

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. de minister
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Uw ref.
WGK025952

Onze ref.
U-24.001

Datum
16-01-2024

Onderwerp: Advies MRS inzake Tijdelijke regeling groot onderhoud banenstelsel Schiphol 2024

Hooggeachte heer Harbers,

Naar aanleiding van de openbare internetconsultatie Tijdelijke regeling groot onderhoud banenstelsel Schiphol 2024 besloot de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) tot het uitbrengen van een advies hierover. De MRS levert daarmee haar reactie op alle onderdelen van deze conceptregeling:

- Gewijzigde voorkeur in baancombinaties (baanpreferentietabellen);
- Vervangende grenswaardes;
- Vrijstelling voor het gebruik van alternatieve banen in nachtelijke periodes;
- Rapportageverplichting LVNL inzake starts vanaf secundaire banen.

Ten behoeve van de totstandkoming van dit advies heeft de MRS kennisgenomen van de stukken behorende bij de internetconsultatie. Ook heeft het een door Schiphol georganiseerde informatiebijeenkomst over de onderhoudswerkzaamheden en een brainstormsessie over mitigerende maatregelen bijgewoond.

Al met al staat de MRS zeer kritisch tegenover de voorgenomen ministeriële regeling. Het betekent vrij baan voor de luchtvaartsector zonder tegenprestatie richting de omgeving. Terwijl onderhoud bij de normale bedrijfsvoering hoort, houdt Schiphol er geen rekening mee bij de vaststelling van de capaciteit die het aan luchtvaartmaatschappijen beschikbaar stelt. Hierdoor is Schiphol genooddaakt om diverse ontheffingen en vrijstellingen van milieunormen aan te vragen. Dit leidt echter tot meer geluidshinder gedurende een lange periode voor de omgeving. Een bestaande gedoogsituatie wordt zo nóg ruimer gedoogd en onduidelijk is bovendien wat de omgeving daarvoor terugkrijgt. De MRS vindt dit volstrekt niet in lijn met het beleid zoals beschreven in de Luchtvaartnota 2020-2050 en de Hoofdlijnenbrief Schiphol, waarin juist ten doel wordt gesteld om de geluidshinder te reduceren. De MRS geeft de minister het dringende advies om de regeling voor Schiphol op zijn minst voorwaardelijk te maken aan de uitvoering van een aantal operationele maatregelen. Ook zouden de rapportageverplichtingen van LVNL aangescherpt moeten worden. Dit advies licht ik toe in het vervolg van deze brief.

De luchtvaart als normale bedrijfstak

In april 2019 heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) het advies Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute uitgebracht. In het advies betoogt de raad dat de luchtvaart op dit moment een uitzonderingspositie inneemt. De luchtvaart zou veel meer als gewone bedrijfstak moet worden behandeld. Veiligheid, milieu- en omgevingskwaliteit, hinder en CO2 stellen grenzen aan de mogelijkheden voor luchtverkeer. De luchtvaart zal zich net als andere economische sectoren moeten ontwikkelen binnen die grenzen, aldus de Rli. Het Rli-advies speelde een belangrijke rol bij de uitwerking van de Luchtvaartnota 2020-2050. Alle aanbevelingen van de Rli hebben in enige mate een vertaling gekregen in de nota.

De vraag wat precies onder ‘normaal’ moet worden verstaan, is relevant vanwege Artikel 8.23 uit de Wet luchtvaart. Daarin staat dat de minister van IenW een ministeriële regeling kan treffen: “(...)indien ten gevolge van groot onderhoud van een baan het normale gebruik van een luchthaven naar hun oordeel ernstig wordt belemmerd”. De MRS legt de minister graag een analogie voor betreffende de uitvoering van groot onderhoud bij ‘normale’ bedrijven. Voor normale bedrijven geldt namelijk als zij (groot) onderhoud uitvoeren: 1) dat dan de productiecapaciteit omlaag gaat. Een fabriek die produceert met drie machines moet noodgedwongen afschalen naar twee machines indien er eentje in onderhoud is. En 2) dat dan niet zomaar een ministeriële ontheffing wordt verleend. Indien bijvoorbeeld een roetfilter in een schoorsteen vervangen moet worden, blijven milieunormen van kracht en mag de fabriek dus geen ongefilterde rook uitstoten.

Het uitgangspunt zou volgens de MRS moeten zijn dat de capaciteitsplanning zo gemaakt wordt dat die past inclusief de geplande onderhoudswerkzaamheden. Er is daarbij een prikkel tot innovatie en er wordt voorkomen dat gekozen wordt voor de makkelijkste of goedkoopste optie. Wij merken daarbij op dat Witteveen+Bos in het onderzoek voor IenW expliciet aangeeft dat het niet beoordeeld heeft of het onderhoud in een kortere tijd uitgevoerd kan worden.

