

Betreft: Voorstel van wet van het lid Kröger tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het opnemen van een verbod op nachtvluchten en bijbehorende Memorie van Toelichting.

Recente ontwikkeling met betrekking tot vermindering overlast

Schiphol en LVNL zetten zich - met steun van de airlines - in om de geluidshinder door het vliegverkeer rond de luchthaven te beperken en daarmee de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Dit gebeurt door hinder verminderende procedures en maatregelen die binnenkort of in de nabije toekomst zullen worden toegepast. Het totaal aantal toegestane vluchten is daarbij niet van invloed. Daarbij is uitvoerig overleg met omwonenden geweest en nader onderzoek uitgevoerd.

Nachtvluchten

Een aantal maatregelen gaan over het nachtelijk baangebruik, vliegroutes en procedures om nachtelijke (geluids)hinder te beperken. Nachtvluchten zijn alle vluchten die tussen 23.00 uur 's avonds en 07.00 uur 's ochtends plaatsvinden, zowel aankomst als vertrek. Vliegtuigen die in deze nachtelijke uren opstijgen of landen op Schiphol kunnen de slaap van omwonenden verstoren en zorgen daarmee voor extra hinder. Schiphol en LVNL willen samen met de airlines de hinder veroorzaakt door nachtvluchten zoveel mogelijk verder beperken. Een geleidelijke vermindering van het aantal nachtvluchten naar 25.000 is door Schiphol reeds toegezegd in gesprekken met de Omgevingsraad Schiphol.

Baangebruik 's nachts

In de nacht is er maar één startbaan en één landingsbaan in gebruik. Dit zijn meestal de Polderbaan en de Kaagbaan. Naast deze banen mag ook de Zwanenburgbaan in en vanuit zuidelijke richting gebruikt worden. Starten vanaf de andere banen is 's nachts niet toegestaan, daar moet een ontheffing voor worden verleend. De overheid kan bij grote onderhoudswerkzaamheden vrijstelling verlenen voor gebruik van de andere banen. Daarnaast kunnen veiligheidsomstandigheden het noodzakelijk maken hiervan af te wijken. Zo mag er 's nachts op andere banen geland worden als de voorkeursbanen niet beschikbaar of bruikbaar zijn. De Schiphol-Oostbaan mag 's nachts niet gebruikt worden.

Nachtprocedures

In de periode tussen 23:00 en 06:00 uur geldt het 'nachtregime'. Er gelden dan andere vliegroutes en -procedures dan overdag. Om de hinder zoveel mogelijk te beperken maken we gebruik van vaste naderingsroutes en gelijkmatig dalend naderen. In overleg met de Omgevingsraad Schiphol is afgesproken om het nachtregime flexibel in te laten gaan, afhankelijk van aanbod van verkeer. Dit betekent in de praktijk dat wanneer het mogelijk is, het nachtregime al om ca. 22.30 uur start en uiterlijk om ca. 06.30 uur stopt.

Bedrijfseconomische aspecten

Volgens het Adecs rapport uit 2020 ("Onderzoek vermindering aantal nachtvluchten Schiphol – Gedragsreacties en kosteneffectiviteit") is de invloed van de vermindering van het aantal nachtvluchten substantieel. Tegelijk wijst Adecs op een aantal onzekerheden en beperkingen in het eigen onderzoek. De technische punten in het Adecs rapport laten we hier buiten beschouwing.

Een aantal conclusies die genoemd kunnen worden:

- Het verplaatsen van vluchten naar andere momenten gedurende de dag kan gevolgen hebben voor de rentabiliteit van de vluchten of kan bemoeilijkt worden door capaciteit op bestemmings- c.q. vertrekluchthavens. Een verhoging van de piekruurcapaciteit zou een deel van deze effecten kunnen verminderen.
- Netwerkmaatschappijen zullen waarschijnlijk trachten intercontinentale vluchten zoveel mogelijk in stand te houden en zullen in plaats daarvan het aantal Europese feeder-vluchten aan het begin en einde van de nacht beperken of verplaatsen.
- Bij een grotere afname van het aantal nachtvluchten is het mogelijk dat ook de intercontinentale vluchten van netwerkmaatschappijen geraakt zullen worden door de beperking. In dat geval zou het aantal bestemmingen in het netwerk verminderd kunnen worden. Het is niet mogelijk om aan te geven bij welke vermindering het omslagpunt ligt.

- Expresmaatschappijen zullen naar verwachting hun netwerk beperken tot de directe verbindingen met Europese hubs, terwijl bij vrachtmaatschappijen wordt verwacht dat zij deze vluchten kunnen verplaatsen naar de dag- of avondperiode.

Effecten kosteneffectiviteit:

- De inschatting van de kosten is slechts in beperkte mate mogelijk zonder inzicht in informatie over operationele en bedrijfseconomische aspecten van de bedrijfsvoering van de getroffen luchtvaartmaatschappijen, die uiteraard betrouwbaar zijn en niet publiek beschikbaar.
- Naast de gekwantificeerde kosten zijn er een aantal mogelijke kosten die niet goed in te schatten zijn, hetzij omdat de kans dat ze optreden niet goed ingeschat kan worden, hetzij omdat ze een analyse vergen die verder gaat dan de opdracht van het onderzoek. Voorbeelden van dergelijke posten zijn kosten gelieerd aan een genoodzaakt verblijf op een buitenstation als gevolg van een hogere kans op vertragingen, kosten als gevolg van een verandering in operationele systemen en kosten die samenhangen met mogelijke tegenmaatregelen die landen kunnen nemen als reactie op het verminderen van nachtslots.
- Daarnaast is het ook mogelijk dat nachtvluchten niet verplaatst kunnen worden naar een ander tijdstip doordat er geen slots zijn op de bestemmingsluchthaven, waardoor de winst van deze vluchten verloren gaat.

Regulering en wetgeving nachtvluchten in Europees perspectief

Het Besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de vaststelling van een maximaal aantal voor nachtvluchten op de luchthaven Schiphol is ons inziens in overeenstemming met EU-verordening 598/2014. Belangrijk is dat de Europese Unie erkent dat de levenskwaliteit van omwonende burgers rond een luchthaven, in het bijzonder waar het nachtvluchten betreft, kan worden geschaad en dat daarom de duurzame ontwikkeling van het luchtvervoer vereist dat maatregelen worden ingevoerd om de door luchtvaartuigen veroorzaakte geluidsoverlast op luchthavens in de Unie te beperken.

Deze beperkingen kunnen echter een risico op concurrentievervalsingen of op een belemmering van de algemene efficiëntie van het luchtvaartnetwerk van de Unie door inefficiënt gebruik van de bestaande capaciteit inhouden, hetgeen spanning oplevert met een andere doelstelling van de EU: het tegengaan van concurrentiebeperkingen. Dit zou op zich aanleiding kunnen zijn voor juridische procedures. Om te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen deze beperkingen zouden kunnen aanvechten, heeft de EU de lidstaten de juridische basis geboden om hen de mogelijkheid te bieden beperkingen in te voeren "in het belang van het beperken van geluidsoverlast rondom luchthavens".

Wel worden een aantal garanties geboden om lichtvaardig handelen tegen te gaan, zoals:

- De lidstaten garanderen het recht om tegen de krachtens deze verordening getroffen exploitatiebeperkingen beroep aan te tekenen;
- Regels inzake de evaluatie van geluidshinder;
- Regels voor het opleggen van exploitatiebeperkingen.

Het betreft overigens luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen van civiele luchtvaartuigen. Zie overweging 7 van deze verordening:

"Deze verordening is alleen van toepassing op lidstaten waarin een luchthaven die meer dan 50 000 bewegingen van civiele luchtvaartuigen per kalenderjaar afhandelt, is gelegen en waar de invoering van geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen overwogen wordt".

En punt 2 onder lid 2:

„luchthaven“: een luchthaven met meer dan 50 000 bewegingen van civiele luchtvaartuigen (een beweging zijnde een start of landing) per kalenderjaar, op basis van het gemiddelde aantal bewegingen tijdens de drie kalenderjaren die aan de geluidsbeoordeling voorafgaan".

EU-verordening 598/2014 gaat uit van geluid gerelateerde beperkingen alleen van toepassing op lidstaten waarin een luchthaven die meer dan 50.000 bewegingen van civiele luchtvaartuigen per

kalenderjaar afhandelt. Op dit moment kunnen dus alleen ten aanzien van de luchthaven Schiphol exploitatiebeperkingen worden opgelegd.

De erkenning van de EU dat omwonenden rond grote luchthavens gehinderd kunnen worden door vliegtuiggeluid, met name tijdens de nacht, en dat lidstaten het recht moeten hebben om gebruiksbeperkingen te kunnen invoeren, onderstreept nog eens de wenselijkheid om na te denken over werkelijk duurzame en omgevingsvriendelijke oplossingen, zoals de aanleg van een luchthaven in zee.

De voorliggende Nederlandse initiatiefwet

De initiatiefwet Verbod nachtvluchten is in beginsel op alle Nederlandse luchthavens van toepassing en dus niet alleen op Schiphol. Zover wij weten heeft namelijk alleen Schiphol op dit moment meer dan 50.000 vliegbewegingen en zou de initiatiefwet alleen van toepassing moeten zijn op Schiphol.

De initiatiefwet verbod nachtvluchten beschouwend wordt er geen directe relatie gelegd tussen de initiatiefwet en EU-verordening 598/2014. Er wordt alleen in de toelichting verwezen naar een geheel andere verordening, nl. de slotverordening. Hoe het ook zij: EU-verordening 598/2014 is rechtsreeks van toepassing en dat betekent dat rekening moet worden gehouden met Artikel 8: Regels voor het opleggen van exploitatiebeperkingen.

Zoals reeds gezegd heeft EU-verordening 598/2014 ten doel om overal binnen Europa gelijke regels te stellen m.b.t. het opleggen van exploitatiebeperkingen om zodoende te voorkomen dat iedere lidstaat haar eigen regels zou stellen en daarmee de interne markt zou kunnen verstoren. De initiatiefwet lijkt ons niet in lijn met de verordening.

Waarom een initiatiefwet terwijl tot nu toe nachtvluchten geregeld worden via AMvB (luchthavenbesluit)?

De Memorie van Toelichting bij dit initiatiefvoorstel zegt hierover in punt 3:

Een wetswijziging in plaats van een AMvB. Op dit moment worden de nachtvluchten voor luchthavens geregeld in de luchthavenverkeersbesluiten. Wetstechnisch zou het dus voor de hand liggen om een verbod op nachtvluchten of een reductie van nachtvluchten tot nul, te regelen in de onderliggende LVB's/AMvB's. Het initiatiefrecht van de Kamer beperkt zich echter tot wetten in formele zin. Het wijzigen van een AMvB is geen optie voor Kamerleden. Dit leidt voor de initiatiefnemer tot de noodzaak om dit relatief zware middel in te zetten, voor iets dat mogelijk in lagere regelgeving had kunnen worden opgenomen. Voor de indiener is het evenwel een principezaak om mensen een ongestoorde nachtrust te garanderen. Het verbod op nachtvluchten gaat daarmee veel verder dan de administratieve verdeling van de capaciteit van luchthavens.

Naar onze mening is het verstandiger en logisch ook in de toekomst besluiten ten aanzien van nachtvluchten te regelen via LVB's/AMvB's en geen eenmalige uitzonderingen toe te laten. Het gebruik van luchthavenbesluiten is bovendien qua inhoud veel flexibeler.

Onderstaand geven wij nog enkele argumenten tegen het ontwerp Initiatiefwet.

- Er is onvoldragen onderzoek; zie de opmerkingen van Adecs hierboven; dat wil zeggen dat daarop geen wetgeving moet worden gebaseerd – er is al genoeg slechte wet- en regelgeving in ons land;
- De vraag is ook of er wetgeving nodig is, omdat de 'evenwichtige benadering' is gebaseerd op EU Verordening 598/2014 (werkt rechtstreeks naar betrokken partijen); de wet is in technische zin ongewenst en mogelijk strijdig met de Verordening;
- Als de Verordening niet wordt toegepast is de minister van I&W aan zet namens de lidstaat Nederland.