

Vergaderjaar 2021–2022

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 417

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2021

Gebruiksprognose 2022; (2) de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland inzake het kort geding over de beleidsregel additionele allocatiecriteria van de Nederlandse slotcoördinator (ACNL).

1. Schiphol Gebruikersprognose 2022

Royal Schiphol Group (RSG) 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 uw Kamer de evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2020 en de Schiphol Gebruiksprognose 2022 aan¹. In de Schiphol Gebruiksprognose 2022 zijn de uitkomsten van de evaluatie en de bevindingen van de contra-expertise over de Schiphol Gebruiksprognose 2021 meegenomen waar mogelijk. Tevens bied ik uw Kamer de bij de Schiphol Gebruiksprognose 2022 horende contra-expertises en het ORS-advies aan². In de hiernavolgende paragrafen geef ik een korte toelichting op de afzonderlijke documenten.

De Gebruiksprognose 2022 is gebaseerd op een prognose van het verkeer dat in gebruiksjaar 2022 op Schiphol zal worden afgehandeld. Als gevolg van de COVID-19 uitbraak is er een grotere onzekerheid dan normaal gesproken in de verkeersprognose. Er zijn daarom twee scenario's (laag en hoog) onderzocht waarmee een onder- en bovengrens inzichtelijk is

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

gemaakt van het verkeersvolume en de daarmee verbonden milieueffecten. LVNL en Schiphol berichten wekelijks over het verwachte verkeersvolume en bijbehorend baangebruik zodat alle belanghebbenden kunnen beschikken over een zo actueel mogelijk beeld.

Evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2020

In de evaluatie van de Schiphol Gebruiksprognose 2020 zijn het in gebruikjaar 2020 werkelijk opgetreden gebruik van de luchthaven en de milieueffecten daarvan vergeleken met de verwachtingen in de gebruiksprognose voor het gebruikjaar 2020.

Enkele conclusies uit de evaluatie:

- Er zijn in 2020 ongeveer 272.600 gerealiseerde vliegtuigbewegingen. De Gebruiksprognose 2020 prognosticeerde er 497.400.
- In de nachtperiode zijn 16.100 vliegtuigbewegingen uitgevoerd, terwijl in de Gebruiksprognose 2020 er 29.200 waren voorzien.
- Het gerealiseerde baangebruik vertoont verschillen met het in de Gebruiksprognose 2020 opgenomen geprognosticeerde baangebruik. Deze verschillen zijn het gevolg van:
 - het winterseizoen is uitgevoerd volgens een grotendeels onverstoorde situatie. Vanaf maart 2020 werden reisbeperkingen ingesteld vanwege de COVID-19 uitbraak. Het zomerseizoen kende daarom een sterke reductie in het aantal vluchten ten opzichte van de prognose;
 - werkzaamheden voltooiing dubbele rijbaanstels (dubbele rijbaan Quebec gerealiseerd) waardoor meer vliegtuigbewegingen van de Buitenveldertbaan en minder vliegbewegingen van de Zwanenburgbaan hebben plaatsgevonden;
 - de weerscondities: in gebruikjaar 2020 was er bovengemiddeld veel zuiderwind, waardoor er meer inzet is geweest van zuidelijke baancombinaties dan geprognosticeerd voor gemiddeld weer;
 - operationele omstandigheden: het gaat hierbij met name om de normale onderhoudswerkzaamheden en grootschalige annuleringen door sneeuw, storm of ander verstorend weer.
- Verschillen tussen de geprognosticeerde geluidsbelasting en de werkelijke geluidsbelasting zijn met name gelegen in de in het vorige punt genoemde oorzaken voor het afwijkend baangebruik en de veroorzaakte geluidbelasting door helikoptervluchten. Helikopters worden doorgerekend met modellen die zijn ontwikkeld voor het doorrekenen van vliegtuigen. Aangezien de afgelopen jaren de helikoptervluchten sterk zijn toegenomen, worden de kleine onjuistheden die ontstaan als gevolg van onjuist modelgebruik ook sterk vergroot en daarmee de verschillen. In de Schiphol Gebruiksprognose 2022 is wel ter informatie aangegeven wat de bijdrage van helikopter- en helikopterverkeer is aan de prognose van de geluidbelasting, door het gerealiseerde helikopterverkeer uit 2020 mee te nemen in de voorspelling van de geluidbelasting als gevolg van helikopterverkeer in 2022.
- De milieueffecten (geluidbelasting, emissies en externe veiligheid) vallen binnen de grenzen voor gelijkwaardigheid.

Schiphol Gebruiksprognose 2022

In de Schiphol Gebruiksprognose 2022 wordt aangegeven wat het verwachte gebruik van de luchthaven Schiphol is in het gebruikjaar 2022. Dat gebruikjaar loopt van 1 november 2021 tot en met 31 oktober 2022. 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 2022 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 geluidbelastingen zijn gelijk als voorgaande jaren (2019 en 2020) bepaald met de «ECAC Doc29 implementatie voor Schiphol»³.

Enkele belangrijke onderdelen van de Gebruiksprognose 2022 zijn:

- In het gebruiksjaar 2022 worden maximaal 341.000 tot 496.000 vliegtuigbewegingen verwacht. Dit is gebaseerd op de ondergrens van het lage scenario en de bovengrens van het hoge scenario.
- Van de in totaal 496.000 vliegtuigbewegingen worden er 31.300 in de nacht verwacht. Daarmee blijft Schiphol onder de in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) vastgelegde maximumaantal van 32.000.
- In de gebruiksprognose wordt aangetoond dat de geluidbelasting bij het verwachte gebruik van Schiphol in gebruiksjaar 2022 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.

Contra-expertise van de Schiphol Gebruiksprognose 2021

Advanced Decision Systems Airinfra BV (ADECS) heeft in mijn opdracht een contra-expertise uitgevoerd op de berekeningen in de Gebruiksprognose 2022. 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. Uit de contra-expertise volgen ook aanbevelingen die als doel hebben de gebruiksprognose als informatiebron voor de omgeving te verbeteren.

De contra-expertise geeft aan dat de berekeningen in de Gebruiksprognose 2022 correct zijn uitgevoerd. Verder stelt de contra-expertise dat aan de geldende gelijkwaardigheidscriteria wordt voldaan. Daarnaast staan in de contra-expertise aanbevelingen waarmee de verschillen tussen prognose en realisatie verder kunnen worden verkleind. Deze aanbevelingen worden voorafgaand aan de gebruiksprognose 2023 besproken met de luchthaven Schiphol. De aanbevelingen vragen om aanpassingen in de computerapplicatie waarmee de berekeningen worden uitgevoerd (Daisy⁴). De computerapplicatie wordt niet elk jaar aangepast, zodat sommige aanbevelingen niet direct kunnen worden opgevolgd. Ook wordt aanbevolen in de gebruiksprognose de geluidbelasting als gevolg van helikopterverkeer op te nemen op basis van een ander rekenmodel dan het Nederlands Rekenmodel (NRM).

In mijn brief⁵ over de Gebruiksprognose 2020 is aangegeven dat op Europees niveau gewerkt wordt aan een helikoptermodel. Helaas heeft EASA besloten het helikoptermodel niet in 2021 te publiceren, maar eerst verder te willen ontwikkelen. Het ministerie is met EASA in gesprek om toch met het voorlopige helikoptermodel te experimenteren vooruitlopend op het definitieve helikoptermodel. Deze inzet op Europees niveau vergroot de kans dat het definitieve Europese helikoptermodel goed toepasbaar is voor Nederland, omdat onze ervaringen aan EASA zullen worden teruggekoppeld.

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)

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 396

⁵ Kamerstuk 29 665, nr. 377

Advies van Omgevingsraad Schiphol (ORS)

De ORS heeft geen bezwaren ten aanzien van de toereikendheid, transparantie en inzichtelijkheid van de informatievoorziening in de Gebruiksprognose 2022. Ze vertrouwt er daarnaast op dat de aanbevelingen gedaan in de contra-expertise door Schiphol zullen worden verwerkt.

De ORS geeft drie aandachtspunten mee. Het eerste aandachtspunt betreft de toezegging over het gebruik van het NRM bij de bepaling van de gelijkwaardigheidscriteria. Het tweede aandachtspunt betreft, net als voorgaande jaar, het ontbreken van een regelgevend kader voor de ontwikkeling van luchthaven Schiphol na 2020 en in aanvulling daarop een derde aandachtspunt de beheerste manier waarop herstel van het vliegverkeer kan plaatsvinden na de COVID-19 uitbraak.