Het onderhoud aan het banenstelsel is een normale bedrijfsactiviteit. De *status aparte* van Schiphol blijkt uit twee punten, namelijk bij de capaciteitsdeclaratie en bij de vergunningverlening.

Capaciteitsdeclaratie

Artikel 6 uit de Europese slotverordening schrijft een “objectieve analyse” voor bij de bepaling van de capaciteit op een luchthaven. Omdat zowel groot onderhoud als milieugrenzen vooraf bekend zijn, zullen die in de objectieve analyse worden meegenomen. Als Schiphol de resultaten daarvan gebruikt voor de capaciteitsdeclaratie, dan kunnen de telkens terugkerende ontheffingen worden voorkomen. Zo wordt de rechtszekerheid van bewoners versterkt. Blijkbaar zijn het groot onderhoud en de milieugrenzen niet in de analyse meegenomen, want het gevolg is dat het luchtverkeer alleen kan worden afgehandeld met een baangebruik dat (langdurig en uiterst hinderlijk) afwijkt van het gangbare baangebruik zoals dat is vergund in het LVB.

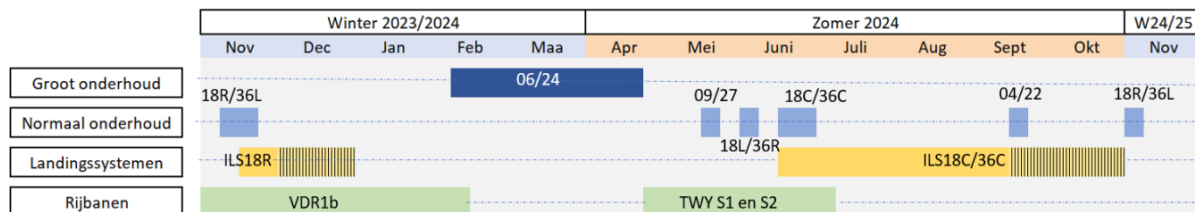
In navolging van het besluit van de minister om de experimenteerregeling in te trekken, is door IenW aan Schiphol gevraagd om een nieuwe capaciteitsdeclaratie voor het zomerseizoen vast te stellen. Daarbij is gevraagd om rekening te houden met de capaciteit bij Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Koninklijke Marechaussee en de Douane¹. De MRS vraagt de minister waarom hij Schiphol niet heeft gevraagd bij het vaststellen van de capaciteit ook rekening te houden met het geplande (groot) onderhoud aan het banenstelsel. De MRS adviseert de minister om er bij Schiphol op aan te

¹ Bron: persbericht Schiphol, d.d. 21/12/2023, vindplaats: <https://nieuws.schiphol.nl/onder-voorwaarden-minder-piekdrukteruimte-voor-483000-vluchten-op-schiphol-in-2024/>.

dringen om niet méér capaciteit te declareren dan het kan afhandelen op grond van het normale/reeds vergunde baangebruik en inclusief de gevolgen van gepland (groot) baanonderhoud.

Vergunningverlening

In het eerder aangehaalde Artikel 8.23 uit de Wet luchtvaart staat expliciet “groot” onderhoud. Voor 2024 gaat het dan alleen om het onderhoud aan de Kaagbaan; zie onderstaande planning van Schiphol. Ook in de aanvraag van Schiphol voor vrijstellingen en ontheffingen wordt het onderscheid gemaakt tussen groot en normaal onderhoud.



De MRS heeft begrepen dat Schiphol zich beroept op een definitie van groot onderhoud uit het concept LVB voor het NNHS. Daarin is het mogelijk om voor het normale jaarlijkse onderhoud alternatieve preferenties aan te vragen. Door vervolgens een vervangende set grenswaarden aan te vragen, vermengt Schiphol twee systemen. Namelijk het vigerende stelsel van grenswaarden binnen handhavingspunten (waarbij er voor het normale jaarlijkse onderhoud geen ophoging mogelijk is) en het beoogde nieuwe stelsel NNHS. De MRS vindt dit hoogst merkwaardig.

Vervangende preferentietabellen

Schiphol heeft vervangende preferentietabellen aangevraagd gedurende een lange periode voor werkzaamheden aan de ILS bij de Polderbaan en Zwanenburgbaan. Dit terwijl de combinatie van satellietnavigatie (als back-up voor ILS) met ILS op een parallelle baan veilig is volgens EASA, iets wat ook door LVNL wordt erkend. De gevolgen van eventuele vertraging bij de goedkeuring van deze procedure mag niet afgewenteld worden op de omgeving. De MRS verzoekt lenW om een spoedige verstrekking van goedkeuring en vraagt de minister om geen alternatieve baanpreferenties toe te staan voor de ILS-werkzaamheden.

Daarnaast valt het de MRS op dat de werkzaamheden niet doorgaan tijdens het weekeinde voor wat betreft het normale jaarlijkse onderhoud. Navraag bij Schiphol leverde op dat dit vanwege een personeelstekort komt en dat extra overlast zou worden vermeden door de banen in het weekeinde tijdelijk weer in gebruik te nemen. Dit blijkt echter alleen voor de Oostbaan en Buitenveldertbaan zo te zijn. Schiphol heeft aangegeven dat hieraan technische redenen ten grondslag liggen, namelijk dat er onderhoud nodig is aan de primaire kabels van de Polderbaan, Aalsmeerbaan en Zwanenburgbaan. Dat zijn banen die de afgelopen jaren al in groot onderhoud zijn geweest. De MRS vindt dit opvallend. Omdat niet duidelijk is waarom er aan de primaire kabels wordt gewerkt, vraagt de MRS aan de minister op grond van welke overwegingen de vervangende preferentietabellen voor deze banen in de weekenden zijn aangevraagd.

Mitigerende maatregelen ten behoeve van de omgeving

De MRS spreekt waardering uit voor het oog dat de minister heeft voor de omgeving in zijn brief van 20 november aan Schiphol². Uit het feit dat de internetconsultatie is gestart leidt de MRS af dat Schiphol het (in de brief van 20/11/2023 gevraagde) overzicht van maatregelen voor de omgeving bij het ministerie heeft ingediend. De MRS is benieuwd naar de inhoud hiervan, omdat dit document niet bij de stukken zit. Daarnaast werd tijdens de brainstormsessie, het woord zegt het al, door

² Bijlage 7 van de stukken uit de consultatie.

Schiphol niet duidelijk gemaakt welke concrete maatregelen er voor de omgeving genomen worden. Duidelijk werd wel dat operationele maatregelen niet tot de mogelijkheden behoorden en dat het vooral om relationele maatregelen zou gaan. De MRS vraagt de minister wat zijn verzoek aan Schiphol concreet heeft opgeleverd.

Op basis van uw verzoek aan Schiphol mogen omwonenden van Schiphol dit jaar extra inspanningen verwachten om (extra) geluidshinder te verminderen. De relationele maatregelen die Schiphol aan de MRS en de BRS heeft gepresenteerd (als mogelijke opties), zijn echter bij lange na niet voldoende om de extra hinder die omwonenden ervaren te mitigeren dan wel te compenseren. Overigens zijn de definitieve relationele maatregelen nog altijd niet bekendgemaakt. De MRS geeft de minister het dringende advies om de vrijstellingen voor Schiphol op zijn minst voorwaardelijk te maken aan de uitvoering van een aantal operationele maatregelen. Vanzelfsprekend alleen voor de duur van de onderhoudsperiode.

Artikel 8.23 derde lid uit de Wet luchtvaart biedt de minister de mogelijkheid om aan een vrijstelling beperkingen en voorschriften te verbinden met het oog op de geluidsbelasting. De MRS bepleit 1) een verbod op intersectiestarts en 2) een gebod van de NADP1-startprocedure. Door deze operationele maatregelen wordt de hinder voor de omgeving enigszins beperkt. Daarnaast bepleit de MRS een aanscherping van Artikel 4 tweede lid van de conceptregeling. In plaats van maandelijks (en binnen een maand³) zou LVNL wekelijks (en binnen een week) moeten rapporteren over het baangebruik gedurende groot baanonderhoud. Gelet op de duur van het baanonderhoud vormt een maandelijkse rapportage een ongewenste beperking van de sturingsmogelijkheden. Meer in het bijzonder bepleit de MRS dat LVNL rapporteert over i) het gebruik van de vrijstellingen en de vervangende preferentietabellen uit de voorliggende regeling en ii) de toepassing van de nee-tenzij-bepaling uit het LVB (Artikel 3.1.5 vijfde lid).

Conclusie

Het lijkt de normale gang van zaken dat via een ministeriële regeling vrijstellingen aan Schiphol worden verleend, om zodoende een theoretisch afwikkelingsniveau van het luchtverkeer te realiseren. Theoretisch, omdat van een capaciteit wordt uitgegaan die niet beschikbaar is onder operationele omstandigheden waar ook (groot) baanonderhoud onderdeel van is. Daarmee wordt een bestaande gedoogsituatie nóg ruimer gedoogd. Dit is niet acceptabel. Op weg naar een 'nieuw normaal' voor de luchtvaartsector kan de minister Schiphol vragen om baanonderhoud voortaan te betrekken in de capaciteitsdeclaratie. Dat leidt er mogelijk toe dat de capaciteit naar beneden moet worden bijgesteld, maar zodoende worden er geen (milieu)normen overschreden. Het zou de minister sieren als hij ook al bij dit ministerieel besluit een andere koers vaart, namelijk door mitigerende maatregelen af te dwingen bij sectorpartijen. De MRS is graag bereid om een toelichting te geven op dit advies.

Met vriendelijke groet,

Monique van Haaf,
Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol (a.i.)

³ De termijn staat in Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol.