 2130 AN Hoofddorp

070-4563463
www.ilent.nl
@inspectieLeNT

Inhoud

Colofon

1	Inleiding/probleemstelling	7
2	Handhavingskader	8
2.1	Wet luchtvaart en LVB	8
2.2	Anticiperend handhaven	9
3	Bevindingen	10
3.1	Vaststelling overschrijdingen	10
3.2	Dreigende overschrijdingen en stuurmaatregelen luchtvaartsector	11
3.3	Oorzaakanalyse Inspectie	12
3.4	Strikt preferentieel baangebruik	14
3.5	Kwartaalbericht NNHS	16
4	Conclusies	17
5	Oordeel Inspectie	18

1. Inleiding/probleemstelling

Op 9 november 2017 heeft de N.V. Luchthaven Schiphol (hierna: Schiphol) de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de Inspectie) schriftelijk geïnformeerd over het eindresultaat van de milieu- en veiligheidsbelasting betreffende het gebruiksjaar 2017. Daarbij is gemeld dat in de L_{den} -handhavingspunten 19, 20, 24, 25 en L_{night} -handhavingspunt 23 een geluidbelasting is geregistreerd die hoger is dan de voor deze punten geldende grenswaarde. Het betreft hier de vervangende grenswaarden zoals die op basis van artikel 8.23 van de Wet luchtvaart in de Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 27 juni 2017 tot wijziging van de Tijdelijke regeling groot onderhoud Kaagbaan (Stcrt. 2017, 36096) zijn vastgelegd.

Naar aanleiding van deze door Schiphol geleverde informatie dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- a. In hoeverre is sprake van een overschrijding van de voor de L_{den} -handhavingspunten 19, 20, 24, 25 en L_{night} -handhavingspunt 23, in het gebruiksjaar 2017 geldende grenswaarden.
- b. Indien sprake is van een overschrijding, wat is dan de oorzaak van deze overschrijding.
- c. Wat hebben Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL) en de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen gedaan om de overschrijding te voorkomen.
- d. In hoeverre is de overschrijding het gevolg van het vliegen volgens de regels van het nieuwe normen- en handhavingstelsel Schiphol (hierna: NNHS).
- e. Wat is het oordeel van de Inspectie ten aanzien van eventuele maatregelen van de inspecteur-generaal, gegeven het handhavingskader zoals dat door de Inspectie is toegepast.

2. Handhavingskader

Het wettelijk kader voor de handhaving van de grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten in het gebruiksjaar 2017 zijn de Wet luchtvaart en het op deze wet gebaseerde Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). Daarnaast geldt voor het gebruiksjaar 2017 de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 25 september 2015 over het luchtvaartbeleid aan de Tweede Kamer waarin aangegeven is dat bij een overschrijding van de grenswaarden geluid anticiperend zal worden gehandhaafd.

2.1 Wet luchtvaart en LVB

Het algemene wettelijke kader is hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart op basis waarvan onder meer het LVB is opgesteld.

In paragraaf 6.2 van de Nota van Toelichting van het LVB is aangegeven dat voor een handhavingspunt sprake is van een overschrijding van een grenswaarde, als de geluidbelasting ten gevolge van het vliegverkeer van en naar Schiphol ten minste 0,05 dB(A) hoger is dan die grenswaarde.

In artikel 4.2.1, vierde lid, en artikel 4.2.2, vierde lid, van het LVB is bepaald dat indien in een gebruiksjaar de geluidbelasting in een punt meer bedraagt dan de geldende grenswaarde, een nieuwe waarde wordt berekend op basis van de meteorologische omstandigheden zoals die zich in het gebruiksjaar hebben voorgedaan. Deze zogenaamde meteoclusuleberekening heeft tot doel vast te stellen of de meteorologische omstandigheden in het betreffende gebruiksjaar zodanig afwijkend zijn geweest dat voor dat gebruiksjaar hogere grenswaarden mogen worden toegepast.

In artikel 8.18 van de Wet luchtvaart is bepaald dat de exploitant van de luchthaven (lees: Schiphol), de verlener van luchtverkeersdienstverlening (lees: LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen zelf en in onderlinge samenwerking de voorzieningen treffen die redelijkerwijs van hen kunnen worden geveerd om te bewerkstelligen dat de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer de in artikel 8.17, vierde lid, bedoelde grenswaarden (lees in het onderhavige geval: de vervangende grenswaarden op basis van artikel 8.23 van de Wet luchtvaart in verband met het groot onderhoud aan de Kaagbaan) niet overschrijdt.

In artikel 8.22 van de Wet luchtvaart is bepaald dat zodra de inspecteur-generaal constateert dat een in artikel 8.17, vierde lid, bedoelde grenswaarde is overschreden, hij maatregelen voorschrijft die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarde. Bij overschrijding van deze grenswaarde ontstaat derhalve voor de inspecteur-generaal een beginselplicht tot handhaving.

Indien een door de inspecteur-generaal opgelegde maatregel, zoals bedoeld in artikel 8.22 van de Wet luchtvaart, niet wordt nageleefd, is de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op basis van artikel 11.16 van de Wet luchtvaart bevoegd om aan de betreffende sectorpartij een bestuurlijke boete van maximaal 1.000.000 euro op te leggen.

2.2 Anticiperend handhaven

Op 25 september 2015 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in een verzamelbrief over het luchtvaartbeleid (kamerstuk 31936, nr. 296) aan de Tweede Kamer gemeld dat bij overschrijding van de grenswaarden geluid in handhavingspunten anticiperend zal worden gehandhaafd. Dit houdt in dat bij overschrijding van de grenswaarden geluid, door de inspecteur-generaal geen maatregel aan de luchtvaartsector wordt opgelegd, indien blijkt dat de overschrijding het gevolg is van de toepassing van de regels uit het NNHS.

Het besluit van de Staatssecretaris vloeit voort uit eerdere afspraken die in de Omgevingsraad Schiphol (ORS; voorheen Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol en Alderstafel Schiphol) zijn gemaakt. Daar is onder meer afgesproken dat het wenselijk is om vooruitlopend op de definitieve verankering van het NNHS in wet- en regelgeving, de verkeersafhandeling te blijven uitvoeren volgens de regels van het strikt preferentieel baangebruik.

3. Bevindingen

3.1 Vaststelling overschrijdingen

Om vast te kunnen stellen in hoeverre sprake is van een overschrijding van de voor de L_{den} -handhavingspunten 19, 20, 24, 25 en L_{night} -handhavingspunt 23 in het gebruiksjaar 2017 geldende grenswaarden is overeenkomstig het LVB een meteoclusuleberekening uitgevoerd en een marge van 0,05 dB(A) toegepast.

Conform artikel 4.2.1, vierde lid, en artikel 4.2.2, vierde lid, van het LVB is op verzoek van de Inspectie, door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) een meteoclusuleberekening uitgevoerd. Dit om te bepalen of de hogere geluidbelasting in bovengenoemde handhavingspunten het gevolg is van buitengewone meteorologische omstandigheden. Het betreft hier een berekening van nieuwe waarden voor deze handhavingspunten op basis van de meteorologische omstandigheden zoals die zich in het gebruiksjaar 2017 hebben voorgedaan.

Op 23 januari 2018 heeft de Inspectie onderstaand berekeningsresultaat van het NLR ontvangen.

Handhavingspunt	Grenswaarde in 2017 in dB(A)	Nieuwe waarde op basis van meteoclusuleberekening in dB(A)
19 (L_{den})	54,17	52,48
20 (L_{den})	57,91	53,40
24 (L_{den})	57,89	57,59
25 (L_{den})	58,12	57,81
23 (L_{night})	46,55	45,82

Uit de resultaten blijkt dat de berekende nieuwe waarde voor bovengenoemde handhavingspunten in alle gevallen lager is dan de voor deze punten in het gebruiksjaar 2017 geldende grenswaarde. Dit betekent dat er voor bovengenoemde handhavingspunten geen nieuwe (hogere) grenswaarde kan worden vastgesteld en dat voor deze handhavingspunten bovengenoemde (vervangende) grenswaarden in stand blijven.

Ook betekent dit dat de hogere geluidbelasting in deze handhavingspunten in het gebruiksjaar 2017 niet het gevolg is geweest van buitengewone meteorologische omstandigheden, zoals bedoeld in artikel 4.2.1, vierde lid, en artikel 4.2.2, vierde lid, van het LVB.

In de nu volgende tabel is voor bovengenoemde handhavingspunten aangegeven wat de uitkomst van de toepassing van de marge van 0,05 dB(A) is.

Handhavingspunt	Grenswaarde in 2017 in dB(A)	Geluidbelasting in 2017 in dB(A)	Ten minste 0,05 dB(A) hoger dan grenswaarde?
19 (L _{den})	54,17	54,61	Ja
20 (L _{den})	57,91	59,15	Ja
24 (L _{den})	57,89	58,78	Ja
25 (L _{den})	58,12	59,45	Ja
23 (L _{night})	46,55	46,93	Ja

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de geluidbelasting in alle bovengenoemde handhavingspunten ten minste 0,05 dB(A) hoger is dan de grenswaarde.

Aldus is door de Inspectie vastgesteld dat zich in het gebruiksjaar 2017 in de L_{den}-handhavingspunten 19, 20, 24, 25 en L_{night}-handhavingspunt 23 een overschrijding van respectievelijk 0,44 dB(A), 1,24 dB(A), 0,89 dB(A), 1,33 dB(A) en 0,38 dB(A) heeft voorgedaan. Het betreffen hier overschrijdingen in de zin van de Wet luchtvaart.

3.2 Dreigende overschrijdingen en stuurmaatregelen luchtvaartsector

Op 17 juli 2017 heeft Schiphol aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de voorzitter van de ORS een brief gestuurd in verband met dreigende overschrijdingen in de L_{den}-handhavingspunten 20, 24 en 25 met een op dat moment nog resterende geluidsruimte van respectievelijk 10,3%, 15,0% en 10,8% tot het einde van het gebruikjaar

In deze brief wordt onder meer aangegeven dat:

- de resterende geluidsruimte in genoemde handhavingspunten waarschijnlijk niet voldoende zal zijn om toepassing te geven aan de regels van het NNHS en tegelijkertijd binnen de betreffende grenswaarden te blijven;
- daarbij meespeelt dat de grenswaarden sinds 2008 niet geactualiseerd zijn vanwege de afspraak in het Aldersadvies om de regels van het NNHS (strikt preferentieel baangebruik) te volgen, vooruitlopend op een definitieve verankering hiervan in de wet- en regelgeving;
- door het uitblijven van actualisaties, de huidige grenswaarden niet passend zijn bij de huidige verkeersafhandeling;
- de hoge geluidbelasting van de L_{den}-handhavingspunten 24 en 25 het gevolg is van intensief zuidelijk baangebruik;
- de sector de mogelijkheid heeft gehad om de dreigende overschrijdingen af te wenden door het verkeer naar andere banen te verplaatsen waar nog wel voldoende geluidsruimte was, of bepaalde banen tijdelijk niet beschikbaar te stellen;
- het alleen met zeer ingrijpende maatregelen mogelijk zou zijn geweest om nog binnen de grenswaarden van de betreffende handhavingspunten te blijven;
- de sector conform de afspraak in het Aldersadvies geen sturing heeft overwogen.

Uit de brief blijkt dat bovengenoemde stuurmaatregelen niet zijn uitgevoerd omdat ze niet in lijn zouden zijn met de regels voor het baangebruik van het NNHS uit het Aldersadvies van 8 oktober 2013.

3.3 Oorzaakanalyse Inspectie

Als basis voor de oorzaakanalyse van de Inspectie zijn gehanteerd, de haar ter beschikking staande informatiedocumenten van de luchtvaartsector. Het betreft hier:

- de quick scans van Schiphol waarin de sectorpartijen (en de Inspectie) van de ontwikkelingen in het verbruik van de beschikbare geluidsruimte op de hoogte worden gehouden;
- de 'Gebruiksprognose 2017' van Schiphol (handelsverkeer);
- de brief van Schiphol van 17 juli 2017 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de voorzitter van de ORS in verband met dreigende overschrijdingen (zie paragraaf 3.2).

Daarnaast heeft de Inspectie gebruik gemaakt van:

- gegevens uit de meteo-clausuleberekening van het NLR om vast te stellen of de hogere geluidbelasting in de L_{den} -handhavingspunten 19, 20, 24, 25 en L_{night} -handhavingspunten 23 het gevolg is van buitengewone meteorologische omstandigheden;
- gegevens uit de meteo-clausuleberekening van het NLR over de feitelijke effecten van het groot baanonderhoud in vergelijking met de verwachte effecten van het groot baanonderhoud op basis van de vervangende grenswaarden met betrekking tot de overschreden handhavingspunten;
- aanvullende gegevens van Schiphol over de hindersombijdragen in de L_{den} -handhavingspunten 19 en 20;
- aanvullende informatie op basis van gegevens uit het vliegtuigvolgsysteem CASPER Noise van de Inspectie.

Hieronder de resultaten van de door de Inspectie uitgevoerde, en met Schiphol en LVNL afgestemde, oorzaakanalyse.

Overschrijdingen L_{den} -handhavingspunten 24 en 25

- De L_{den} -handhavingspunten 24 en 25 staan voornamelijk onder invloed van startend verkeer op de Aalsmeerbaan (baan 18L).
- De Aalsmeerbaan is zowel gedurende het etmaal als gedurende de nacht (23.00-07.00 uur; feitelijk alleen tussen 06.00 en 07.00 uur) meer voor starts gebruikt dan geprognoseerd (+ 26%). Het grotere aantal nachtstarts (+ 365%) heeft daarbij vanwege de nachtstrafactor extra bijgedragen aan de hoogte van de berekende geluidbelasting in de L_{den} -handhavingspunten 24 en 25.
- Belangrijkste oorzaak van het intensievere gebruik van de Aalsmeerbaan voor starts is intensief zuidelijke baangebruik en groot onderhoud aan de Kaagbaan.
- Het effect van het groot baanonderhoud op de geluidbelasting in de L_{den} -handhavingspunten 24 en 25 is groter geweest dan het verwachte effect bij de berekening van de vervangende grenswaarden voor deze punten. Zonder groot baanonderhoud (en zonder vervangende grenswaarden in verband met het groot baanonderhoud) zouden in deze handhavingspunten echter ook overschrijdingen zijn geweest.

Overschrijding L_{den} -handhavingspunt 20

- L_{den} -handhavingspunt 20 staat voornamelijk onder invloed van landend verkeer op de Schiphol-Oostbaan (baan 22) en startend verkeer op de Buitenveldertbaan (starts baan 09).

- De Schiphol-Oostbaan is gedurende het etmaal meer voor landingen gebruikt dan geprognoseerd (+ 21%). Dit geldt voor het handelsverkeer, maar als daarbij ook nog naar General Aviation (GA-verkeer) gekeken wordt, waar in de gebruiksprognose geen rekening mee gehouden is, dan komt het feitelijke aantal landingen op deze baan veel hoger uit dan geprognoseerd.
- De bijdrage van de Buitenveldertbaan aan de geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 20 is met 48,5% hoger geweest dan de bijdrage van de Schiphol-Oostbaan (37%).
- Belangrijkste oorzaak van het intensievere gebruik van de Buitenveldertbaan voor starts is groot onderhoud aan de Kaagbaan.
- Het effect van het groot baanonderhoud op de geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 20 is groter geweest dan het verwachte effect bij de berekening van de vervangende grenswaarde voor dit punt. Zonder groot baanonderhoud (en zonder vervangende grenswaarde in verband met het groot baanonderhoud) zou in dit handhavingspunt echter ook een overschrijding zijn geweest.

Overschrijding L_{den} -handhavingspunt 19

- L_{den} -handhavingspunt 19 staat voornamelijk onder invloed van startend verkeer op de Aalsmeerbaan (baan 18L) en de Buitenveldertbaan (baan 09).
- De Aalsmeerbaan (baan 18L) is zowel gedurende het etmaal als gedurende de nacht (23.00-07.00 uur; feitelijk alleen tussen 06.00 en 07.00 uur) meer voor starts gebruikt dan geprognoseerd (+ 26%). Het grotere aantal nachtstarts (+ 365%) heeft daarbij vanwege de nachtstrafactor extra bijgedragen aan de hoogte van de berekende geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 19.
- De Buitenveldertbaan is gedurende het etmaal meer voor starts gebruikt dan geprognoseerd (+ 28%).
- Belangrijkste oorzaak van het intensievere gebruik van de Aalsmeerbaan voor starts is intensief zuidelijke baangebruik en groot onderhoud aan de Kaagbaan. Het groot onderhoud aan de Kaagbaan is ook de belangrijkste oorzaak van het intensievere gebruik van de Buitenveldertbaan voor starts.
- Het effect van het groot baanonderhoud op de geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 19 is iets groter geweest dan het verwachte effect bij de berekening van de vervangende grenswaarde voor dit punt. Zonder groot baanonderhoud (en zonder vervangende grenswaarde in verband met het groot baanonderhoud) zou in dit handhavingspunt echter ook een overschrijding zijn geweest.

Overschrijding L_{night} -handhavingspunt 23

- L_{night} -handhavingspunt 23 staat voornamelijk onder invloed van startend en landend verkeer op de Zwanenburgbaan (starts baan 18C en landingen baan 36C) in de nacht.
- De Zwanenburgbaan is in de nacht met + 223% resp. > 258% intensiever voor starts en landingen gebruikt dan geprognoseerd.
- Belangrijkste oorzaak van het intensievere gebruik van de Zwanenburgbaan voor starts en landingen in de nacht is het groot onderhoud aan de Kaagbaan.
- Het effect van het groot baanonderhoud op de geluidbelasting in L_{night} -handhavingspunt 23 is kleiner geweest dan het verwachte effect bij de berekening van de vervangende grenswaarde voor dit punt.

Desondanks is sprake van een overschrijding in dit handhavingspunt. Dit betekent dat de overschrijding in dit handhavingspunt nog groter zou zijn geweest zonder groot baanonderhoud (en zonder vervangende grenswaarde in verband met het groot baanonderhoud).

3.4 Strikt preferentieel baangebruik

In paragraaf 2.2 is aangegeven dat in de ORS is afgesproken dat het wenselijk is om vooruitlopend op de definitieve verankering van het NNHS in wet- en regelgeving, de verkeersafhandeling te blijven uitvoeren volgens de regels van het strikt preferentieel baangebruik. Deze regels staan in het eindadvies van de Alderstafel van 8 oktober 2013. Hieronder is aangegeven om welke regels het gaat en welke banen of baancombinaties, in relatie tot deze regels, bepalend zijn geweest voor de overschreden handhavingspunten.

Gebruik baanpreferentietabel (regel 1)

Deze regel geeft aan dat de baankeuze moet worden gebaseerd op de meest preferente combinatie van beschikbare en bruikbare banen zoals weergegeven in de baanpreferentietabel. Er is een baanpreferentietabel voor de dag (06.00-23.00 uur) en een baanpreferentietabel voor de nacht (23.00-06.00 uur).

Uit paragraaf 3.3 blijkt dat:

- de overschrijdingen in de L_{den} -handhavingspunten 24 en 25 met name het gevolg zijn van het gebruik van de Aalsmeerbaan voor starts naar het zuiden;
- de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 20 met name het gevolg is van het gebruik van de Buitenveldertbaan voor starts;
- de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 19 met name het gevolg is van het gebruik van de Aalsmeerbaan en de Buitenveldertbaan voor starts;
- de overschrijding in L_{night} -handhavingspunt 23 met name het gevolg is van het gebruik van de Zwanenburgbaan voor starts en landingen in de nacht.

Overschrijdingen L_{den} -handhavingspunten 24 en 25

In de baanpreferentietabel voor de dag behoren de Kaagbaan en de Aalsmeerbaan tot de meest preferente baancombinatie voor starts bij zuidelijk baangebruik. De Kaagbaan vormt daarbij de primaire startbaan en de Aalsmeerbaan de secundaire startbaan. Uit paragraaf 3.3 blijkt dat de Aalsmeerbaan intensiever voor starts is gebruikt dan geprognosticeerd. Dit is de belangrijkste reden voor de overschrijdingen in de L_{den} -handhavingspunten 24 en 25. In het geval dat de Kaagbaan niet bruikbaar of beschikbaar is (bijvoorbeeld vanwege groot onderhoud), dient volgens de baanpreferentietabel voor de dag, bij zuidelijk baangebruik, de baancombinatie Aalsmeerbaan en Zwanenburgbaan voor starts te worden gebruikt. Voor wat betreft het gebruik van de Aalsmeerbaan heeft het groot onderhoud aan de Kaagbaan tot een extra belasting van de L_{den} -handhavingspunten 24 en 25 geleid.

Overschrijding L_{den} -handhavingspunt 20

In het geval dat de Kaagbaan, Aalsmeerbaan en Zwanenburgbaan niet voor starts kunnen worden gebruikt, wordt volgens de baanpreferentietabel voor de dag (bij goed zicht en binnen UDP) de Buitenveldertbaan als primaire startbaan gebruikt. Uit paragraaf 3.3 blijkt dat de Buitenveldertbaan voor starts intensiever is gebruikt dan geprognosticeerd. Dit is de belangrijkste reden voor de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 20.

Belangrijkste oorzaak van het intensievere gebruik van de Buitenveldertbaan voor starts is groot onderhoud aan de Kaagbaan. Dit groot baanonderhoud heeft tot een extra belasting van L_{den} -handhavingspunt 20 geleid.

Overschrijding L_{den} -handhavingspunt 19

Uit paragraaf 3.3. blijkt dat zowel de Aalsmeerbaan als de Buitenveldertbaan intensiever voor starts zijn gebruikt dan geprognosticeerd. Dit is de belangrijkste reden voor de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 19. Belangrijkste oorzaak van het intensievere gebruik van de Aalsmeerbaan voor starts is intensief zuidelijke baangebruik en groot onderhoud aan de Kaagbaan. Het groot onderhoud aan de Kaagbaan is ook de belangrijkste oorzaak voor het intensievere gebruik van de Buitenveldertbaan voor starts. Dit groot baanonderhoud heeft tot een extra belasting van L_{den} -handhavingspunt 19 geleid.

Overschrijding L_{night} -handhavingspunt 23

In de baanpreferentietabel voor de nacht behoren de Kaagbaan en de Polderbaan tot de meest preferente banen. In het geval dat de Kaagbaan niet bruikbaar of beschikbaar is (bijvoorbeeld vanwege groot onderhoud), dient volgens de baanpreferentietabel voor de nacht de baancombinatie Zwanenburgbaan en Polderbaan te worden gebruikt. Uit paragraaf 3.3 blijkt dat de Zwanenburgbaan in de nacht veel intensiever voor starts en landingen is gebruikt dan geprognosticeerd. Dit is de belangrijkste reden voor de overschrijding in L_{night} -handhavingspunt 23. Belangrijkste oorzaak van het intensievere gebruik van de Zwanenburgbaan in de nacht is groot onderhoud aan de Kaagbaan.

Inzet van een tweede start- of landingsbaan (regel 2)

Deze regel geeft aan dat een tweede start- of landingsbaan pas wordt ingezet als het aanbod meer bedraagt dan de beschikbare capaciteit van de eerste start- of landingsbaan. In de baanpreferentietabel voor de dag behoren de Kaagbaan en de Aalsmeerbaan tot de meest preferente baancombinatie voor starts bij zuidelijk baangebruik. De Kaagbaan vormt daarbij de primaire startbaan en de Aalsmeerbaan de secundaire startbaan. De secundaire baan wordt voor starts ingezet als het aanbod meer bedraagt dan de beschikbare capaciteit van de primaire baan. Voor de baancombinatie Kaagbaan en Aalsmeerbaan betekent dit dat naarmate het aanbod voor starts bij zuidelijk baangebruik toeneemt, de Aalsmeerbaan vaker als tweede startbaan wordt ingezet. Uit paragraaf 3.3 blijkt dat de Aalsmeerbaan (mede als gevolg van groot onderhoud aan de Kaagbaan) intensiever voor starts is gebruikt dan geprognosticeerd. Dit is de belangrijkste reden voor de overschrijdingen in de L_{den} -handhavingspunten 24 en 25. Daarnaast is het intensievere gebruik van de Aalsmeerbaan voor starts mede verantwoordelijk voor de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 19.

Verdeling van het startend en landend verkeer (regel 3)

Deze regel geeft aan hoe het verkeer over twee start- of twee landingsbanen moet worden verdeeld, in het geval er vanwege een start- of landingspiek twee startbanen of twee landingsbanen in gebruik zijn. Voor wat betreft de verdeling van het startende verkeer schrijft deze regel voor dat startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming in startpieken gebruik dient te maken van de meest westelijk gelegen startbaan. Bij de baancombinatie Kaagbaan en Aalsmeerbaar betreft het hier het gebruik van de Kaagbaan.

Vierde baan (regel 4)

Deze regel heeft betrekking op het gebruik van de vierde baan (2+2 baangebruik). Voor een beoordeling van de geconstateerde overschrijdingen is deze regel minder van belang.

3.5 Kwartaalbericht NNHS

Om alvast een indruk te krijgen van de werking van het NNHS worden door de luchtvaartsector, ten behoeve van de ORS, kwartaalberichten NNHS opgesteld. In deze kwartaalberichten wordt met betrekking tot de vier regels van het strikt preferentieel baangebruik van het NNHS aangegeven in hoeverre aan de toekomstige normen van deze vier regels wordt voldaan.

Hieronder de resultaten over het gebruiksjaar 2017, zoals weergegeven in het kwartaalbericht NNHS over het vierde kwartaal van het gebruiksjaar 2017, voor zover van belang voor de beoordeling van de geconstateerde overschrijdingen.

Resultaten gebruik baanpreferentietabel (regel 1)

Het gelegitimeerde gebruik van de baancombinaties uit de baanpreferentietabel bedraagt 97,9% voor de winterperiode en 95,6% voor de zomerperiode. Dit is meer dan de aan deze regel gekoppelde norm van 95%.

Resultaten inzet van een tweede start- of landingsbaan (regel 2)

De gelegitimeerde inzet van een tweede startbaan bedraagt 98,2% voor de winterperiode en 98,4% voor de zomerperiode. Dit is meer dan de aan deze (deel-)regel gekoppelde norm van 95%.

Resultaten verdeling van het startend en landend verkeer (regel 3)

Het percentage startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming waarbij in de startpieken gebruik is gemaakt van de meest westelijk gelegen startbaan bedraagt 99,1% voor de winterperiode en 99,7% voor de zomerperiode. Dit is meer dan de aan deze (deel-)regel gekoppelde norm van 97%.

Voor het NNHS en de totstandkoming van de kwartaalberichten NNHS bestaat nog geen definitieve (wettelijke) regeling. In de kwartaalberichten NNHS is aangegeven dat alle bewerkingen voor het bepalen van de NNHS-indicatoren derhalve zoveel mogelijk gebaseerd zijn op het laatste concept van de Regeling Milieu-informatie Schiphol (RMI). Daarbij is tevens aangegeven dat de gepresenteerde getallen van de NNHS-indicatoren om voornoemde reden voorlopige getallen zijn en de status 'concept' hebben. In verband hiermee worden bovengenoemde percentages door de Inspectie als indicatief beschouwd.

4. Conclusies

De Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de omstandigheden die een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de overschrijdingen. Op basis van dit onderzoek komt de Inspectie tot de volgende conclusies:

- De overschrijdingen in de L_{den} -handhavingspunten 19, 20, 24, 25 en L_{night} -handhavingspunt 23 zijn niet het gevolg geweest van buitengewone meteorologische omstandigheden.
- De overschrijdingen in de L_{den} -handhavingspunten 24 en 25 zijn met name te verklaren uit het intensievere gebruik van de Aalsmeerbaan voor starts in verband met intensief zuidelijk baangebruik en groot onderhoud aan de Kaagbaan, en het feit dat de beschikbare geluidsruimte in deze handhavingspunten hiervoor ontoereikend was (volumeprobleem).
- De overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 20 is met name te verklaren uit het intensievere gebruik van de Buitenveldertbaan voor starts in verband met groot onderhoud aan de Kaagbaan, en het feit dat de beschikbare geluidsruimte in dit handhavingspunt hiervoor ontoereikend was (volumeprobleem).
- De overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 19 is met name te verklaren uit het intensievere gebruik van de Aalsmeerbaan voor starts in verband met intensief zuidelijk baangebruik en groot onderhoud aan de Kaagbaan, alsmede het intensievere gebruik van de Buitenveldertbaan voor starts in verband met groot onderhoud aan de Kaagbaan, en het feit dat de beschikbare geluidsruimte in dit handhavingspunt hiervoor ontoereikend was (volumeprobleem).
- De overschrijding in L_{night} -handhavingspunt 23 is te verklaren uit het intensievere gebruik van de Zwanenburgbaan voor starts en landingen in de nacht, en het feit dat de beschikbare geluidsruimte in dit handhavingspunt hiervoor ontoereikend was (volumeprobleem).
- De luchtvaartsector heeft mogelijkheden gehad om de overschrijdingen van de grenswaarden voor de geluidbelasting door middel van stuurmaatregelen te voorkomen, maar heeft deze conform de afspraak in het Aldersadvies niet toegepast.
- Gezien de mate van overschrijding, alsmede het feit dat de overschrijdingen zich bij meerdere banen hebben voorgedaan, zouden stuurmaatregelen zeer ingrijpend zijn geweest.

