



Tijdelijke regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 15 januari 2021, nr. IENW/BSK-2021/4190, houdende vrijstelling van regels in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met groot onderhoud aan de Polderbaan (Tijdelijke regeling groot onderhoud Polderbaan)

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 8.23, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

BESLUIT:

Artikel 1 Vrijstellingen

1. Gedurende de periode van 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 dat de Polderbaan niet beschikbaar is vanwege groot baanonderhoud geldt een vrijstelling dagelijks voor het tijdvak tussen 23.00 uur en 6.00 uur van artikel 3.1.5, vierde lid, van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol voor starts van baan 36C (Zwanenburgbaan).
2. Gedurende de periode van 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 dat de Polderbaan niet beschikbaar is vanwege groot baanonderhoud geldt een vrijstelling dagelijks voor het tijdvak tussen 23.00 uur en 6.00 uur van de artikelen 3.1.1, eerste lid, en 3.1.3, eerste lid, van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol met betrekking tot de luchtverkeerswegen die voor vertrekkend verkeer vanaf baan 36C (Zwanenburgbaan) zijn aangewezen in bijlage 1 van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol op de kaart 2/21.

Artikel 2 Beperkingen en voorschriften

Met het oog op beperking van de geluidhinder wordt gedurende de periode van 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 voor de afhandeling van het luchthavenluchtverkeer gegeven de dan beschikbare start- en landingsbanen, zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de meest preferente banen binnen de daarvoor geldende meteorologische en operationele randvoorwaarden overeenkomstig de navolgende baanpreferentietabellen:

Tabel 1: Preferentietabel van kracht van 6.00 uur tot 23.00 uur.

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht én binnen UDP	1	06 (Kaagbaan)	36R (Aalsmeerbaan)	36C (Zwanenburgbaan)	09 (Buitenveldertbaan)
	2	18C (Zwanenburgbaan)	27 (Buitenveldertbaan)	24 (Kaagbaan)	18L (Aalsmeerbaan)

Tabel 2: Preferentietabel van kracht van 23.00 uur tot 6.00 uur.

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed of marginaal zicht	1	06 (Kaagbaan)	–	36C (Zwanenburgbaan)	–
	2	18C (Zwanenburgbaan)	–	24 (Kaagbaan)	–

Artikel 3 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 25 januari 2021 en vervalt met ingang van 3 mei 2021.



Artikel 4 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling groot onderhoud Polderbaan.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga*



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De onderhavige regeling bevat voor de periode 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 vrijstellingen van de regels in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) met betrekking tot het baan- en routegebruik vanwege groot onderhoud aan de Polderbaan, waardoor het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd. De regeling schrijft ook voor welke preferentietabellen door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), gegeven de dan beschikbare start- en landingsbanen, binnen de daarvoor geldende meteorologische en operationele randvoorwaarden tijdens de onderhoudsperiode dienen te worden toegepast. De Polderbaan is namelijk een preferente start- en landingsbaan die in principe het gehele etmaal wordt ingezet. Tijdens groot onderhoud kan de Polderbaan echter niet worden gebruikt. Naast groot onderhoud aan de Polderbaan voert Schiphol ook werkzaamheden uit voor de Voltooiing van het Dubbele Rijbaanstelsel (VDR).

Noodzaak onderhoudswerkzaamheden 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021

Uitgangspunt is dat onderhoudswerkzaamheden zoveel mogelijk worden geclusterd om de duur en overlast voor de vliegoperatie en omwonenden zo klein mogelijk te houden. Eens in de 7 jaar wordt groot onderhoud met een duur van 6–7 weken uitgevoerd aan een baan. Tijdens dit onderhoud wordt de toplaag volledig vervangen. Eens in de 15 jaar wordt ook de onderlaag tot aan de fundering vervangen. Deze onderhoudswerkzaamheden hebben een duur van 10–15 weken.

Sinds de oplevering van de Polderbaan in 2003 is de onderlaag van de Polderbaan niet eerder vervangen. Het is noodzakelijk op korte termijn onderhoud te plegen aan de onderlaag van de baan. Daarom zal in 2021 gedurende de periode van 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 groot onderhoud worden uitgevoerd aan de Polderbaan (baan 18R-36L). Na de uitvoering van deze onderhoudswerkzaamheden kan de Polderbaan baan weer voor een lange periode intensief worden gebruikt. De baan is dan volledig gerenoveerd, waarbij het asfalt tot aan de fundering is vervangen. Na 7 jaar zal vervolgens alleen de toplaag weer in onderhoud worden genomen.

Groot onderhoud is om een aantal redenen van belang. De luchthaven is gecertificeerd op grond van de Europese regelgeving (EASA) en is vervolgens verplicht om aan alle in de EASA-regelgeving opgenomen certificeringseisen te blijven voldoen. Voor de kwaliteit van banen en rijbanen gelden bepaalde prestatie-eisen. Om aan die eisen in wet- en regelgeving te kunnen blijven voldoen moet regelmatig onderhoud worden uitgevoerd. De werkzaamheden aan de Polderbaan zijn noodzakelijk om te blijven voldoen aan die gestelde wettelijke eisen en prestatienormen.

Een kwalitatief goede infrastructuur van de luchthaven Schiphol is noodzakelijk om de operatie op de luchthaven met minimale verstoringen mogelijk te maken. In het belang voor zowel het luchthavenproces als de omgeving van de luchthaven dient het onderhoud zo efficiënt mogelijk uitgevoerd te worden met zo min mogelijk hinder voor Schiphol en omwonenden.

Voor onderhavige vrijstelling geldt als uitgangspunt dat, behoudens operationele beperkingen die nodig zijn voor een veilige afwikkeling van het vliegverkeer, de operatie zodanig wordt vormgegeven dat hinder voor de omgeving maximaal wordt beperkt conform de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het nieuw normen- en handhavingstelsel.

