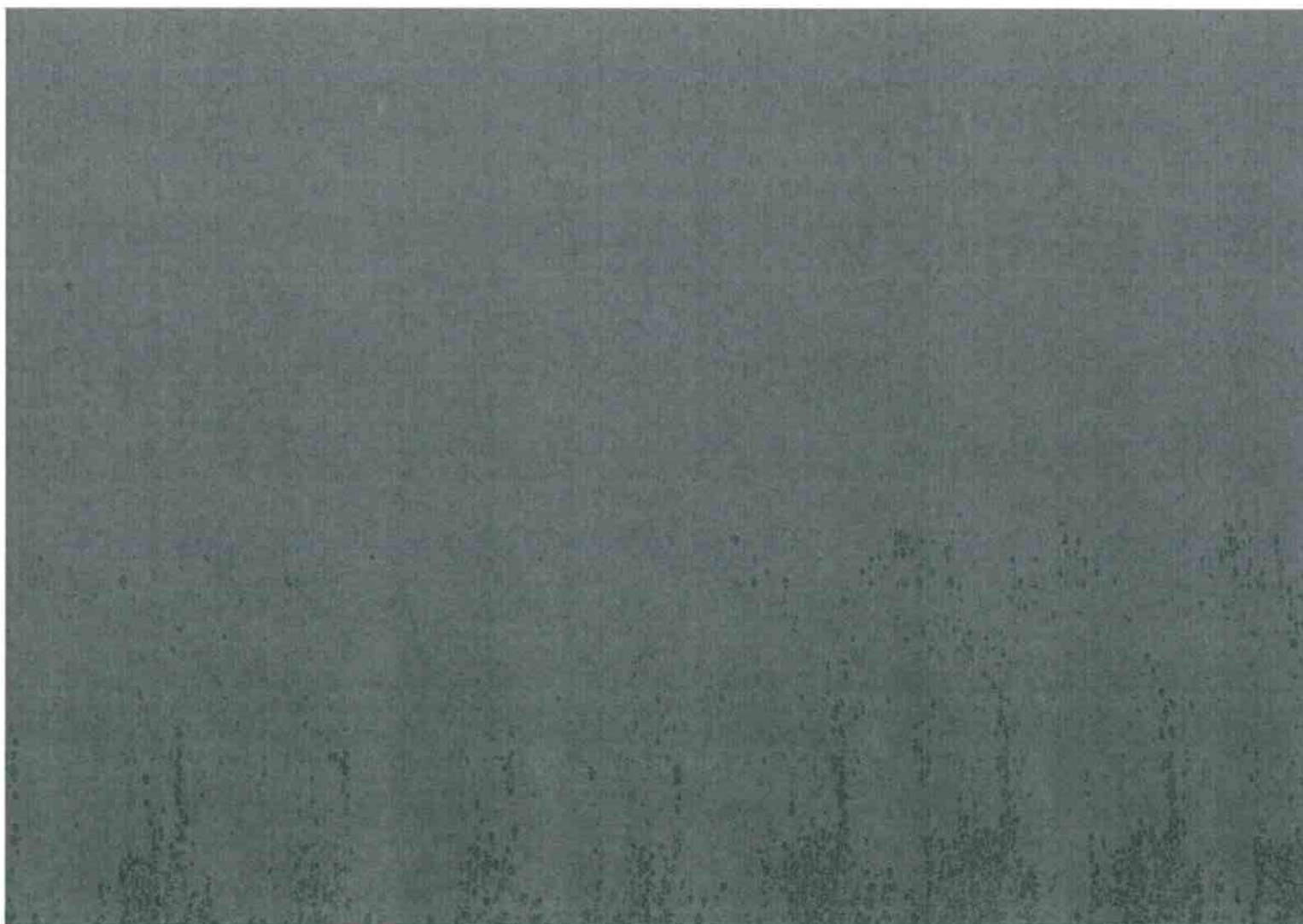


Onderzoeksrapport overschrijding grenswaarde geluid Rotterdam The Hague Airport 2018



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Onderzoeksrapport overschrijding grenswaarde geluid Rotterdam The Hague Airport

Gebruiksjaar 2018

Datum 11 februari 2019

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Luchtvaart

Vestiging Amsterdam
Postbus 16191, 2500BD Den Haag

070-4563463
www.ilent.nl
@inspectieLenT

Inhoud

Colofon

1	Inleiding/probleemstelling	7
2	Handhavingskader	8
2.1	Wet luchtvaart en Omzettingsregeling	8
3	Bevindingen	9
3.1	Vaststelling overschrijding	9
3.2	Dreigende overschrijding en maatregelen exploitant	9
3.3	Oorzaakanalyse overschrijding	10
4	Conclusies	12
5	Oordeel Inspectie	13

1. Inleiding/probleemstelling

Op 27 november 2018 heeft Rotterdam The Hague Airport (RTHA) de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de Inspectie) schriftelijk geïnformeerd over een overschrijding van de grenswaarde voor de geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 6 in het gebruiksjaar 2018.

Naar aanleiding van deze door de exploitant van RTHA (hierna: de exploitant) geleverde informatie dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- a. Wat is de oorzaak van de overschrijding.
- b. Wat hebben de exploitant, Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL) en de op RTHA opererende luchtvaartmaatschappijen gedaan om de overschrijding te voorkomen.

Vervolgens dient te worden bepaald of er door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) een maatregel moet worden opgelegd.

2. Handhavingskader

Het wettelijk (milieu-)kader voor Rotterdam The Hague Airport (RTHA) is Hoofdstuk 8 (Titel 8.4 en 8A.5) van de Wet luchtvaart, de Omzettingsregeling luchthaven Rotterdam The Hague Airport (hierna: de Omzettingsregeling) en de Regeling burgerluchthavens. De Omzettingsregeling blijft van kracht tot het moment dat voor RTHA een luchthavenbesluit is vastgesteld.

2.1 **Wet luchtvaart en Omzettingsregeling**

Het wettelijk kader voor de handhaving van de grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingpunten in de Omzettingsregeling is artikel 8.70, tweede lid, onder verwijzing naar artikel 8.45, van de Wet luchtvaart.

Zodra de Minister constateert dat een in de Omzettingsregeling opgenomen grenswaarde is overschreden, schrijft hij/zij op basis van artikel 45, eerste lid, van de Wet luchtvaart, een maatregel voor die naar zijn/haar oordeel bijdraagt aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen die grenswaarde. Bij overschrijding van een grenswaarde ontstaat derhalve voor de Minister een beginselplicht tot handhaving.

In de toelichting van de Omzettingsregeling is aangegeven dat de grenswaarden de exploitant, LVNL en de gebruikers van de luchthaven gezamenlijk een milieugebruiksruimte geven. Hieruit vloeit voort dat deze sectorpartijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om binnen die grenswaarden te blijven.

De maatregel van de Minister richt zich tot die partij die het in zijn macht heeft de overschrijding tegen te gaan. Vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid is de schuldvraag (wie is verantwoordelijk voor de overschrijding van de grenswaarde) daarbij niet aan de orde. Omdat een overschrijding in het gebruiksjaar waarin de overschrijding zich heeft voorgedaan niet meer ongedaan kan worden gemaakt, zal de betreffende maatregel niet eerder dan in het daarop volgende gebruiksjaar door de Minister worden opgelegd. Feitelijk betekent dit dat de maatregel erop is gericht dat de betreffende overschrijding zich in het nieuwe gebruiksjaar niet opnieuw voordoet.

Indien een door de Minister opgelegde maatregel, zoals bedoeld in artikel 8.45 van de Wet luchtvaart, niet wordt nageleefd, is de Minister 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.

3. Bevindingen

3.1 Vaststelling overschrijding

Op basis van de berekeningsrapportage van de exploitant over het vierde kwartaal van het gebruiksjaar 2018 (1 november 2017 t/m 31 oktober 2018) heeft de Inspectie vastgesteld dat zich in het gebruiksjaar 2018 in L_{den} -handhavingspunt 6 een overschrijding van de grenswaarde voor de geluidbelasting met 0,71 dB(A) heeft voorgedaan. Dit komt overeen met een overschrijding van ongeveer 18%. Het betreft hier een overschrijding in de zin van de Wet luchtvaart.

3.2 Dreigende overschrijding en maatregelen exploitant

Uit de berekeningsrapportage van de exploitant over het tweede kwartaal van het gebruiksjaar 2018 (1 november 2017 t/m 30 april 2018) blijkt dat in de eerste helft van het gebruiksjaar 2018 nog geen sprake was van een dreigende overschrijding van de grenswaarde voor de geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 6. Op dat moment was de verwachte geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 6 ongeveer 86% van de in dat handhavingspunt beschikbare geluidsruimte. Dit veranderde in mei 2018. Uit informatie van de exploitant blijkt dat in deze maand het aandeel landingen vanuit het zuidwesten op baan 06, als gevolg van overwegend noordoostelijke wind, meer dan 78% van het totale aantal landingen was. Veel hoger dan het langjarig gemiddelde van 33%. Hierdoor trad in L_{den} -handhavingspunt 6 een verslechtering op en kwam de verwachte geluidbelasting aan het einde van mei 2018 uit op ongeveer 102%, zo'n 2% meer dan de voor dat handhavingspunt beschikbare geluidsruimte.

Op 11 juli 2018 heeft de exploitant aan de Inspectie gemeld dat er sprake was van een dreigende overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 en dat op 9 juni 2018 een stuurmaatregel genomen is om de geluidbelastingopbouw in dat handhavingspunt zoveel mogelijk te beperken. Deze stuurmaatregel betreft het zoveel mogelijk gebruik maken van baan 24 voor landingen vanuit het noordoosten, binnen de randvoorwaarde van een veilige vluchtuitvoering. De stuurmaatregel is tot stand gekomen in overleg met LVNL en de op RTHA opererende luchtvaartmaatschappijen. Op 4 januari 2019 heeft de exploitant aan de Inspectie gemeld dat er naast de stuurmaatregel nog additionele maatregelen genomen zijn om de overschrijding zo beperkt mogelijk te houden. Het gaat hierbij om het sterk verminderen van trainingsvluchten met militaire vliegtuigen en helikopters van de kustwacht, en het waar mogelijk weren van minder stille vliegtuigen.

In verband met de dreigende overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 heeft de exploitant in de tweede helft van het gebruiksjaar 2018 maandelijks een berekeningsrapportage aan de Inspectie verstrekt. Uit deze maandrapportages blijkt dat de verwachte geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 6, ondanks de stuurmaatregel, tot en met juli 2018 verder is toegenomen tot een maximum van 122,46%, ongeveer 22% meer dan de voor dat handhavingspunt beschikbare geluidsruimte. Hierdoor is de dreigende overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 in augustus 2018 overgegaan in een feitelijke overschrijding. Daarna is de verwachte geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 6 weer enigszins afgenomen tot 117,76% aan het einde van het gebruiksjaar 2018, ongeveer 18% meer dan de voor dat handhavingspunt beschikbare geluidsruimte.

3.3 Oorzaakanalyse overschrijding

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

- de berekeningsrapportages van de exploitant over de gebruiksjaren 2014 t/m 2018;
- diverse mails van de exploitant vanaf het moment dat sprake was van een dreigende overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 en de exploitant een stuurmaatregel genomen heeft (11 juli 2018).

Daarnaast heeft de Inspectie gebruik gemaakt van aanvullende informatie, te weten:

- een notitie van de exploitant met een nadere uitleg over de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 (4 januari 2019);
- de aantallen landingen baan 06 voor de gebruiksjaren 2015 t/m 2018 op basis van gegevens uit CASPER Noise.

Hieronder de resultaten van de door de Inspectie uitgevoerde oorzaakanalyse.

Aantallen vliegtuigbewegingen startend en landend verkeer

	2014	2015	2016	2017	2018
Groot verkeer	21.938	22.403	22.304	20.288	21.150
Heliverkeer	4.383	5.046	5.909	5.703	5.849
Klein verkeer	23.610	22.594	24.673	25.260	25.270
Totaal	49.931	50.043	52.886	51.251	52.269

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de aantallen vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar 2018 niet substantieel afwijken van eerdere gebruiksjaren. Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van de aantallen vliegtuigbewegingen die het meest bepalend zijn voor de geluidbelastingsofbouw in handhavingspunt 6, te weten die van het groot verkeer, dan is sprake van een toename van 4,2% ten opzichte van het gebruiksjaar 2017 en een afname van 5,9% ten opzichte van het gebruiksjaar 2016.

Aantallen vliegtuigbewegingen landend verkeer baan 06 (IFR-verkeer)

	2014	2015	2016	2017	2018
Landingen 06	?	4.405*	4.338	3.893	4.905

*) Geëxtrapoleerd voor ontbrekende gegevens 1 november 2014 tot 26 december 2014

L_{den} -handhavingspunt 6 staat voornamelijk onder invloed van landend IFR-verkeer (groot verkeer) vanuit het zuidwesten bij het gebruik van baan 06. Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal landingen IFR-verkeer op baan 06 in het gebruiksjaar 2018 substantieel hoger ligt dan in voorgaande gebruiksjaren. Ten opzichte van het gebruiksjaar 2017 is sprake van een toename van 26,0%.

Percentage baangebruik groot verkeer

	2014	2015	2016	2017	2018
Baan 06	36,0%	37,4%	36,3%	34,7%	42,3%
Baan 24	64,0%	62,6%	63,7%	65,3%	57,7%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het percentage baangebruik baan 06 voor groot verkeer in het gebruiksjaar 2018 substantieel hoger ligt dan in voorgaande gebruiksjaaren. Ten opzichte van het gebruiksjaar 2017 is sprake van een toename van 21,9%. Het percentage baangebruik voor de banen 06 en 24 wordt voornamelijk bepaald door de windcondities (richting en snelheid) die zich in een gebruiksjaar hebben voorgedaan. De exploitant heeft aangegeven dat het hogere percentage baangebruik baan 06 het gevolg is van veel noordelijke en oostelijke wind, met name in de tweede helft van het gebruiksjaar 2018. Uit informatie van het KNMI blijkt dat er in 2018 veel noordelijke en oostelijke wind is geweest omdat sinds april 2018 vrijwel permanent een hogedrukgebied bij Nederland in de buurt heeft gelegen. Aangegeven is dat een zo extreem langdurige afwijking maar weinig voorkomt, maar dat er geen verband met klimaatverandering kan worden vastgesteld. Het KNMI gaat er vooraansnog vanuit dat er sprake is geweest van puur toeval en niet van een trend.

Geluidbelasting in handhavingspunten 6 en 06

	2014	2015	2016	2017	2018
Punt 6	94,84%	97,05%	94,84%	91,62%	117,76%
Punt 06	89,13%	87,1%	85,51%	79,98%	92,47%

De geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 06 wordt bepaald door starts naar het zuidwesten (baan 24) en landingen vanuit het zuidwesten (baan 06). Uit bovenstaande tabel blijkt dat deze starts en landingen niet tot een overschrijding van de grenswaarde in L_{den} -handhavingspunt 06 (dicht bij de baan) hebben geleid. Dat de situatie bij L_{den} -handhavingspunt 6 anders ligt, komt doordat de geluidbelasting in dat handhavingspunt voornamelijk wordt bepaald door landingen vanuit het zuidwesten. Uit bovenstaande tabel blijkt dat deze landingen tot een overschrijding van de grenswaarde in L_{den} -handhavingspunt 6 hebben geleid. In combinatie met de cijfers over de ontwikkeling van het aantal vliegtuigbewegingen groot verkeer over de gebruiksjaaren 2016 t/m 2018 kan hieruit worden afgeleid dat de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 niet het gevolg is van een te groot totaal volume verkeer, maar van een te hoog percentage gebruik baan 06.

Andere factoren die volgens de exploitant mogelijk hebben meegespeeld bij de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 zijn:

- een toename van het aantal vluchten met de traumahelikopter, ook in de nacht (negatief effect nachtstraffactor)
- een toename van het aantal vluchten met grote zakenjets;
- een kleinere spreiding van het landende vliegverkeer ter hoogte van handhavingspunt 6 als gevolg van minder Fokker 50 vliegtuigen dan waar in de Omzettingsregeling vanuit is gegaan, waardoor de naderingen nauwkeuriger gevlogen worden.

Daarnaast heeft de exploitant opgemerkt dat L_{den} -handhavingspunt 6 gevoeliger is voor een overschrijding dan andere handhavingspunten door de specifieke ligging van het handhavingspunt en door het grote verschil in landingsroute en startroute bij dit handhavingspunt.

4. Conclusies

De Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de omstandigheden die een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6. Op basis van dit onderzoek komt de Inspectie tot de conclusie dat:

- de overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 het gevolg is geweest van te veel landend verkeer op baan 06 als gevolg van sterk afwijkende windcondities in vergelijking met andere gebruiksjaren;
- de exploitant stuurmaatregelen heeft genomen, maar deze stuurmaatregelen onvoldoende effect hebben gehad om een overschrijding in L_{den} -handhavingspunt 6 te voorkomen.

5. Oordeel Inspectie

Uit het voorgaande blijkt dat de overschrijding van de grenswaarde voor de geluidbelasting in L_{den} -handhavingspunt 6 het gevolg is geweest van bijzondere weersomstandigheden.

Er kan niet worden gesteld dat sprake is geweest van een overschrijding vanwege een unieke oorzaak. Weliswaar is sprake geweest van een onvoorzienbare bijzondere situatie, maar deze is niet zo uniek dat deze in het gebruiksjaar 2019 niet meer kan voorkomen.

In verband hiermee bestaat op basis van artikel 8.45 van de Wet luchtvaart voor de Minister een beginselplicht om tot handhaving over te gaan en een maatregel op te leggen.

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 2019