5. Oordeel Inspectie

Uit het voorgaande blijkt dat het in het gebruiksjaar 2017 om overschrijdingen vanwege een niet unieke oorzaak gaat. De betreffende overschrijdingen zijn niet terug te voeren op een onvoorzienbare unieke gebeurtenis buiten de invloedsfeer van de luchtvaartsector. Wel is het zo dat er groot onderhoud aan de Kaagbaan heeft plaatsgevonden, waardoor andere banen intensiever moesten worden ingezet. Het effect hiervan op bepaalde handhavingpunten is (gedeeltelijk) ondervangen door middel van vervangende grenswaarden. Ook zonder het groot onderhoud aan de Kaagbaan (en zonder vervangende vervangende grenswaarden in verband met dat groot baanonderhoud) zouden er overschrijdingen zijn geweest. In alle gevallen was de beschikbare geluidruimte in de betreffende handhavingpunten ontoereikend om het verkeersaanbod te kunnen accommoderen. Dit betekent dat een herhaling van de overschrijdingen die zich in het gebruiksjaar 2017 hebben voorgedaan, niet kan worden uitgesloten.

In verband hiermee bestaat op basis van artikel 8.22 van de Wet luchtvaart een beginselplicht om tot handhaving over te gaan en een maatregel op te leggen.

Op 25 september 2015 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer gemeld dat bij overschrijding van de grenswaarden geluid in handhavingpunten anticiperend zal worden gehandhaafd. Dit houdt in dat bij overschrijding van de grenswaarden geluid, door de inspecteur-generaal geen maatregel aan de luchtvaartsector wordt opgelegd, indien blijkt dat de overschrijding het gevolg is van de toepassing van de regels uit het NNHS (zie ook paragraaf 2.2).

Om hierover een uitspraak te kunnen doen met betrekking tot de overschrijdingen in het gebruiksjaar 2017 heeft de Inspectie:

- a. vastgesteld om welke regels het gaat en welke banen of baancombinaties, in relatie tot deze regels, bepalend zijn geweest voor de overschreden handhavingpunten (zie paragraaf 3.4);
- b. gebruik gemaakt van de gegevens van de luchtvaartsector uit het kwartaalbericht NNHS over het vierde kwartaal van het gebruiksjaar 2017 (zie paragraaf 3.5).

Ad a. Uit paragraaf 3.4 blijkt dat:

- alle banen of baancombinaties die bepalend zijn geweest voor de overschreden handhavingpunten een relatie hebben met het gebruik van de baanpreferentietabel (regel 1);
- de Aalsmeerbaan, die bepalend is geweest voor de overschrijdingen in de L_{den} -handhavingpunten 24 en 25, een relatie heeft met de inzet van een tweede start- of landingsbaan (regel 2a) en de verdeling van het startend verkeer (regel 3a).

Ad b. Uit paragraaf 3.5 blijkt dat;

- de percentages van de tijd dat de baancombinaties uit de baanpreferentietabel (regel 1) en de Aalsmeerbaan als tweede startbaan (regel 2a) gelegitimeerd zijn ingezet, ruim boven de aan deze regels gekoppelde norm liggen;
- het percentage startend verkeer waarbij gebruik is gemaakt van de meest westelijk gelegen startbaan (regel 3a), ruim boven de aan deze regel gekoppelde norm ligt.

Voor de Inspectie is dit een duidelijke indicatie dat er voor wat betreft de toepassing van deze regels in het gebruiksjaar 2017, sprake is geweest van strikt preferentieel baangebruik zoals dat in het NNHS bedoeld is.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat alle overschrijdingen het gevolg zijn van de toepassing van de regels uit het NNHS.

Aldus is door de Inspectie vastgesteld dat met betrekking tot de overschrijdingen die te maken hebben met het gebruik van de Aalsmeerbaan, Buitenvelderbaan en Zwanenburgbaan voldaan is aan de voorwaarde uit de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 25 september 2015.

Op basis hiervan kan door de Inspectie anticiperend worden gehandhaafd. Dit betekent dat naar aanleiding van de overschrijdingen grenswaarden geluid in de L_{den} -handhavingspunten 19, 20, 24, 25 en L_{night} -handhavingspunt 23 geen maatregel hoeft te worden opgelegd.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

Februari 2018