



Tijdelijke beleidsregel anticiperend handhaven start- en landingsbaan Luchthaven Maastricht II, Inspectie Leefomgeving en Transport

Datum: 7 maart 2019

Betreft: Gebruik 250 meter extra startbaan

Artikel 1

Tegen overtreding van het bepaalde in artikel 8.70, tweede lid, juncto artikel 8.44, vijfde lid, juncto 8.19, 8.20 en 8.21 van de Wet luchtvaart zal niet handhavend worden opgetreden indien en voor zover deze overtreding ziet op het operationele gebruik van het andere deel van de start- en landingsbaan van de luchthaven Maastricht dan omschreven is in artikel 3 van de Omzettingsregeling luchthaven Maastricht.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde operationele gebruik is beperkt tot maximaal vier starts met luchtvaartuigen in een aaneensluitende periode van zeven dagen gerekend van vrijdag 0:00 uur tot en met donderdag 24:00 uur.

Artikel 3

Met inachtneming van het bepaalde in het eerste en tweede artikel, wordt de Omzettingsregeling luchthaven Maastricht voor het overige onverkort gehandhaafd.

Artikel 4

Maastricht Aachen Airport B.V. zal vóór 15 maart 2019 schriftelijk aan de Inspectie bevestigen dat met ingang van 1 april 2019 uitsluitend nog maximaal 2.500 meter van de startbaan van de luchthaven Maastricht zal worden gebruikt.

Artikel 5

1. Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt gepubliceerd. Deze Beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van deze Staatscourant, en zij werkt terug tot en met 4 december 2018.
2. Deze beleidsregel vervalt met ingang van 1 april 2019.

Artikel 6

Deze beleidsregel wordt aangehaald als Tijdelijke beleidsregel anticiperend handhaven start- en landingsbaan Luchthaven Maastricht II.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
namens deze,
De Inspecteur Generaal Leefomgeving en Transport,
J.A. van den Bos*



TOELICHTING

De luchthaven Maastricht beschikt over een start- en landingsbaan met een lengte van 2.750 meter.

Het op dit moment toepasselijke normenkader voor de luchthaven Maastricht is de Omzettingsregeling luchthaven Maastricht (hierna: de Omzettingsregeling). Op grond van artikel 3 van de Regeling is overeenkomstig de bijbehorende kaart en de daar genoemde afmetingen 2.500 meter van de bovengenoemde baan bestemd voor opstijgen en landen van luchtvaartuigen. Deze beperking van het operationeel beschikbare baanoppervlak moet geacht worden een verbod in te houden van het operationeel gebruik van andere onderdelen van deze start- en landingsbaan.

De Regeling moet op grond van artikel X, vierde lid, van de Wijzigingswet Wet luchtvaart (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) gelijk worden gesteld met de regels voor het luchthavenluchtverkeer in een luchthavenbesluit.

Op grond van artikel 8.44, vijfde lid, van de Wet luchtvaart zijn de artikel 8.19, 8.20 en 8.21 van de Wet luchtvaart van overeenkomstige toepassing op de regels voor het luchthavenluchtverkeer in een Luchthavenbesluit. Op grond van artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart is artikel 8.44, vijfde lid, van de Wet luchtvaart van overeenkomstige toepassing voor luchthavens van nationale betekenis met een luchthavenbesluit zoals de luchthaven Maastricht.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) is op grond van artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet Luchtvaart bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege overtreding van artikel 8.19, 8.20 en/of 8.21 van de Wet luchtvaart. De Minister is daarnaast op grond van artikel 11.15 van de Wet luchtvaart bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang in het geval van (dreigende) overtreding van de artikelen 8.19, 8.20 en 8.21 van de Wet luchtvaart.

Op basis van de Tijdelijke beleidsregel anticiperend handhaven start- en landingsbaan Luchthaven Maastricht (Stcrt. 2017 nr. 72176, hierna: Tijdelijke beleidsregel), is er niet handhavend opgetreden tegen het gebruik van 250 meter extra startbaan voor startende vliegtuigen opererend onder de code E- en (beperkt) F.

Met deze beleidsregel werd geanticipeerd op het besluit waarmee het aangehouden Luchthavenbesluit Maastricht zou worden gewijzigd.

Belangrijk uitgangspunt van voornoemde beleidsregel was dat de maximaal toegestane hoeveelheid geluid van startende en landende vliegtuigen hetzelfde is en blijft als onder de vigerende Regeling is toegestaan.

Bij brief van 28 november 2018 heeft Maastricht Aachen Airport Beheer en Infrastructuur B.V. (deelneming van de provincie Limburg, hierna: MAABI) de Minister verzocht de procedure tot vaststelling van het nieuwe Luchthavenbesluit niet voort te zetten. Als belangrijkste reden geeft MAABI aan dat zij tot het inzicht gekomen is dat het eerder aangevraagde Luchthavenbesluit voor Maastricht Aachen Airport van 31 oktober 2016 niet meer werkbaar is. De ontwikkeling van de luchthaven in de afgelopen jaren is heel anders dan toen voorzien. Hierdoor achten zij de bij het aangevraagde Luchthavenbesluit behorende businesscase nu onhaalbaar.

Gelet op de brief van MAABI acht de Minister het niet opportuun om de lopende procedure tot wijziging van het aangehouden Luchthavenbesluit voort te zetten en wacht zij verdere stappen ten aanzien van een nieuwe aanvraag af.¹ Blijkens de nota "Grenzen aan gedogen" en de daarop volgende jurisprudentie (Kamerstuk 25 085, nr. 2, paragraaf 9.2.2) (hierna: de Nota) kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn als handhaving tot aperte onbillijkheden zou leiden, mits de andere betrokken belangen door het gedogen niet onevenredig worden geschaad. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in een overgangssituatie. Zo kan vooruitlopend op een wijziging in de regelgeving, waarbij regelgeving wordt afgeschaft of versoepeld, op deze wijziging worden geanticipeerd in de handhaving. Dit was het geval in de hierboven genoemde Tijdelijke beleidsregel.

Paragraaf 9.3 en 9.5 van de Nota vergen respectievelijk dat het gedogen zoveel mogelijk in omvang en/of tijd moet worden beperkt en dat gedogen aan controle dient te zijn onderworpen. Bij categorisch gedogen gaat het daarbij om controle door de vertegenwoordigende organen.

Het beleid dat is vastgelegd in de Tijdelijke beleidsregel gaat uit van het anticiperen op het vastgestelde, aangehouden Luchthavenbesluit en de wijziging daarvan. Nu de wijzigingsprocedure in lijn met het verzoek van MAABI niet wordt voortgezet ontvalt daarmee de basis aan de beleidsregel. De Minister heeft bij brief van 4 december 2018 de Tweede Kamer dienovereenkomstig geïnformeerd. In deze brief is ook aangegeven dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de Inspectie)

¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 529.



onderzoekt hoe het anticiperend handhaven op zo kort mogelijke termijn kan worden beëindigd op zodanige wijze dat de vliegveiligheid geborgd blijft.² Een soortgelijke brief is ook naar MAA gestuurd.

Op 20 december 2018 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen en de regering verzocht om in overleg te treden met de luchthaven om te bezien wat de effecten zijn van een acute beëindiging van het verlengd gebruik op de veiligheid en wat de economische effecten zijn. De motie verzoekt de regering voorts om een overgangperiode in acht te nemen om de veiligheid te garanderen, waardoor ook onevenredige economische schade kan worden geminimaliseerd.³

Bij brief van 24 december 2018 heeft de Inspectie MAABI en MAA geïnformeerd dat er per 1 januari 2019 weer toezicht zal worden gehouden op de volledige toepassing van de Omzettingsregeling. Dit zou alleen anders kunnen zijn als zij zouden aangeven dat er reden is voor een langduriger gebruik van de 250 meter extra startbaan conform de aangenomen motie. De Inspectie heeft aangegeven dat het daartoe strekkende verzoek dan zo uitgebreid mogelijk gemotiveerd moet zijn waarbij tevens de belangen van de omwonenden betrokken moeten worden. Aangegeven is dat bij de beoordeling van het verzoek mede gebruik zal worden gemaakt van de in de Nota opgenomen criteria.

MAA heeft aangegeven dat er veiligheids- en bedrijfseconomische redenen zijn om tot en met minimaal 31 maart 2019 het gebruik van de 250 meter extra startbaan te gedogen.

MAA garandeert uitdrukkelijk dat er in de periode tot en met 31 maart 2019 er niet meer dan vier vluchten per week zullen zijn die van de volledige baanlengte gebruik mogen maken en dat nieuwe klanten van MAA geen gebruik mogen maken van deze infrastructuur.

Het in de Tijdelijke beleidsregel vastgelegde beleid om anticiperend te handhaven is een uitzonderlijk instrument, waarvan slechts onder bijzondere omstandigheden gebruik kan worden gemaakt en niet langer dan strikt noodzakelijk. Dit betekent nu dat de basis aan voornoemde tijdelijke beleidsregel is ontvallen, MAA en zonodig MAABI het nodige moeten doen om zo snel mogelijk in lijn met de Omzettingsregeling te gaan handelen.

Economische aspecten

In de bedrijfsvoering hadden MAABI en MAA rekening moeten houden dat de Tijdelijke beleidsregel een uitzonderlijk instrument betrof en dat op enig moment de basis eraan zou kunnen ontvallen en/of dat de Tijdelijke beleidsregel zou kunnen worden ingetrokken. Zij hadden daar in hun bedrijfsvoering rekening mee moeten houden door (ook jegens derden) de nodige voorbehouden te maken en maatregelen te treffen. Voor luchtvaartmaatschappijen en overige bedrijven die onder vigeur van dit beleid gebruik hebben kunnen maken en/of profijt hebben getrokken van het gebruik van de 250 meter extra startbaan, geldt hetzelfde. Ook zij hadden rekening kunnen en moeten houden met de omstandigheid dat de Tijdelijke beleidsregel zou kunnen wegvallen. Eventuele financiële risico's komen binnen deze context voor eigen rekening en risico van de betrokken ondernemingen.

Er zijn geen economische redenen op basis waarvan thans gesteld kan worden dat die op zichzelf dusdanig zwaarwegend zijn dat toezicht en handhaving op basis van de Regeling gedurende enige tijd achterwege moet blijven.

Luchtvaartveiligheidsaspecten

MAA is van mening dat beëindiging van het gebruik van 2.750 meter van de startbaan alleen geregeld kan worden door middel van de procedure zoals opgenomen in de EU-verordening 139/2014.⁴ MAA wil het risico vermijden dat er onduidelijkheid bestaat of kan bestaan bij luchtvaardenden over de gebruiksmogelijkheden van de startbaan, waardoor toch de volledige lengte wordt gebruikt. Daarbij heeft MAA aangegeven dat zij niet terugkeert naar de situatie op de luchthaven van vóór het moment waarop de Tijdelijke beleidsregel van kracht is geworden, omdat zij wijzigingen in de baanconfiguratie wil invoeren. Dit betekent, aldus MAA, dat de uitgifte van een zogenaamde Notice to Airmen (hierna: NOTAM) onvoldoende waarborg biedt om derden, waaronder luchtvaardenden, op een goede wijze te

² Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 529.

³ Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 539.

⁴ Verordening (EU) 139/2014 van de Commissie van 12 februari 2014 tot vaststelling van eisen en administratieve procedures met betrekking tot luchtvaartterreinen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2014, L 44/1).



informereren over de beperkingen ten aanzien van het gebruik van de maximale startlengte naar 2.500 meter.

De Minister onderschrijft dat de op basis van EASA-voorschriften vereiste correcte beschrijving van het voorkomen en de gebruiksmogelijkheden van de luchthaven in de Luchtvaartpublicatie (hierna: ook aan te duiden met AIP-gids) de vliegveiligheid bevordert en acht formele wijziging van deze registraties onverminderd van belang.

De vigerende AIP-gids bevat ten aanzien van de Luchthaven Maastricht nog de mogelijkheid van het gebruik van 250 meter extra startbaan voor startende vliegtuigen opererend onder de code E- en (beperkt) F. MAA heeft terecht aangegeven dat zij ten behoeve van de wijziging van het feitelijk gebruik van 2.750 startbaan naar maximaal 2.500 meter de daarvoor geëigende EASA-procedure zoals opgenomen in EU-verordening 139/2014, onder ADR.OR.B.040 moet volgen. Deze procedure neemt de nodige tijd in beslag. Verder dient de Luchtvaartgids aangepast te worden. Hiertoe dient de luchthavenexploitant, vóór sluiting van de vastgestelde door ICAO vastgestelde AIRAC datum, gegevens aan te leveren aan bij de organisatie waar deze publicatie in beheer is, in dit geval de AIS redactie van de Luchtverkeersleiding Nederland.

In GEN 3.1, onderdeel 4 "the AIRAC System" van de AIP-gids staat wanneer er wijzigingen worden doorgevoerd in de Luchtvaartpublicaties. Deze AIRAC-cyclus wordt door de Internationale Burgerluchtvaart organisatie (ICAO) vastgesteld. In aanvulling hierop heeft de AIS-redactie van de Luchtverkeersleiding Nederland o.a. alle luchthavens het document "aanleveren kopij bij AIS (2019)" doen toekomen waarin is opgenomen tot welke uiterste datum er informatie aangeleverd kan worden bij deze organisatie voor genoemde AIRAC datum.

De formele wijziging van de AIP behoeft niet zonder meer te worden afgewacht om het huidig feitelijk gebruik van de extra baanlengte op kortere termijn veilig en gecontroleerd af te bouwen zodat per 1 april 2019 de omzettingsregeling onverkort wordt toegepast.

Tijdelijke afwijkingen van de luchtvaartpublicatie kunnen immers ook bekend gesteld worden bij luchtvaardenden middels een NOTAM. Door middel van deze NOTAM kunnen luchtvaardenden (en betrokken derden) snel geïnformeerd worden dat bijvoorbeeld een deel van de startbaan, in afwijking van het bepaalde van de AIP-gids, niet gebruikt kan worden vanwege een beperking in gebruik van infrastructuur of bijvoorbeeld een operationele beperking vanwege bijv. een tijdelijk obstakel.

Een NOTAM is met name bedoeld om luchtvaardenden snel te kunnen informeren over gebruiksmogelijkheden van een luchthaven en is niet bedoeld om zonder meer structurele wijzigingen te implementeren.

Het verstrekken van informatie over beëindiging van een gedoogsituatie als hier bedoeld, is op zich informatie over de terugkeer van een tijdelijke situatie naar de vigerende wettelijke situatie. Dat een dergelijke NOTAM, die een afwijking bevat van de AIP-gids, wellicht een wat langere werking heeft dan in de regel te doen gebruikelijk, betekent niet dat deze NOTAM daardoor zonder meer oneigenlijk wordt toegepast of niet bruikbaar is. Daarbij is van belang dat door middel van deze NOTAM MAA de gebruikers van de luchthaven, dan met name luchtvaartmaatschappijen en piloten, kan melden dat – samengevat – de hoeveelheid vracht dat een vertrekkend vliegtuig aan boord zou mogen nemen niet meer mag zijn dan waarvoor een startbaan van niet meer dan 2.500 meter nodig is.

In onderhavige situatie is er naar mijn mening geen beletsel dat MAA verhinderd om, naast het doorlopen van de formele EASA-procedure, gebruik te maken van een NOTAM om derden zo snel mogelijk te informeren over beëindiging van het anticiperend handhaven als bedoeld in de Tijdelijke beleidsregel.

Om zo snel mogelijk op gecontroleerde en veilige wijze tot exploitatie conform de Omzettingsregeling te komen, acht ik een onmiddellijk verbod op het gebruik van de extra baanlengte te voorbarig. Ter voorkoming van misverstanden in de dagelijkse operatie op de luchthaven acht ik in het licht van de luchtvaartveiligheid een overgangssituatie geboden waarin het huidig gebruik nog tijdelijk mag (maar niet moet) worden voorgezet en waarin MAA alle betrokken de gebruiksbepalingen conform de te geven NOTAM extra onder de aandacht brengt en de naleving daarvan bevordert. Aangenomen wordt dat MAA uiterlijk 1 april 2019 de correcte naleving van de te geven NOTAM door alle partijen kan verzekeren.

Hetgeen door en namens MAA is aangevoerd, biedt naar het oordeel van de Minister dus voldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat er in de vliegveiligheid een zelfstandig en voldoende zwaarwegend belang kan worden gevonden om op grond daarvan ook na 4 december 2018 het gebruik van de extra baanlengte nog (tijdelijk) te gedogen. Het operationele gebruik moet, gelet op de garantie van MAA, beperkt blijven tot maximaal vier starts met luchtvaartuigen per week.



Indien en voorzover door de wens van MAA om wijzigingen in de baanconfiguratie in te voeren, het opstellen van een duidelijke NOTAM zou worden verhinderd, dan is dit niet een situatie die onder vigeur van de Nota een gedoogbasis biedt. Voornoemde wijzigingen moet MAA dan doorvoeren binnen de grenzen van de regelgeving. Met andere woorden, het wijzigen van de door MAA gewenste baanconfiguratie levert niet een gedoogsituatie op.

Naast het belang van de luchtvaartveiligheid zijn er natuurlijk ook de belangen van omwonenden. Ten aanzien van de belangen van omwonenden en onder verwijzing naar en zo nodig ter nuancering op de brief aan de Tweede Kamer van 5 december 2017 (kenmerk: IENM/BSK-2017/276806) is het volgende van belang. Door het bepaalde in het eerste artikel van de onderhavige beleidsregel kunnen er weliswaar thans nog enige tijd zwaarder beladen luchtvaartuigen gebruik maken van de Luchthaven Maastricht, doch zijn de gevolgen daarvan voor de omgeving beperkt. Hetgeen was bepaald in de Tijdelijke beleidsregel geldt ook ten aanzien van deze beleidsregel, namelijk dat de grenswaarden voor de geluidbelasting uit de Regeling onverkort van toepassing zijn. Met andere woorden; gelet op de totaal beschikbare geluidsruimte geldt dat met hoe meer zwaarder beladen luchtvaartuigen er vluchten van de luchthaven Maastricht worden uitgevoerd, hoe minder vluchten er uitgevoerd kunnen worden. De reden daartoe is dat zwaarder beladen vliegtuigen meer geluidsruimte opsouperen dan lichter beladen vliegtuigen.

Ten aanzien van de veiligheid als bedoeld in Verordening (EU) No. 139/2014 is vastgesteld dat het bepaalde in onderhavige beleidsregel en de gevolgen daarvan, voldoen aan de criteria als bedoeld in voornoemde verordening. Dit wordt bevestigd in een veiligheidscertificaat. Het vigerende veiligheids-certificaat omvat ook het maximale gebruik van 2.750 meter van de start- en landingsbaan.

Bij afweging van alle aan de orde zijnde belangen ben ik van oordeel dat de voornoemde belangen van luchtvaartveiligheid voor de hierbij voorziene periode nog prevaleren boven het belang van de omwonenden, dat is gediend met de beperking van bepaalde vormen van hinder. Er is gelet op het vorenstaande een aanwijsbaar veiligheidsbelang om in te stemmen met het gebruik van de volledige baanlengte van 2.750 meter voor startende vliegtuigen opererend onder de code E- en (beperkt) F voor een tijdelijke periode tot en met 31 maart 2019 en met een maximum van vier starts per week. Als aangegeven is en blijft de toegestane hoeveelheid geluid van startende en landende luchtvaartuigen hetzelfde als nu onder de vigerende Omzettingsregeling is toegestaan. De bescherming van omwonenden wordt door het honoreren van het verzoek van MAABI en MAA dan ook niet aangetast.

Gelet op het voorgaande is het dan ook alleszins redelijk om in deze uitzonderlijke situatie het gebruik van de volledige lengte van de start- en landingsbaan van 2.750 meter voor startende vliegtuigen opererend onder de code E- en (beperkt) F voor een beperkte periode en wel tot en met 31 maart 2019 toe te staan.

MAA zal vóór 15 maart 2019 de Inspectie schriftelijk moeten aangeven dat met ingang van 1 april 2019 uitsluitend nog maximaal 2.500 meter van de startbaan van de Luchthaven Maastricht zal worden gebruikt.

Tot slot is ten aanzien van bezwaar en beroep nog het volgende van belang. Belanghebbenden kunnen een verzoek tot handhaving indienen. Tegen het daaropvolgende besluit is bezwaar en beroep mogelijk.