De Polderbaan is een van de preferente banen, en daardoor één van de belangrijkste en meest gebruikte banen van Schiphol. Om overlast voor omwonenden en de operatie op Schiphol te beperken worden tegelijkertijd grote onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd aan de omliggende taxibanen, rijbaan Victor, en rijbaan Zulu en bijbehorende (rij)baanstations. Er is voor gekozen om het onderhoud aan de rijbanen naar de Polderbaan samen te laten vallen met het onderhoud aan de baan zelf. Daardoor hoeft de Polderbaan op een ander moment niet extra buiten gebruik te worden genomen voor grote onderhoudswerkzaamheden aan aangrenzende rijbanen.

Gedurende de onderhoudsperiode worden de volgende onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd:

- De asfalteringswerkzaamheden op de Polderbaan hebben een oppervlak van circa 275.000 m², dat is ongeveer 40 voetbalvelden. De asfaltwerken voor de rijbanen Victor en Zulu hebben samen een vergelijkbaar oppervlakte. Het werk bestaat uit het verwijderen van de twee bovenste lagen asfalt en het daarna aanbrengen van twee nieuwe lagen asfalt;
- Het aanbrengen van vervangende verharding;
- Het vervangen van het volledige verhardingspakket op het viaduct over rijksweg A5;



- Op de nieuwe asfaltverharding komt de markering. Op de Polderbaan wordt circa 15 km markering aangebracht en 35 km op de rijbanen;
- Het aanbrengen, inclusief bekabeling, van in het asfalt verwerkte baan- en rijbaan LED verlichting. De bestaande halogeen verlichting is aan het einde van de technische levensduur;
- De noodstroomaggregaten van baanstation H en rijbaanstation T worden vervangen. De UPS installatie in baanstation H wordt vervangen, de UPS zorgt er bij stroomuitval dat de baanverlichting blijft branden totdat het noodstroomaggregaat gestart is. Deze onderdelen zijn einde technische levensduur. De technische installaties van de vliegveldverlichtingsinstallatie, regelaars en schakelaars, worden aangepast aan de nieuwe LED verlichting;
- Het reinigen, repareren en deels vervangen van hemelwaterputten en -leidingen;
- Circa 190 m regenwaterafvoer wordt vervangen en bij circa 110 m betonriool wordt aan de binnenzijde een 'kous' aangebracht waarmee het riool weer voldoet aan de eisen;
- Het vervangen van de veld- en rijbaanbebording;
- De velden, circa 41.500 m², langs de baan en de rijbanen worden gemaaid, geëgaliseerd en opnieuw ingezaaid.
- Het testen van de systemen en vervolgens deze weer in gebruik nemen.

De periode van groot onderhoud aan de Polderbaan wordt ook meteen benut door LVNL om het Instrument Landing System (ILS) van de baan te vervangen. Een ILS zorgt ervoor dat vliegtuigen ondersteund worden om in een geleidelijke hoek te dalen naar de landingsbaan.

Werkzaamheden voor Voltooiing Dubbele Rijbaanstelsel (VDR) aan de kop van de Zwanenburgbaan (baan 36C)

Tijdens het groot onderhoud aan de Polderbaan worden tegelijkertijd nieuwbouwwerkzaamheden verricht. Het betreft de realisatie van de eerste fase van het project Voltooiing Dubbele Rijbaanstelsel (VDR). Hiervoor is een verdubbeling van de zuidelijk gelegen taxibaan Quebec nodig. Deze taxibaan is nu nog enkelzijdig, maar wordt verdubbeld in overeenstemming met de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2017. Met deze verdubbeling ontstaat de mogelijkheid om in twee richtingen te taxiën rond Schiphol. Dit heeft een aantal voordelen. Ten eerste komt het de veiligheid ten goede doordat de kans dat twee taxiënde vliegtuigen tegenover elkaar komen te staan wordt verminderd, minder baankruisingen nodig zijn en als gevolg van de verbeterde veiligheid de werkdruk voor de luchtverkeersleiding afneemt. Ook neemt de kans op files van en naar de start- of landingsbanen af. Doordat de kans op files afneemt wordt het risico op aangepast baangebruik als gevolg van drukte op de grond verkleind. Dit komt bijvoorbeeld de score op de baangebruiksregels in het nieuwe normen- en handhavingstelsel ten goede.

De werkzaamheden van project VDR worden doorlopend uitgevoerd in de winter en voorjaar van 2021. Er zijn vier fases van deze werkzaamheden met effecten op het baangebruik, fase A, B, C en D. Met het oog op beperking van overlast voor omwonenden en de vliegoperatie worden deze werkzaamheden voor een groot gedeelte tegelijkertijd uitgevoerd met de onderhoudswerkzaamheden. Voor het project VDR worden de volgende werkzaamheden uitgevoerd met effect op het baangebruik:

- Ophoging taxibaan Zulu.
- Ophoging toegang tot de Zwanenburgbaan voor de twee baanopritten W9 en W10.

Combinatie werkzaamheden Polderbaan en Project Voltooiing Dubbele Rijbaanstelsel (VDR)

Om overlast voor de omwonenden en het vliegverkeer zoveel mogelijk te beperken is ervoor gekozen om de werkzaamheden, met effect op het baangebruik, voor het project Voltooiing Dubbele Rijbaan (VDR) zo veel mogelijk te clusteren met de werkzaamheden aan de Polderbaan. Het achter elkaar uitvoeren van de werkzaamheden zou een aantal consequenties hebben. Ten eerste zouden dezelfde werkzaamheden voor het project VDR 11 weken langer duren en daardoor 11 weken extra overlast opleveren ten opzichte van de huidige planning. Dit zou overlast voor omwonenden zijn in de vorm van extra belasting op de Buitenveldertbaan en voor het vliegverkeer in de vorm van omtaxiën. Ook voor de veiligheid is een langere situatie met werkzaamheden onwenselijk. Ten tweede zouden deze later in het jaar gepland moeten worden, waarschijnlijk in de zomer, wanneer er meer vliegverkeer is en omwonenden meer in de tuin zitten of ramen open hebben. Hierdoor zouden dezelfde werkzaamheden meer overlast tot gevolg hebben. Voorts biedt de huidige periode met beperkt vliegverkeer als gevolg van de corona-pandemie de mogelijkheid de negatieve impact van de werkzaamheden voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken.

Planning

Schiphol heeft in de planning van de onderhoudswerkzaamheden rekening gehouden met de omwonenden waarbij de totale doorlooptijd van de werkzaamheden zoveel mogelijk is beperkt:

- door dag en nacht door te werken aan het project VDR;



- door de werkzaamheden zo vroeg mogelijk in het jaar in te plannen;
- door te voorkomen dat er in de zomerperiode met meer vliegverkeer wordt gewerkt;
- door de werkzaamheden zoveel mogelijk te clusteren.

Schiphol heeft toegelicht dat niet weersafhankelijke werkzaamheden 24/7 zijn ingepland. Voor weersafhankelijke werkzaamheden geldt dat deze 5 dagen per week zijn ingepland. Dit biedt bij slecht weer de mogelijkheid om uit te wijken naar de nachten en het weekend. Het niet inplannen van nachten en weekendwerk voor weersafhankelijke werkzaamheden op het kritieke pad van de planning is om uitloop en vertraging door weersinvloeden weer zo spoedig mogelijk op te kunnen vangen. Het aanleggen van asfalt is hierbij de belangrijkste. Asfalt kan bij een temperatuur onder 10 graden Celsius namelijk niet worden verwerkt. Voor het aanleggen van asfalt geldt dat geen verschuiving (vertraging of vervroeging) mogelijk is vanwege afspraken met asfaltproducenten. Asfaltplanning en bijbehorend management zijn van cruciaal belang om de planning niet te overschrijden. Het niet inplannen van enige speling zou leiden tot een onbeheersbare einddatum en verder uitloop van de planning, hetgeen ook voor de omgeving ongewenst is.

Onderbouwing vrijstellingen vigerend stelsel LVB

Om de omwonenden van Schiphol te beschermen tegen het geluid van het vliegverkeer op Schiphol, zijn door de overheid normen vastgesteld voor de geluidbelasting die het vliegverkeer in een jaar mag veroorzaken. Deze geluidnormen hebben betrekking op de totale geluidbelasting in L_{den} en de nachtelijke geluidbelasting in L_{night} . Er zijn rondom de luchthaven 35 handhavingpunten met grenswaarden voor de geluidbelasting L_{den} en 25 handhavingpunten met grenswaarden voor de geluidbelasting L_{night} . De exploitant ziet gelet op de beperkte hoeveelheid verkeer als gevolg van de corona-pandemie geen aanleiding om vervangende grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingpunten aan te vragen. Als gevolg van de pandemie zal het verkeersaanbod tijdens de onderhoudsperiode ver achterblijven van het verkeersaanbod zoals voorzien in de gebruiksprognose 2021. Alhoewel er gedurende het groot onderhoud aan de Polderbaan en de nieuwbouw werkzaamheden voor het project VDR meer gebruik gemaakt zal worden van de Buitenveldertbaan en de Schiphol Oostbaan, zijn vervangende grenswaarden niet nodig. Gedurende de onderhoudsperiode zal ook veel verkeer worden afgehandeld op de preferente Kaagbaan (off peak baangebruik). Hierdoor treedt een compenserend effect op, waardoor vervangende grenswaarden als gevolg van de geplande werkzaamheden door de exploitant niet worden aangevraagd.

Het gebruik van het banenstelsel en routegebruik is gebonden aan de beperkingen die zijn beschreven in het LVB. Het afwijkend baangebruik tijdens het onderhoud aan de Polderbaan, waardoor het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd, is aanleiding voor de exploitant geweest om het verzoek te doen om op basis van artikel 8.23 van de Wet luchtvaart vrijstelling te verlenen van de regels voor het baan- en routegebruik uit het huidige LVB. De onderhavige regeling verleent vrijstelling op een tweetal punten.

Ten eerste is in artikel 3.1.5 van het LVB opgenomen dat de Zwanenburgbaan van 23:00 tot 6:00 uur onder normale omstandigheden gesloten is voor starts (36C) en landingen (18C). Van de beperking om te landen op de Zwanenburgbaan kan worden afgeweken voor zover geen van de andere banen beschikbaar of bruikbaar is. De tijdelijke regeling maakt het mogelijk om gedurende de onderhoudsperiode dagelijks tussen 23:00 uur en 6:00 uur de Zwanenburgbaan (36C) in te zetten voor starts.

Ten tweede is in artikel 3.1.1, 3.1.2 en 3.1.3. van het LVB opgenomen dat een gezagvoerder van straalvliegtuigen ervoor zorg moet dragen dat het vliegtuig binnen een vertrek- of naderingsroute, of boven een minimale vlieghoogte blijft. De gezagvoerders mogen hier alleen van afwijken als dat in het belang van de veiligheid nodig is of op basis van een instructie van LVNL. Ook mogen gezagvoerders van de naderingsroute afwijken als het vliegtuig technisch onvoldoende in staat is om de naderingsroute correct te kunnen vliegen. LVNL mag hiervan tot een bepaald percentage afwijken als dat voor een veilige en doelmatige afwikkeling van het vliegverkeer noodzakelijk is. De vrijstelling leidt ertoe dat dit percentage voor de nacht niet van toepassing is op afwijkingen van luchtverkeerwegen voor vertrekkend verkeer vanaf baan 36C gedurende de onderhoudsperiode dat de Polderbaan niet beschikbaar is tussen 23.00 uur en 6.00 uur vanwege groot onderhoud. Dergelijke afwijkingen worden dus niet gerelateerd aan het maximaal toegestane percentage.

Schiphol heeft aangegeven dat met de verleende vrijstelling er bij harde noordwestenwind gedurende de nachtperiode een startbaan beschikbaar is. Dit betekent dat Schiphol in dat geval niet gesloten is voor startend verkeer. Ook hoeft, als gevolg van de verleende vrijstelling, bij matige wind uit noordelijke richting de Kaagbaan (baan 06) niet ingezet te worden voor starts richting het noordoosten. Dit zou in de nacht leiden tot extra hinder in Amsterdam en Amstelveen.



Afwijkend baangebruik tijdens groot onderhoud Polderbaan

Voor groot onderhoud zijn aan de Tafel van Alders (thans: Omgevingsraad Schiphol, ORS) afspraken gemaakt over hoe de baanpreferenties door LVNL moeten worden toegepast. Deze zullen binnen afzienbare tijd juridisch worden verankerd in het LVB. De onderhavige regeling schrijft voor welke preferentietabellen door LVNL, gegeven de beschikbare start- en landingsbanen, binnen de daarvoor geldende meteorologische en operationele randvoorwaarden, tijdens de onderhoudsperiode dienen te worden toegepast. De preferentietabel voor de dag, tabel 1, is gelijk aan de preferentietabel die in het NNHS wordt voorgeschreven bij het niet beschikbaar zijn van de Polderbaan.

Hieronder wordt toegelicht welke effecten de werkzaamheden aan de Polderbaan en het project VDR hebben op het baangebruik op Schiphol.

Baangebruik overdag (periode 06.00–23.00 uur)

De Polderbaan is een van de meest gebruikte start- en landingsbanen op Schiphol. De Polderbaan wordt in preferentie 1, 2, 5 en 6 altijd als primaire baan ingezet als startbaan (bij noordelijke wind) of als landingsbaan (bij zuidelijke wind). In het geval dat de Polderbaan niet beschikbaar is, dan neemt de Zwanenburgbaan normaliter deze rol als primaire baan over.

Dat is in deze in de regeling voorgeschreven preferentietabellen ook het geval. De inzet van de Zwanenburgbaan wordt in de periode 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 echter belemmerd omdat er in die periode ook werkzaamheden rondom de baan plaatsvinden.

Dit heeft vooral impact bij het gebruik als startbaan bij noordenwind. Door de werkzaamheden ten behoeve van de verdubbeling van de rijbaan Quebec zijn de twee baanopritten W9 en W10 bij de Zwanenburgbaan gesloten. Dit zijn de baanopritten die uiterst zuidelijk liggen aan de oostelijke zijde. Daarom zal dan niet de volle lengte van de Zwanenburgbaan gebruikt kunnen worden, en is deze daardoor niet als volwaardige baan inzetbaar. Dit heeft vooral impact op grote en zwaarbeladen vliegtuigen die de volledige baanlengte nodig hebben bij de start. Deze situatie is anders dan voor grote vliegtuigen die van de Oostbaan opstijgen. Die hebben weliswaar ook een kortere baanlengte beschikbaar, maar zijn niet zwaarbeladen en hebben mogelijk ook minder brandstof aan boord dan de meeste grote vliegtuigen die van de Zwanenburgbaan zouden starten. Daardoor hebben de startende grote vliegtuigen van de Oostbaan minder baanlengte nodig.

Voor een volledige inzet van de baan zou er normaal ook de mogelijkheid zijn om de toestellen via het zuiden om de Zwanenburgbaan heen te laten taxiën. Daardoor kunnen ze via het westen van de baan uitkomen bij het zuidelijke punt van de startbaan. Dit is echter niet mogelijk in de genoemde periode omdat er ook onderhoudswerkzaamheden plaatsvinden aan de rijbaan Zulu, die ten zuiden van de Zwanenburgbaan loopt. Dit betekent dat vliegtuigen die de volledige lengte van de Zwanenburgbaan nodig hebben daardoor via rijbaan Yankee moet taxiën, die ten noorden van de Zwanenburgbaan ligt. Daarbij ontstaat de situatie dat dit taxiënde verkeer de Zwanenburgbaan kruist als deze als startbaan in gebruik is, hetgeen voor de veiligheid niet gewenst is.

Afbeelding



Overzicht van gesloten rijbanen, weergegeven in rood, beschikbare rijbanen, weergegeven in blauw, en de locatie van het tweede viaduct voor nieuwbouw van de rijbaan Q, weergegeven met een zwarte stippellijn.

Voor een veilige en efficiënte afhandeling van het vliegverkeer kan bij noordenwind worden afgeweken van de in deze regeling voorgeschreven preferentietabellen. Dit is onder andere afhankelijk van de weersomstandigheden, de samenstelling van het startende verkeer (het aantal zware vliegtuigen) en de beschikbaarheid andere banen en rijbanen. In dat geval zal de Buitenveldertbaan in plaats van de Zwanenburgbaan worden ingezet als startbaan, waarbij zal worden geland op de Kaagbaan en tijdens landingspieken ook op de Aalsmeerbaan. Bij startpieken wordt de Zwanenburgbaan als eerste en de Buitenveldertbaan als tweede startbaan ingezet en zal er sprake zijn van de genoemde baankruisingen, omdat er geen passende alternatieve baancombinatie is bij noordenwind. Dit is conform de in deze regeling voorgeschreven preferentietabel. Hiermee wordt het gebruik van de Buitenveldertbaan geminimaliseerd binnen de randvoorwaarden op het gebied van veiligheid. Bij zuidenwind zijn er geen beperkingen voor de inzet van de Zwanenburgbaan. Zowel bij de start- als landingspieken wordt deze als primaire landingsbaan ingezet.

Baangebruik in de nacht (periode 23.00–6.00 uur)

In de nacht is de Polderbaan ook een van de preferente banen op Schiphol. Gedurende de periode dat de Polderbaan niet beschikbaar is, wordt conform de in de regeling voorgeschreven preferentietabel voor de nacht met name de Zwanenburgbaan alternatieve start- of landingsbaan ingezet, ondanks de beperkingen door het niet beschikbaar zijn van rijbanen en opritte. De Buitenveldertbaan blijft in de nacht gesloten voor starts. Uit een oogpunt van hinderbeperking worden starts vanaf de Kaagbaan (baan 06) richting het noordoosten in de nacht zoveel mogelijk voorkomen. Dit zou namelijk resulteren in veel hinder in Amsterdam en Amstelveen.

Als de windlimieten voor starts in de nacht dreigen te worden overschreden waardoor de Kaagbaan (baan 24) niet gebruikt kan worden, dan wordt de Zwanenburgbaan (baan 18C) tegelijkertijd gebruikt voor starts en landingen (mixed-mode). De werkzaamheden vormen geen veiligheidsprobleem voor deze starts, net zomin voor landingen op de Zwanenburgbaan in noordelijke richting (baan 36C).

2. Het verzoek

Op 18 december 2020 heeft de exploitant van de luchthaven Schiphol (hierna: de exploitant) formeel verzocht om in verband met groot onderhoud aan de Polderbaan, af te mogen wijken van de regels met betrekking tot het baan- en routegebruik, bedoeld in de artikelen 3.1.5, 3.1.1 en 3.1.3 van het



(huidige) LVB. Als gevolg hiervan zal het verkeer in het gebruiksjaar 2021 anders worden afgewikkeld dan in het LVB is opgenomen.

3. Wettelijk kader

Op grond van artikel 8.23 van de Wet luchtvaart kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vrijstelling van regels voor baan- en routegebruik verlenen en vervangende grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten vaststellen, indien ten gevolge van groot onderhoud van een baan of een rijbaan het normale gebruik van een luchthaven naar zijn oordeel ernstig wordt belemmerd. Het betreft gevallen waarin als gevolg van groot onderhoud een baan enige tijd niet gebruikt kan worden, waardoor het luchtverkeer op een andere wijze moet worden afgehandeld.

4. Beoordeling

Onderbouwing technische noodzaak, combinatie en duur onderhoudswerkzaamheden

Naar aanleiding van de aanvraag van de exploitant is de onderhavige regeling opgesteld. De noodzaak en het belang van een goed onderhouden banenstelsel wordt onderschreven. Dit is van belang voor een veilig en adequaat functionerend Schiphol. De luchthaven is gecertificeerd op grond van de Europese regelgeving (EASA) en is vervolgens verplicht om aan alle in de EASA-regelgeving opgenomen certificeringseisen te blijven voldoen. Deze certificeringseisen hebben met name betrekking op de inrichting van de luchthaven, waardoor een veilig gebruik van de luchthaven mogelijk is, inclusief baangebruik. Alle formele eisen zijn overzichtelijk samengevat in een niet-officieel document van EASA¹. In dit document wordt verwezen naar alle formele regelgeving. In de afweging is met name van belang of het moment en duur van het groot baanonderhoud zo gekozen zijn dat het groot baanonderhoud kan worden uitgevoerd met zo min mogelijk overlast voor omwonenden. In het 'Informatiedocument bij de ontheffingsaanvraag voor groot onderhoud in gebruiksjaar 2021', d.d. 11 december 2020, heeft de exploitant de technische noodzaak van het groot baanonderhoud aan de Polderbaan voldoende onderbouwd. Ook heeft de exploitant voldoende onderbouwd dat het wenselijk is om de werkzaamheden aan de Polderbaan gecombineerd met de werkzaamheden aan het Project VDR in het gebruiksjaar 2021 uit te voeren. Er is op basis van de door de luchthaven verstrekte informatie voor het ministerie geen aanleiding om aan te nemen dat de in 2021 geplande onderhoudswerkzaamheden in een aanzienlijk korter tijdsbestek uitgevoerd zouden kunnen worden (zie ook onder zienswijzen).

Veiligheid

Van de preferentietabellen kan uitsluitend vanwege veiligheid worden afgeweken, conform de uitzonderingsmogelijkheid ten aanzien van de regels in het LVB in artikel 8.20 Wet luchtvaart. Dat hangt dan af van feitelijke omstandigheden, waaronder te noemen de weersomstandigheden, het verkeersaanbod en de samenstelling van het taxiënde verkeer dat de Zwanenburgbaan structureel kan kruisen. Het is vooraf niet in te schatten welke combinaties van omstandigheden zich zullen voordoen.

Uit het informatiedocument blijkt dat LVNL een risicoanalyse heeft uitgevoerd naar het afwijkende baangebruik tijdens de onderhoudsperiode. Ook in het kader van het Integral Safety Management System (ISMS) van de sector bij het toewijzen van baancombinaties zijn de risico's geanalyseerd van taxiënde verkeer dat de Zwanenburgbaan via rijbaan Y kruist als deze als startbaan in gebruik is. Daarbij worden baancombinaties met deze afhankelijke kruisingen via rijbaan Y met een structureel karakter binnen het ISMS als minder veilig gekwalificeerd ten opzichte van baancombinaties waarvoor dat niet geldt.

Onderbouwing nieuwe normen- en handhavingstelsel Schiphol (NNHS)

In het nieuwe stelsel vervalt de vaststelling van grenswaarden voor geluid in handhavingspunten voor de luchthaven Schiphol en wordt in de Wet luchtvaart een basis opgenomen voor het vaststellen van vier baangebruik regels met bijbehorende normen voor strikt preferentieel baangebruik in het LVB. De partijen in de Omgevingsraad Schiphol (ORS), voorheen Tafel van Alders, hebben destijds na afloop van de experimentperiode gelet op de uitkomsten van het tweejarige experiment afgesproken het wenselijk te achten om vooruitlopend op de definitieve verankering van het NNHS in wet- en regelgeving, de verkeersafhandeling te blijven uitvoeren volgens de regels voor het strikt preferentieel baangebruik. Tot het moment waarop het NNHS in de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving definitief van kracht is, zal bij overschrijding van de grenswaarden in de handhavingspunten anticiperend gehandhaafd worden. Anticiperend handhaven houdt in dat er bij

¹ Easy Access Rules for Aerodromes (Regulation (EU) 139/2014) mei 2019



overschrijding van de grenswaarden geen maatregel wordt opgelegd, indien blijkt dat de overschrijding het gevolg is van de toepassing van de regels uit het nieuwe stelsel. Dit wordt na afloop van ieder gebruiksjaar beoordeeld door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Voor de invoering van dit nieuwe stelsel bestaat in de Kamer breed draagvlak. De wijziging van de Wet luchtvaart van 9 maart 2016 waarmee het nieuwe stelsel wordt ingevoerd heeft de goedkeuring van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer en is op 30 maart 2016 gepubliceerd in het Staatsblad (Staatsblad 2016, 119n1). Op dit moment worden de laatste stappen gezet richting het verankeren van het nieuwe stelsel in het LVB.

LVNL is verzocht om, binnen de veiligheidscondities, tijdens de onderhoudsperiode baancombinaties in te zetten die gegeven de dan beschikbare banen maximaal inzetten op hinderbeperking conform het NNHS. LVNL heeft onderbouwd dat met de aangepaste baanpreferenties, voor overdag en in de nacht, de onderhoudswerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd binnen de regels en verantwoordingscriteria van het NNHS.

Regel 1 NNHS: Inzet baancombinaties

Deze regel heeft betrekking op de verklaarbaarheid van de ingezette baancombinaties aan de hand voorgeschreven preferentievolgorde binnen het NNHS. Deze regel blijft van toepassing tijdens de onderhoudsperiode.

Uit het NNHS volgt dat het luchthavenverkeer bij normaal gebruik van de luchthaven wordt afgehandeld met toepassing van de baanpreferentietabellen van het NNHS. De voorgenomen onderhoudswerkzaamheden kunnen niet worden uitgevoerd met toepassing van de preferentietabellen zoals deze onder normale omstandigheden worden toegepast. Derhalve is in deze ministeriële regeling bepaald welke baanpreferentietabellen tijdens de periode van het groot onderhoud van toepassing zijn voor het selecteren en het verklaren van de in de praktijk gebruikte baancombinaties. De preferentietabel voor de dag, tabel 1, is gelijk aan de preferentietabel die in het NNHS en binnen afzienbare tijd in het nieuwe LVB wordt voorgeschreven bij het niet beschikbaar zijn van de Polderbaan.

Deze zal door LVNL overdag bij de afhandeling van het vliegverkeer worden gehanteerd. Het NNHS bevat voor de nachtperiode geen vervangende preferentietabellen. Ter bescherming van de omgeving is in deze regeling ook voorgeschreven welke baanpreferentietabel gedurende de periode van 23.00 uur tot 6.00 door LVNL dient te worden toegepast bij de afwikkeling van het vliegverkeer.

In het informatiedocument heeft de sector onderbouwd dat met de in deze ministeriële regeling opgenomen baanpreferentietabellen tijdens de periode van het groot onderhoud het percentage niet legitiem verklaard baangebruik maximaal ongeveer 3% lager is met het aangepaste baangebruik dan zonder dat baangebruik. Dit past binnen de bandbreedte van 2,3% tot 4,4% niet legitiem verklaard baangebruik in gebruiksjaren 2016 tot en met 2019. Daarmee is de conclusie dat verkeersafhandeling binnen de bestaande verantwoordingscriteria voor NNHS-regel 1 kan plaatsvinden.

Regel 2 NNHS: Inzet van een tweede start- of landingsbaan

Deze regel heeft betrekking op de inzet van een tweede startbaan respectievelijk tweede landingsbaan indien het verkeersaanbod daartoe noodzaakt. Deze regel blijft van toepassing tijdens de onderhoudsperiode.

Regel 3 NNHS: Verdeling van het startend en landend verkeer

Deze regel geeft aan hoe het verkeer over twee start- of landingsbanen moet worden verdeeld, in het geval er vanwege een start- of landingspiek twee startbanen of twee landingsbanen in gebruik zijn. Deze regel blijft van toepassing tijdens de onderhoudsperiode.

Regel 4 NNHS: Gebruik van de vierde baan

Deze regel heeft betrekking op de inzet van een vierde baan. Deze regel blijft van toepassing tijdens de onderhoudsperiode.

De vier NNHS-regels voor het strikt preferentieel baangebruik zijn opgenomen in bijlage 2 bij de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van het NNHS en zullen in verband met de zienswijze procedure naar verwachting in januari 2021 worden gepubliceerd in de Staatscourant en op de website <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl>



Zienswijzen: reactie partijen ORS op ontwerpregeling

Hoewel het geen wettelijke verplichting is, is de ontwerpregeling die naar aanleiding van het verzoek van de sector is opgesteld, voorgelegd aan de partijen die in de ORS vertegenwoordigd zijn. De leden van de ORS zijn in de gelegenheid gesteld om in de periode van 15 december t/m 28 december 2020 schriftelijk te reageren op de ontwerpregeling. Hiertoe heeft op 18 december 2020 het ORS-secretariaat op verzoek van het ministerie een informatiesessie georganiseerd. Met het voorleggen van de ontwerpregeling is beoogd antwoord te krijgen op de vraag of de informatievoorziening in de regeling met betrekking tot de noodzaak van de onderhoudswerkzaamheden, het door LVNL voorgestelde baangebruik tijdens de onderhoudsperiode en de preferentietabellen die daaruit voortvloeien voldoende transparant en inzichtelijk is gemaakt. Tijdens de informatiebijeenkomst heeft Schiphol de vragen beantwoord die betrekking hebben op de noodzaak en inrichting van de onderhoudswerkzaamheden. LVNL heeft vragen beantwoord met betrekking tot het alternatieve baangebruik tijdens de onderhoudsperiode. Het ministerie heeft aangegeven dat zij het belangrijk vindt om binnen de kaders van het NNHS tot een verantwoorde afhandeling van de onderhoudswerkzaamheden te komen, dat Schiphol en LVNL daarbij maximaal rekening houden met de omgeving en dat daarbij is geborgd dat uitsluitend vanuit veiligheidsoverwegingen wordt afgeweken van de preferentietabellen die tijdens de onderhoudsperiode van toepassing zijn. Het ministerie heeft een schriftelijke reactie op de voorgeselde regeling ontvangen. Een deel van de ontvangen reactie heeft betrekking op de inhoud van de regeling zelf. Een deel van de opmerkingen is meer van algemene aard, en heeft betrekking op de wijze waarop wordt geborgd dat bij de planning en afhandeling van de onderhoudswerkzaamheden het belang van de omgeving maximaal wordt meegewogen.

Inhoud ontwerpregeling

De reacties op de inhoud van de regeling hebben samengevat betrekking op de planning en het afwijken van de preferentietabellen die tijdens de onderhoudsperiode door LVNL, gegeven de dan beschikbare start- en landingsbanen, worden toegepast.

- a. Vanuit de omgeving is de vraag gesteld of de onderhoudswerkzaamheden door betere clustering van werkzaamheden en een strakkere planning met minder speling niet binnen een korter tijdsbestek uitgevoerd kunnen worden, met als eindresultaat minder overlast voor de omgeving. Reactie: In hoofdstuk 1 van deze toelichting is aangegeven om welke redenen de onderhoudswerkzaamheden op deze wijze en volgens deze planning worden uitgevoerd.
- b. Met betrekking tot het baangebruik is vanuit de omgeving aangegeven dat het voor de omgeving van belang is dat niet van de in deze regeling voorgeschreven preferentietabellen wordt afgeweken. Reactie: De baanpreferentietabel, zoals opgenomen in deze regeling, die gedurende de onderhoudsperiode van kracht is van 6.00 uur tot 23.00 uur betreft de preferentietabel in het NNHS bij het niet beschikbaar zijn van de Polderbaan. Deze dient door LVNL overdag bij de afhandeling van het vliegverkeer te worden gehanteerd. Ter bescherming van de omgeving is in deze regeling ook voorgeschreven welke baanpreferentietabel gedurende de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur door LVNL dient te worden toegepast bij de afwikkeling van het vliegverkeer.

LVNL mag van de in deze regeling opgenomen baanpreferentietabellen afwijken als dat in het belang van de veiligheid noodzakelijk is. Dit is conform de uitzonderingsmogelijkheid voor de regels in het LVB in artikel 8.20 van de Wet luchtvaart. Gegeven het feit dat het NNHS formeel nog niet van kracht is, zal de ILT de verantwoording van de sector van het baangebruik conform de NNHS regels in de periode van het groot baanonderhoud als casus in beschouwing nemen. Dit naar aanleiding van de wens van het ministerie om, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het NNHS, aan de hand van de regeling voor het onderhoud in 2021 meer inzicht te krijgen in de gevolgen van de vrijstelling voor de berekening van de verklaarbaarheid van het baangebruik. De ILT is gevraagd om voor de periode van het groot baanonderhoud na te gaan in hoeverre de in de regeling vastgelegde preferentietabellen worden toegepast en in hoeverre van deze tabellen legitiem wordt afgeweken.

Aanpak onderhoudswerkzaamheden Schiphol in algemene zin.

Vanuit de omgeving is aangegeven dat zij graag in een eerder stadium door Schiphol en LVNL betrokken had willen worden, namelijk bij het identificeren en uitwerken van de verschillende alternatieven voor de totale onderhoudswerkzaamheden die in 2021 gepland staan. Nu is de omgeving pas betrokken nadat een voorkeursalternatief is gepresenteerd door Schiphol en deze is vastgesteld binnen de sector, waardoor het beeld bij de omgeving blijft bestaan dat de belangen van de omgeving ondergeschikt zijn gemaakt aan de belangen van de sector. De omgeving geeft aan dat de regeling die door de sector is aangevraagd slechts betrekking heeft op een periode van 13 weken waarbij groot onderhoud aan de Polderbaan wordt uitgevoerd, terwijl er gedurende het gehele jaar, in totaal 7 maanden, allerlei type onderhoudswerkzaamheden aan verschillende banen worden uitgevoerd. De omgeving signaleert dat het NNHS onvoldoende bescherming biedt tegen overlast



gedurende de periode waarin onderhoud aan de preferente banen moet worden uitgevoerd.