Voor de toets aan gelijkwaardigheid, werden in de vorige gebruiksprognose berekeningen uitgevoerd volgens de rekenvoorschriften voor het NRM, omdat de geldende gelijkwaardigheidscriteria op basis van berekeningen met het NRM zijn vastgelegd. Alle berekeningen in de Gebruiksprognose 2022 zijn echter uitgevoerd volgens de ECAC Doc29 implementatie voor Schiphol. Schiphol heeft toegezegd, in overleg met het ministerie, om bij de evaluatie over de gebruiksprognose 2022 en voorgaande jaren, de gelijkwaardigheidscriteria op basis van berekeningen met zowel met Doc29 als het NRM uit te voeren. Hiermee wordt voldaan aan de wens van de ORS om continuïteit in de gegevensverstrekking aan de omgeving over de ontwikkeling van het aantal gehinderden in de regio.

Hoe Schiphol zich kan ontwikkelen en onder welke voorwaarden wordt in het kader van de uitwerking van de Luchtvaartnota (Kamerstuk 31 936, nr. 820) ingevuld. De Luchtvaartnota is op dit moment controversieel verklaard. Tot die tijd moet Schiphol zich houden aan het NNHS met een maximaal aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen en moet hiervan uitgaan voor de gebruiksprognose. Dit wordt met een wijziging van het LVB formeel verankerd. Het is nog steeds het doel om op zo kort mogelijke termijn het NNHS in het LVB te verankeren. Er is echter samenloop tussen de lopende vergunningprocedure ten aanzien van de natuurvergunning die door Schiphol als initiatiefnemer is aangevraagd en de Ontwerpwijziging LVB.⁶ Op 3 november 2021 per brief en in een technische briefing op 11 november 2021 bent u nader geïnformeerd over het proces van het LVB en de natuurvergunning.⁷

2. Uitspraak kort geding inzake beleidsregel ACNL

De rechtbank heeft 12 november jl. uitspraak gedaan ter uitwerking van het verkorte vonnis van 3 november 2021, waarin ACNL per direct is verboden de recent vastgestelde beleidsregel inzake additionele slotcriteria toe te passen. Ook is opgedragen om luchtvaartmaatschappijen in de gelegenheid te stellen om opnieuw slotaanvragen in te dienen. Het kort geding is aangespannen door de internationale belangenorganisatie van luchtvaartmaatschappijen (IATA). Meerdere luchtvaartmaatschappijen hebben zich in de procedure gevoegd aan de zijde van IATA.

De kern van de beleidsregel van ACNL is dat aanvragen van luchtvaartmaatschappijen voor slots uit de slotpool van de luchthavens Schiphol, Eindhoven en Rotterdam met voorrang door ACNL worden gealloceerd op

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 399

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 892

basis van connectiviteit, frequentie en milieu. Voor connectiviteit werd gebruik gemaakt van bestemmingenlijsten per luchthaven. Voor milieu werd gebruik gemaakt van een lijst met vliegtuigtypen.

Naast beoordeling van de ontvankelijkheid van de eisers en de spoedeisendheid van de zaak, waarover in het voordeel van de eisers is beslist, heeft de voorzieningenrechter uitspraak gedaan over de rechtmatigheid van de beleidsregel en de onafhankelijkheid van de slotcoördinator. Het vonnis komt er samengevat op neer dat de inhoud van de beleidsregel en dan met name het hanteren van bestemmingslijsten in strijd is met de Slotverordening, terwijl daarnaast de onafhankelijkheid van ACNL onvoldoende gestalte heeft gekregen bij de totstandbrenging en de toepassing van de beleidsregel.

ACNL is op dit moment de uitspraak aan het bestuderen en heeft mij laten weten in de komende twee weken aan te kunnen geven welke vervolgstappen zij overweegt. Er zijn hierbij verschillende opties: 1) ACNL kan in hoger beroep gaan tegen het vonnis; 2) ACNL kan een bodemprocedure starten om de rechtmatigheid van de beleidsregel te verdedigen; 3) ACNL kan besluiten om de uitspraak in kort geding als definitief eindoordeel te accepteren.

Wanneer dit vonnis in stand blijft, zijn de mogelijkheden om via de slotsystematiek bij te kunnen dragen aan het publieke belang netwerkqualiteit beperkt. Ongeacht de keuze die ACNL naar aanleiding van het voorgaande maakt, zal Nederland bij de toekomstige herziening van de Europese slotverordening inzetten op meer ruimte binnen de slotsystematiek ten behoeve van nationale beleidsdoelen, met name de publieke belangen netwerkqualiteit en duurzaamheid. Zodra bekend is wanneer deze herziening van start gaat, zal ik uw Kamer hierover informeren.

Ik houd het vervolgproces van deze procedure nauwlettend in de gaten opdat ik uw Kamer – in samenwerking met ACNL – kan informeren over relevante ontwikkelingen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser