



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met vaststelling van een maximum aantal nachtvluchten

Nader Rapport

14 september 2018

IenM/BSK-2018/136015

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 mei 2018, nr. 2018000837, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 juni 2018, nr. W17.18.0111/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een omissie te herstellen door middel van artikel II.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W17.18.0111/IV
's-Gravenhage, 20 juni 2018

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 mei 2018, no.2018000837, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de vaststelling van een maximum aantal voor nachtvluchten op de luchthaven Schiphol en tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart in verband met de uitgestelde toepassing van de bepalingen voor zweefvlieg-, ballonvaart- en recreatieve luchtvaartbrevetten van verordening (EU) 1178/2011 I, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van dit advies achterwege kan blijven.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Besluit zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de vaststelling van een maximum aantal voor nachtvluchten op de luchthaven Schiphol en tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart in verband met de uitgestelde toepassing van de bepalingen voor zweefvlieg-, ballonvaart- en recreatieve luchtvaartbrevetten van verordening (EU) 1178/2011

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 7 mei 2018, nr. IenW/BSK-2018/78782, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 2.2, derde lid, 8.15, en 8.17 van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 2018, nr.);

Gezien het nader rapport van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 2018, nr. IenW/BSK-2018/, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol wordt als volgt gewijzigd.

A

In artikel 1 wordt onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel m door een puntkomma, na onderdeel m een onderdeel toegevoegd dat als volgt luidt:

n. *handelsverkeer*: verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor individuele boekingen voor passagiers, vracht of post, en die betreffen: geregelde vluchten, zijnde lijnvluchten of commerciële vluchten uitgevoerd op een vaste route volgens een gepubliceerde dienstregeling, en niet-geregelde vluchten, zijnde chartervluchten in het passagiers- en vrachtvervoer of commerciële vluchten met een ongeregeld karakter.

B

Na artikel 4.2.3 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.2.3a:

Op de luchthaven Schiphol vinden maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaats in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur.

ARTIKEL II

In artikel 2a, vijfde lid, van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart wordt 'tot 8 april 2018' vervangen door 'tot en met 7 april 2020'.

ARTIKEL III

De Tijdelijke regeling volumeplafond nachtvluchten Schiphol wordt ingetrokken.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt ten aanzien van artikel II terug tot en met 8 april 2018.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Aanleiding

Het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol (NNHS) gaat uit van strikt preferentieel baangebruik en maximale aantallenvliegtuigbewegingen (vtb) handelsverkeer voor het etmaal en de nacht. Om dit stelsel van een wettelijke grondslag te voorzien is de Wet luchtvaart gewijzigd (Stb. 2016, 119; hierna: de wet). Het NNHS kan in werking treden als ook het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) is gewijzigd. De wijziging van het LVB in verband met het NNHS (LVB NNHS) is in voorbereiding. In het LVB NNHS zullen de maximale aantallen vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer worden opgenomen voor het etmaal en voor de nacht en zal het strikt preferentieel baangebruik worden vastgelegd.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wijzigingen van de Wet luchtvaart en het LVB in verband met het NNHS wordt op Schiphol al volgens de regels van het strikt preferentieel baangebruik gevlogen. Bij brief van 29 november 2016 heeft de Omgevingsraad Schiphol (ORS) aangegeven het wenselijk te achten dat op korte termijn het maximum aantal nachtvluchten van 32.000 vtb handelsverkeer tijdelijk in regelgeving wordt verankerd. Ik heb hierop positief gereageerd bij brief aan de Tweede Kamer van 21 december 2016¹, waarin ik heb gesteld het wenselijk te achten te verzekeren dat in ieder geval de maximale grens van 32.000 nachtvluchten handelsverkeer wordt geborgd.

2. Inhoud wijziging

In de onderhavige wijziging van het LVB is het maximum aantal van 32.000 nachtvluchten handelsverkeer vastgelegd vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wijziging van de wet en het LVB in verband met het NNHS. Het volumeplafond voor de nacht is geen begrenzing van de capaciteit van de luchthaven maar van het aantal nachtvluchten met het oog op de geluidshinder.

Om de werking van het nachtplafond in de praktijk te testen is op 1 november 2017 de Tijdelijke regeling volumeplafond nachtvluchten Schiphol in werking getreden. Deze regeling bevat vervangende grenswaarden voor de geluidbelasting in de nacht (L_{night}) in de handhavingpunten die passen bij 32.000 vtb handelsverkeer in de nacht. De grenswaarden vertalen zich op basis van dit aantal vtb via de capaciteitsdeclaratie in het aantal slots. Doel van de regeling is dat het sturingsinstrumentarium van de slotcoördinator en de sector kan worden getest ten aanzien van het terugbrengen van het aantal (historische) slots, het omgaan kan worden beoordeeld of er uitvoeringstechnische problemen zijn en of ten behoeve van de inwerkingtreding van het maximum aantal nachtvluchten in het NNHS nog nadere maatregelen nodig zijn.

Om het aantal van 32.000 vtb handelsverkeer in de nacht te kunnen handhaven is het nodig dit maximum vast te leggen in het LVB.

Tot de inwerkingtreding van de bovengenoemde wijzigingen van de Wet luchtvaart en het LVB NNHS (en na afloop van de hiervoor genoemde tijdelijke regeling met vervangende grenswaarden) gelden de oorspronkelijke handhavingpunten L_{night} , zoals opgenomen in bijlage 3 bij het LVB naast het maximum aantal vtb handelsverkeer voor de nacht. De grenswaarden L_{den} voor een etmaal in de handhavingpunten en het Totaal Volume Geluid voor het etmaal en voor de nacht (TVG) blijven ook van kracht.

Ten aanzien van de naleving van dit besluit geldt de zorgplicht van de sectorpartijen gezamenlijk (art. 8.18 Wet luchtvaart). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) beoordeelt op basis van gegevens van de sector of het maximum aantal van 32.000 nachtvluchten handelsverkeer is overschreden of dreigt te worden overschreden. Hiertoe overlegt de exploitant van de luchthaven maandrapportages aan de ILT over de ontwikkeling van het feitelijke aantal nachtvluchten handelsverkeer en het verwachte aantal nachtvluchten handelsverkeer aan het einde van het gebruiksjaar, om vast te kunnen stellen of de sector tijdig eventuele sturingsmaatregelen heeft genomen om een overschrijding van het maximum aantal nachtvluchten handelsverkeer te voorkomen. Door middel van een wijziging zullen de methode voor de registratie van de 32.000 en de verplichting tot registratie en melding aan de ILT in de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol worden opgenomen. Dit behelst geen wijziging ten opzichte van de huidige werkwijze.

Met de onderhavige wijziging van het LVB wordt niet vooruitgelopen op de nog lopende discussie in de ORS over het maximum aantal nachtvluchten. De ORS is in de adviesaanvraag van 14 maart 2016

¹ Kamerstukken II 2016/2017, 29 665, nr. 235



over de toekomstbestendigheid van het NNHS nadrukkelijk verzocht hierover zijn opvatting te geven. Indien op basis van het advies van de ORS door het kabinet wordt besloten een ander maximum aantal nachtvluchten in te voeren, wordt dit aantal alsnog verlaagd in de wijziging van het LVB voor het NNHS.

3. Effecten

Het maximum aantal van 32.000 vtb handelsverkeer voor de nacht is overeenkomstig het plafond zoals opgenomen in de wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van het NNHS. De effecten van het NNHS staan beschreven in de memorie van toelichting bij deze wetswijziging².

Gelijkwaardigheidscriteria

Volgens de Wet luchtvaart (artikel 8.17, zevende lid) dient elk besluit volgend op het eerste luchthavenverkeerbesluit, een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging te bieden dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo *gelijkwaardig* is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit. Het in dit besluit opgenomen maximum aantal van 32.000 vtb handelsverkeer voor de nacht is een vermindering van het aantal vtb handelsverkeer in de nacht dat tot nu toe kon worden gevlogen. Hiermee wordt voldaan aan de criteria voor gelijkwaardigheid.

Externe veiligheidsrisico

Het besluit heeft geen gevolgen voor de ligging van de risicocontouren voor externe veiligheid en de grenswaarde voor het Totaal Risico Gewicht (TRG).

Ruimtelijke effecten

Het besluit heeft geen significante effecten op de gebieden die voor ruimtelijke ordening relevant zijn.

Lokale luchtkwaliteit

Het besluit betekent een vermindering van het maximum aantal wettelijk toegestane vtb handelsverkeer in de nacht. Er is overeenkomstig geen negatief effect op de lokale luchtkwaliteit.

Klimaatgassen

Het besluit leidt niet tot meer uitstoot van klimaatgassen.

4. Milieueffectentoets en bedrijfseffectentoets

Het in dit besluit opgenomen maximum aantal van 32.000 vtb handelsverkeer voor de nacht is een vermindering van het maximum aantal toegestane vtb handelsverkeer in de nacht dat tot nu toe kon worden gevlogen. Derhalve zijn er geen negatieve milieueffecten als gevolg van dit besluit.

De gevolgen van het maximum aantal nachtvluchten handelsverkeer van 32.000 in het NNHS staan beschreven in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van het NNHS³. Het maximum aantal van 32.000 vtb handelsverkeer voor de nacht is reeds in 2008 aan de Alderstafel afgesproken en in 2013 nogmaals aan de Alderstafel bekrachtigd door onder andere de luchtvaartsector. Voorts geldt sinds 1 november 2017 op grond van de Tijdelijke regeling volumeplafond nachtvluchten Schiphol een maximum van 32.000 vtb handelsverkeer voor de nacht. Als er al bedrijfseffecten zouden zijn, zijn die reeds in dat kader aan de orde geweest. Daarnaast heeft de luchtvaartsector ruim de tijd gehad om op dit maximum te kunnen anticiperen. Op basis van deze constatering is besloten geen milieueffectentoets en bedrijfseffectentoets uit te laten voeren.

Het besluit is door de ILT getoetst op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. De ILT heeft geoordeeld dat het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en geen gevolgen heeft voor de inzet van de inspectie.

² Kamerstukken II 2014–2015, 34 098, nr. 3

³ Kamerstukken II 2014–2015, 34 098, nr. 3



5. Totstandkomingsprocedure

Omgevingsraad Schiphol (ORS)

De ORS heeft op 24 april 2017 positief geadviseerd over de Tijdelijke regeling volumeplafond nachtvluchten Schiphol. In deze regeling is in de toelichting opgenomen dat naast de ministeriële regeling een wijziging van het LVB in procedure zal worden gebracht om, vooruitlopend op de wijziging van het LVB in verband met het nieuwe normen- en handhavingstelsel Schiphol, het maximum aantal van 32.000 nachtvluchten handelsverkeer vast te leggen.

Inspraakprocedure

Conform artikel 8.24 van de Wet luchtvaart heeft het ontwerpbesluit van 19 januari tot en met 15 februari 2018 ter inzage gelegen en is de gelegenheid geboden tot het indienen van zienswijzen door een ieder. Er zijn 281 zienswijzen ontvangen. Als reactie wordt een nota van antwoord opgesteld. Een groot aantal zienswijzen had betrekking op het algemene luchtvaartbeleid en de groei van Schiphol, klimaat, uitstoot van stoffen en gezondheid, geluidbelasting berekenen in plaats van meten, de aanvliegroutes en de sluiting van de route ARTIP2C. Voor zover deze opmerkingen geen betrekking hebben op nachtvluchten zal op deze zienswijzen in de nota van antwoord niet worden ingegaan.

Daarnaast betroffen de zienswijzen ook de volgende punten:

- het misverstand dat de 32.000 vtb een uitbreiding is ten opzichte van het aantal vtb dat op grond van het huidige LVB is toegestaan;
- de vraag waarom het maximum niet is gesteld op 29.000 vliegtuigbewegingen conform de (vermeende) afspraak in de ORS;
- het misverstand dat de definitie van 'handelsverkeer' verschilt van een reeds geldende definitie.

Deze punten zijn in de nota van toelichting verduidelijkt.

Voorhangprocedure

Gelijktijdig met de inspraakprocedure is het ontwerpbesluit overeenkomstig artikel 8.24 van de Wet luchtvaart op 16 januari 2018 voorgehangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal⁴. Naar aanleiding daarvan heeft een (schriftelijke) behandeling door de Tweede Kamer plaatsgevonden

6. Wijziging Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart

Van dit wijzigingsbesluit wordt tevens gebruik gemaakt om in verband met het uitstel van de inwerkingtreding van een voorgenomen wijziging van verordening (EU) 1178/2011 de daarmee samenhangende bepaling uit het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart dienovereenkomstig te wijzigen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

De definitie van het begrip handelsverkeer uit de Tijdelijke regeling volumeplafond nachtvluchten Schiphol is aan het LVB toegevoegd.

Onderdeel B

Op basis van artikel 8.17 Wet luchtvaart bevat het luchthavenverkeerbesluit regels en grenswaarden omtrent het luchthavenluchtverkeer voor zover die regels noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting. Ten gevolge van het onderhavige besluit is in het LVB met het oog op de geluidbelasting een maximum aantal van 32.000 vtb handelsverkeer in de nacht opgenomen. Deze wijziging loopt vooruit op de wijziging van het LVB voor het NNHS, waarbij een grenswaarde van 500.000 vtb handelsverkeer zal worden vastgesteld voor de totale capaciteit van de luchthaven met het oog op de geluidbelasting en veiligheid. Om die capaciteitsbegrenzing mogelijk te maken dient eerst de in paragraaf 1 bedoelde wijziging van de Wet luchtvaart (Stb. 2016, 119) in werking te treden. Het volumeplafond voor de nacht is geen begrenzing van de capaciteit van de luchthaven maar van het aantal nachtvluchten met het oog op de geluidbe-

⁴ Kamerstukken II 2017–2018, 29 665, nr. 257



lastig. Dit nachtplafond kan daarom reeds op basis van het huidige artikel 8.17 Wet luchtvaart worden vastgesteld.

Artikel II

De wijziging van artikel 12.2 bis van verordening (EU) 1178/2011 voorziet in de verlenging van de periode waarin bepalingen inzake de bewijzen van bevoegdheid voor de ballonvaart, de recreatieve luchtvaart en het vliegen met zweefvliegtuigen nog niet van toepassing zijn, tot en met 7 april 2020. Met de wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart worden de voornoemde bepalingen uit de verordening gedurende deze periode van overeenkomstige toepassing in het nationale recht verklaard.

Artikelen III en IV

Het besluit treedt in werking op de dag na publicatie in het Staatsblad. Het vaste verandermoment voor algemene maatregelen van bestuur van 1 januari en 1 juli wordt niet aangehouden, omdat omwonenden gebaat zijn bij spoedig inwerkingtreding van het besluit. De Tijdelijke regeling volumeplafond nachtvluchten Schiphol wordt op hetzelfde tijdstip ingetrokken. Hierdoor 'herleven' de grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten die zijn opgenomen in het LVB. Omdat deze hoger dan de grenswaarden in de tijdelijke regeling is geen overgangsrecht nodig.

Met het oog op een ononderbroken toepassing van de geldende regels met betrekking tot de bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart is het noodzakelijk het besluit ten aanzien van artikel II terug te laten werken tot en met 8 april 2018.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,