

Air Cargo Netherlands reageert hiermee op het document Aanvullende Raadpleging Balanced Approach Schiphol, gedateerd mei 2024, met bijlagen (“BA2”), een en ander als toegelicht bij brief gedateerd 24 mei 2024 van de minister van I&W aan de Tweede Kamer “Stand van zaken balanced approach-procedure Schiphol en RBV-zaak”, kenmerk IenW/BSK-2024/156403.

Deze reactie bouwt voort op die, gegeven naar aanleiding van de internetconsultatie aangaande de eerste Balanced approach (“BA1”).

Ter voorbereiding van onderhavige zienswijze heeft ACN op uitnodiging van I&W de zaak op 11 juni 2014 op het ministerie besproken. ACN is erkentelijk voor deze verdiepende bespreking. Niettemin heeft I&W niet alle door ACN geuite zorgen kunnen wegnemen. ACN licht dit als volgt toe.

#### Status van de BA1 en BA2

Niet duidelijk is of BA1 nu is ingetrokken en vervangen door BA2. Vast staat dát de Europese Commissie (“EurCie”) de gevolgde procedure heeft getoetst conform de Geluidsverordening, maar ACN heeft géén inzage gehad in naar aanleiding daarvan door EurCie en I&W gewisselde documenten. Zo ontbreekt met name de naar aanleiding van deze toetsing opgemaakte kennisgeving als bedoeld in Geluidsverordening art. 8 lid 3, dan wel besprekingsverslagen die inzicht geven in het standpunt van de EURCie.

Daarmee is ook de status van BA2 niet duidelijk: impliceert die een geheel nieuwe procedure, waardoor de aangekondigde maatregelen na de consultatieronde opnieuw en in volle omvang door de EurCie worden getoetst? Of betreft het hier “intenties” van I&W als bedoeld in gemeld artikel, die I&W met de EurCie moet communiceren alvorens de geluidsbeperkende maatregelen in te voeren? In het laatste geval zou mogelijk I&W de aanvullende maatregelen kunnen invoeren zonder verdere toetsing door de EURCie. Los van de inhoud zou ACN zich daartegen verzetten.

Wél heeft I&W duidelijk gemaakt dat de maatregelen genoemd in fase 3 - (geheel of gedeeltelijke nachtsluiting van Schiphol “**nachtsluiting**”) onderwerp zullen zijn van een separate, nog te beginnen BA-procedure. Dat betekent dus twee, zo niet drie BA-procedures voor één pakket geluidsbeperkende maatregelen.

ACN acht deze gang van zaken in strijd met Geluidsverordening. De bepalingen daarvan dienen te worden gezien in verband met de daaraan ten grondslag liggende wet- en regelgeving en moeten worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van harmonisatie, voorspelbaarheid en conflictmijding. Een verzameling geluidsgerichte acties als de onderhavige kan niet in tweeën – laat staan in drieën - worden geknipt. Zeker geldt dat een beperking van nachtvluchten: de reductie tot 27.000 in fase 2 is zo zeer verweven met de (gedeeltelijke) nachtsluiting in fase 3 dat beide maatregelen gezamenlijk dienen te worden beoordeeld en door de EurCie als één geheel te worden getoetst aan de BA-verordening.

Een andere opvatting wijst in de richting van het uitproberen van beperkende nachtmaatregelen in fase 2, om vervolgens in fase 3 die maatregelen te betrekken bij de beoordeling van een definitieve sluiting. Hierbij zullen de fase 2 maatregelen als “*fait accompli*” gelden. Zij kunnen van kracht blijven, ook als in fase 2 blijkt dat die maatregelen beter niet hadden kunnen worden ingevoerd.

In die optiek laadt I&W minst genomen de schijn op zich dat fase 2 een experimenteerregeling voor fase 3 is. Het standpunt van de AG bij de Hoge raad over het omzeilen van de BA procedure via een experimenteerregeling is glashelder: ECLI:NL:PHR:2024:377, overweging 4.39 t/m 4:41.

Samengevat: waar het betreft nachtvluchten dienen fase 2 en fase 3 gelijktijdig te worden beoordeeld en getoetst door aan de Geluidsverordening. Afwijken daarvan is naar de mening van ACN in strijd met het recht.

#### Juridische grondslag

Grondslag van de Geluidsverordening is art. 100 lid 2 VWEU, waarmee de verordening onderdeel is van de gemeenschappelijke vervoerpolitiek binnen de EU. Maatregelen gericht op bescherming van omwonenden zijn toegestaan, mits passend binnen de kaders van de Geluidsverordening. Het begint ermee dat de aard van een geluidsprobleem volgens bepaalde methoden in kaart wordt gebracht. Welke methoden dat zijn is neergelegd in Richtlijn 2002/EG gedateerd 25 juni 2002, als nadien een aantal malen gewijzigd. Belangrijke wijzigingen betreffen Bijlage II van deze verordening, betrekking hebbend op de gemeenschappelijke bepalingsmethoden voor geluidbelasting. Uit de literatuur blijkt dat deze bijlage een vrijwel letterlijke weergave is van ICAO DOC29 “*Report on Standard Method of Computing Noise Contours around Civil Airports*”. DOC29 brengt het belang tot uitdrukking dat de EU heeft inzake het vaststellen en beheren van geluidsproblemen en het beheren daarvan. Alle lidstaten moeten iedere vijf jaar een geluidskaart en een actieplan opstellen. Te volgen methode: DOC29.

De huidige geluidsbeperkende maatregelen zijn gebaseerd op geluidskaarten daterend uit 2016 en 2021. Ziet ACN het goed, dan zijn die kaarten c.q. actieplannen niet gebaseerd op DOC29, maar op het *Nederlands Rekenmodel*. Uit de literatuur blijkt dat deze methodes wezenlijk verschillen.

*NB1: voor het ontwikkelen van een nieuw Actieplan omgevingslawaai hebben de lidstaten uitstel gekregen tot 18 juli 2024. Het ontwerp van dit plan is wél gebaseerd op DOC29. Of en in hoeverre dit nieuwe Actieplan is betrokken bij de opstelling van onderhavige maatregelen is onduidelijk.*

*NB2: de EU-deadline voor indienen van het nieuwe actieplan door I&W is nog geen vier weken na tijdstip van indienen van onderhavige zienswijze bij I&W. Waarom niet even gewacht tot de EURCie een compleet en uniform overzicht heeft van de geluidssituaties op alle grote Europese luchthavens?*

Het ziet er dus naar uit dat het thans voorliggende maatregelenpakket niet gebaseerd is op een niet – door de EU voorgeschreven – geluidsbepalingsmethode. Ervan uitgaande dat de andere lidstaten dat wél doen zou dat dus betekenen dat de EurCie de spreekwoordelijke *appels* van die andere lidstaten gaat vergelijken met de *peren* van Schiphol. De materie is te technisch om zonder gespecialiseerde (geluids)technische kennis te beoordelen. Niettemin kan van I&W worden verlangd dat zij zich over de juridische gevolgen van het gebruik van andere dan voorgeschreven geluidbepalingsmethoden uitlaat, respectievelijk aangeeft waarom die voorgeschreven methode niet zou zijn gehanteerd.

*NB: eventuele afwijkingen in de Nederlandse implementatiewetgeving stranden op grond van het vereiste van richtlijnconforme uitleg van die wetgeving.*

Samengevat: de voorliggende geluidsbeperkende maatregelen zijn niet gebaseerd op juiste bewerkingsmethoden en daarmee in strijd met het recht.

#### Tenietgaan effect geluidswerende maatregelen door oprukkende urbanisatie

Een veelgehoorde vraag in de maatschappelijk discussie betreft de toename van het aantal woningen rond Schiphol. Aan de ene kant leest men dat de hoeveelheid geluid de afgelopen jaren afneemt terwijl anderzijds de hinder die omwonenden ervaren toeneemt. Men vraagt zich af of en in hoeverre die hindertoename niet is terug te voeren door het toegenomen aantal woningen en de daarmee gepaard gaande toename van het aantal omwonenden.

Sprekend over “*land-use planning and management*” waarschuwt ICAO Resolutie A33-7 – in Geluidsverordening opgenomen in art. 5 lid 3 sub als “*ruimtelijke ordening en beheer*” - ervoor dat het effect van hinderbeperkende maatregelen niet door oprukkende woningbouw rond luchthavens wordt tenietgedaan.

Uit de geluidskarten 2016 en 2021 blijkt dat de berekeningen mede zijn gebaseerd op het BAG woningbouwbestand (van resp. 2016 en december 2021). Er uit blijkt inderdaad een significante stijging van het aantal woningen in de verschillende geluidsklassen van de zones rond Schiphol.

Duidelijk is daarmee dat, minst genomen, het gegroeide – en nog steeds toenemende - woningbestand een factor is die de in de regio ondervonden hinder mede bepaalt. Aldus is een – steeds groter wordend - spanningsveld ontstaan tussen het belang van woningbouw enerzijds en het tegengaan van geluidhinder als gevolg van de luchtvaart. Maatregelen genomen in het kader de ruimtelijke ordening en beheer lijken de maatregelen die de sector onderneemt tot beperking van geluid – onder meer – aan de bron geheel of gedeeltelijk teniet te doen. Daarmee verwezenlijkt zich het gevaar waarvoor in ICAO Resolutie A33-7 wordt gewaarschuwd. Dit spanningsveld is in de onderhavige Balanced Approach procedure niet, althans onvoldoende besproken en meegewogen, daar waar dat in het in het kader van de maatregelen inzake de ruimtelijke ordening en beheer wel had moeten.

#### Strategisch belang van vrachtvliegtuigen en de Slotverordening.

Het belang van de luchtvracht voor Nederland is evident en onbetwist. ACN verwijst naar de vele papers, onderzoeken en rapporten, en naar het eerder ingediende position paper gedateerd 8 april 2024. Dit is mede opgesteld door Dutch Express Association, TLN en FENEX. Zonneklaar is dat als gevolg van de voorgestelde maatregelen van I&W het segment vrachtvliegtuigen onevenredig hard wordt geraakt en bij doorgaan grotendeels van Schiphol zal verdwijnen. Het paper ziet met name op de Hoofdlijnenbrief van I&W gedateerd 24 juni 2024 en BA1, maar is van overeenkomstige toepassing op de maatregelen van Fase 1 t/m 3 van de Aanvullende Raadpleging van mei 2024 (BA2). Uit de voorgestelde maatregelen en de toelichting daarop van I&W blijkt niet of c.q. in hoeverre de belangen van de vrachtsector in de besluitvorming zijn meegewogen.

De procedure voor de totstandkoming van de besluitvorming van I&W schiet daarmee tekort. Het belang van de vrachtsector neemt mondiaal scherp toe, met name als gevolg van de gewijzigde geopolitieke realiteit in de wereld.

De oorlogen in Oekraïne en het Midden-Oosten verleggen prioriteiten in de defensie-industrie. Terrorisme leidt tot gewijzigde logistieke routes. Toenemende aantallen natuurrampen, migranten- en vluchtelingenstromen leiden tot vervoer van grote hoeveelheden hulpgoederen. Een en ander vraagt veel van de logistiek en vooral van de luchtvrachtsector, die ook in de coronatijd zijn onmisbaarheid heeft bewezen. Ook de vrachtsector moet voorbereid zijn op mogelijk komende crises.

Het groeiend strategisch belang van de mondiale vrachtvloot (in totaal grofweg 2.300 toestellen) zorgt dan ook voor een nieuwe dimensie in de discussie over vrachtslots op Schiphol. Die brengt met zich mee dat iedere luchthaven die grote vrachtoperaties kán faciliteren, dat ook moet dóen. Dat gebeurt ook, wereldwijd, in heel Europa, maar niet op Schiphol. Daar wordt met een beroep op de Europese slotverordening een door de vrachtsector bepleite strategische *status aparte* voor vrachtslots geweerd.

*Terzijde: aan diezelfde slotverordening ligt ten grondslag dat historische slots niet aan de rechthebbende luchtvaartmaatschappijen kunnen worden ontnomen. Het zijn zoals KLM, met name internationale luchtvaartmaatschappijen die historische slots hebben. Kennelijk hanteert I&W een andere interpretatie van de slotverordening als het gaat om de beoordeling van de krimpplannen (kan-wél) dan bij de toekenning van de aparte slotstatus voor vrachtvliegtuigen (kan-niet, mág niet van Brussel).*

De krimpplannen hebben naar verwachting tot gevolg dat historische Schiphol slots deels niet kunnen worden gehonoreerd. Dat zou in strijd zijn met het genoemde EU-uitgangspunt: afpakken van historische slots kán niet. Dit wordt in de krimpplannen onder ogen gezien, maar geëcarteerd. Binnen- en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen zien daardoor hun historische slots ten dele wegsmelten.

*NB: Van meet af aan heeft de luchtvaartsector ervoor gewaarschuwd dat luchtvaartautoriteiten van buiten de EU represaille maatregelen zullen nemen tegen Nederland en KLM operaties binnen hun grondgebied zullen weren. Dat gevaar heeft zich inmiddels verwezenlijkt in Amerika, en ook de VAE heeft maatregelen aangekondigd als de krimpplannen leiden tot intrekken van historische Schiphol slots., vgl. hierna.*

#### Waar gáát het om

*Aantallen vrachtluchten: het gaat om slechts ca. 3 á 4% van alle VTB's op Schiphol.*

*Toegevoegde waarde: 3 á 4 % vrachtluchten zorgen – erkend en onbetwist – voor 25 % van de toegevoegde waarde van Schiphol, en is – evenzeer onbetwist – de economische motor van sectoren als de bloemenmarkt, e-commerce, pharma, en groente/fruit uit Zuid-Amerika.*

#### Lawaai

Ook de operators van vrachtvliegtuigen hebben diepgaand geïnvesteerd in nieuwe en stillere vrachtvliegtuigen. Ook zij zijn daarbij afhankelijk van de twee vliegtuigbouwers, Airbus en Boeing. Deze hebben te kampen met supply chain problemen waardoor het productieproces minder snel verloopt. Airlines op Schiphol die nu met de B747-400 opereren, hebben veelal orders uitstaan voor het nieuwste vrachtvliegtuig. De belangrijkste hiervan zijn KLM/Martinair Cargo en Singapore Airlines Cargo. Zij verwachtten allebei de eerste - veel stillere - A350F vanaf midden/eind 2026 - volgens recente berichten is de levering uitgesteld tot 2027. Deze twee airlines zijn belangrijk hierin omdat zij ook (vaak) in de nachtperiode opereren.

#### Nachtluchten data

Volgens gegevens van slotcoördinator ACNL, hebben vrachtmaatschappijen tijdens seizoen S24 maar 1.172 nachtslots in bezit (668 Arrivals, 604 Departures). Van deze slots, worden slechts 58 arrivals uitgevoerd door de B744 tussen 00:00 en 06:00 en 118 departures – over de gehele seizoensperiode. Enkel KLM/Martinair Cargo en Singapore Airlines Cargo voeren deze vluchten uit. En dat zijn precies de airlines die de stillere A350F hebben besteld en wachten op de aflevering daarvan.

#### Conclusie nacht-vrachtluchten

Zowel de beperking van het aantal nachtluchten als de nachtsluiting van Schiphol hebben onomkeerbare gevolgen voor de vrachtsector, en daarmee voor de toegevoegde waarde van Schiphol, de BV Nederland en de paraatheid van Nederland om de logistieke uitdagingen als gevolg van de gewijzigde geopolitieke situatie in de wereld het hoofd te bieden. Dat geldt ook de B747400 waar zorgvuldige besluitvorming nodig is weet het betreft de uitsluiting van nachtluchten, hangende de ophandenzijnde vervanging van die vliegtuigen door de veel stillere Airbus A350F.

Schiphol heeft een doeltreffende infrastructuur om die vrachtluchten te accommoderen. In Nederland bestaat daarvoor – anders dan omringende landen – geen vergelijkbaar alternatief.

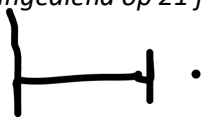
*Status aparte vrachtvliegtuigen*

Het al genoemde “*kán niet, mág niet van Brussel*” is onjuist. Maar wat ervan zij: in ieder geval heeft de vrachtsector een *modus operandi* gevonden waar het gaat om de toekenning van Schiphol vrachtslots. De vrachtsector heeft een concreet en uitgewerkt plan op- en voorgesteld om de vrachtsector qua slot toekenning te faciliteren. Dat plan – in de wandel de “*MaxPax variant*” is ingediend bij Schiphol en besproken met de slotcoördinator die het plan interessant acht. Dit plan zou volgens ACN zonder meer ten uitvoer kunnen worden gelegd, waarmee de 3 á 4 % vrachtluchten veilig worden gesteld, de 25 % toegevoegde waarde van Schiphol wordt geborgd, en Nederland klaar is voor de logistieke uitdagingen die geopolitieke veranderingen meebrengen. Niet blijkt dat en in hoeverre deze argumenten door I&W zijn meegewogen, laat staan dat zij zijn aangekaart bij de EurCie in het kader van de toetsing conform Balanced approach procedure.

Samenvattend: ACN meent dat de aanvullende maatregelen niet kunnen worden ingevoerd zonder waarborgen voor de 3 á 4% vrachtluchten, uit te voeren door nationale en internationale vracht carriers.

---

*Air Cargo Netherlands / Frans Vreede Luchtvaart- en Logistiek Jurist*  
*Ingediend op 21 juni 2024*



Mr F.G. Vreede  
frans@vreede.aero