Reactie: In reactie hierop kan worden gemeld dat dit onderwerp in navolging van de adviezen van Pieter van Geel gepland staat om in 2021 te worden opgepakt binnen het ministerie, waarbij ook zal worden onderzocht of, en zo ja, hoe de omgeving in een vroegtijdig stadium kan worden betrokken bij de planning van de onderhoudsactiviteiten. In dit verband zal dan ook worden gezien of regel 1 van het NNHS kan worden aangescherpt met betrekking tot de inzet van de minder preferente banen tijdens onderhoudswerkzaamheden.

HUF-toets

De ontwerpregeling is door de ILT getoetst op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. De ILT heeft geconcludeerd dat de regeling uitvoerbaar, handhaafbaar en voldoende fraudebestendig is.

5. Werkingsduur

De vrijstellingen in verband met het groot onderhoud aan de Polderbaan gelden voor de periode van 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021. Daarin is voor de Polderbaan rekening gehouden met een mogelijke uitloop van een week voor de uitvoering van de werkzaamheden als gevolg van slechte weersomstandigheden of andere onvoorziene omstandigheden. Uit eerdere ervaringen met onderhoudswerkzaamheden is gebleken dat uitloop van werkzaamheden vrijwel nooit plaatsvindt.

6. Lasten voor burgers en bedrijven

Bij de voorbereiding van deze regeling is gekeken naar wat de mogelijke regeldruk zou zijn. Onder regeldruk wordt verstaan: de administratieve lasten en de eventuele nalevingskosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van diezelfde overheid. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert over de gevolgen voor de regeldruk van wet- en regelgeving. Mede gezien eerdere tijdelijke regelingen, die zijn vastgesteld ten behoeve van het groot onderhoud en waarbij evenmin sprake was van effecten voor de nalevingskosten en administratieve lastendruk, is afgezien van een adviesaanvraag aan de ATR. De regeling leidt niet tot extra administratieve lasten en nalevingskosten.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Vrijstellingen

Eerste lid

Gedurende de periode van 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 dat de Polderbaan niet beschikbaar is tussen 23:00 en 6:00 uur vanwege groot onderhoud, wordt de Zwanenburgbaan opengesteld voor starts van baan 36C.

Tweede lid

Gedurende de periode van 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 dat de Polderbaan niet beschikbaar is vanwege groot onderhoud, wordt een vrijstelling dagelijks voor het tijdvak tussen 23:00 uur en 6:00 uur verleend van de luchtverkeerwegen die zijn aangewezen voor vertrekkend verkeer vanaf baan 36C (Zwanenburgbaan) in bijlage 1 van het LVB op de kaart 2/21.

Aangezien er geen standard instrument departures (SID's) vanaf baan 36C naar het westen bestaan, zullen startende vliegtuigen die van deze baan gebruik maken een instructie van de luchtverkeersleiding krijgen. Zo zullen vliegtuigen met bestemming sector 4 of 5 vanaf baan 36C een radiaal krijgen. Vliegtuigen met een bestemming sector 1, 2 of 3 vanaf baan 36C naar het oosten zullen de SID voor de dag toegewezen krijgen. Het is mogelijk dat het vliegtuig daardoor buiten de luchtverkeerwegen van baan 36C komt. Voor afwijkingen van luchtverkeerwegen geldt voor LVNL een maximaal toegestaan percentage per gebruiksjaar. De vrijstelling leidt ertoe dat dit percentage niet van toepassing is op afwijkingen van luchtverkeerwegen voor vertrekkend verkeer vanaf baan 36C gedurende de periode 25 januari 2021 tot en met 2 mei 2021 dat de Polderbaan niet beschikbaar is tussen 23.00 uur en 6.00 uur vanwege groot onderhoud. Dergelijke afwijkingen worden dus niet gerelateerd aan het maximaal toegestane percentage.



Artikel 2 Beperkingen en voorschriften

Art 8.23, derde lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat aan een vrijstelling beperkingen en voorschriften kunnen worden verbonden onder andere met het oog op de geluidbelasting. Daarmee kunnen LVNL, Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen worden verplicht het nodige te doen om de ongewenste milieugevolgen van de vrijstelling zoveel mogelijk te beperken. Op Schiphol wordt al gevlogen volgens de regels van het NNHS. De Polderbaan is de eerste preferentie voor starts in de baanpreferentietabellen van het NNHS. Het niet beschikbaar zijn van deze baan heeft nadelige gevolgen voor de geluidbelasting. Om die reden is in artikel 2 van de regeling bepaald dat teneinde de geluidhinder zoveel mogelijk te beperken een baanpreferentievolgorde wordt aangehouden die zoveel mogelijk aansluit bij de preferenties uit het NNHS. Artikel 2 bevat daarvoor preferentietabellen voor de dag en voor de nacht, die binnen de geldende meteorologische en operationele randvoorwaarden zoveel mogelijk moeten worden aangehouden.

Artikel 3 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 25 januari 2021 omdat de werkzaamheden voor het groot onderhoud op die datum beginnen. Daarmee wordt afgeweken van de zogenaamde vaste verandermomenten omdat het baanonderhoud op 25 januari 2021 aanvangt. Ook wordt afgeweken van de minimuminvoeringstermijn. Met deze afwijking worden aanmerkelijke ongewenste publieke en private nadelen voorkomen (Ar. 4.17, vijfde lid, onder a). De door de luchthaven geplande onderhoudswerkzaamheden starten op 25 januari 2021. Deze datum heeft de luchthaven aangehouden bij alle voorbereidende werkzaamheden in aanloop naar de start van de werkzaamheden. De regeling vervalt op 3 mei 2021.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga*