

airport coordination
netherlands

Advies reductie nachtvluchten Schiphol

Editie 2021

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	12
1.1 Achtergrond	12
1.2 Vraag aan ACNL	12
1.3 Leeswijzer advies	13
2 De huidige situatie	14
2.1 Rollen en verantwoordelijkheden	14
2.2 Wettelijk kader	14
2.3 Proces van slotallocatie	16
2.4 Onderscheid vliegtuigbewegingen en slots	16
2.5 Facts and figures	17
2.5.1 Luchtvaartmaatschappijen met nachtslots	17
2.5.2 Verdeling over de nacht	19
2.5.3 Historische rechten en uitgegeven slots	20
2.5.4 Capaciteit en vliegtuigbewegingen in de nacht	21
3 Aanpak en proces	24
3.1 Visie op de vraag	24
3.1.1 Het systeem	24
3.1.2 Visie op de vraag: het achterliggende doel	26
3.2 Uitgangspunten	26
3.3 Werkwijze	27
3.3.1 Proces	27
3.3.2 Stakeholders	27
3.3.3 Toetsing	28
4 Advies	29
4.1 Verbeteren van de beheersing van het systeem	30
4.1.1 Verankering van de reductie nachtbewegingen in het LVB1	30
4.1.2 Relatie tussen bewegingen, capaciteit en slots	30
4.1.3 Aanvullende maatregelen om beter te kunnen sturen op ongeplande dag- en nachtbewegingen	33
4.1.4 Advies ten aanzien van verbetering van de beheersing van het systeem	34
4.2 Realiseren van de reductie	34
4.2.1 Overgangsregeling in de transitieperiode	35
4.2.2 Ingangsdatum 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht	35
4.2.3 Ingangsdatum 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht	36
4.2.4 Incentives gedurende de transitieperiode	36
4.2.5 Uitsterfbeleid gedurende de transitieperiode	38
4.2.6 Afgenomen/teruggegeven slots: overgangsregeling	39
4.2.7 Verdeling van slots op de ingangsdatum	39

4.2.8 Proces	40
4.2.9 Advies ten aanzien van het realiseren van de reductie van het aantal nachtbewegingen	42
4.3 Brede context: verminderen van geluidshinder	42
4.3.1 Duurzaamheidsaspecten bij toewijzen slots	43
4.3.2 Verdeling aankomst en vertrek	43
4.3.3 De Luchtvaartnota 2020-2050	43
4.3.4 Advies ten aanzien van de brede context: beperken geluidshinder	45
4.4 Samenvatting keuzes en besluiten	46
5 Impact van het advies	48
5.1 Omgeving	48
5.2 Luchtvaartmaatschappijen	49
5.2.1 Low-cost en chartermaatschappijen	49
5.2.2 Netwerkmaatschappijen	51
5.2.3 Vracht- en expressmaatschappijen	52
5.2.4 Concluderend	53
5.3 Amsterdam Airport Schiphol	54
5.4 LVNL	54
5.5 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	55
5.6 ILT	55
5.7 ACNL	55
6 Voorstellen vanuit andere partijen	57
6.1 Transavia, KLM, TUI, Corendon	57
6.1.1 Voorstel van de luchtvaartmaatschappijen	57
6.1.2 Verwerking in het advies	57
6.2 Amsterdam Airport Schiphol	58
6.2.1 Visie	58
6.2.2 Verwerking in het advies	59
6.3 easyJet	60
6.3.1 Positie	60
6.3.2 Verwerking het advies	60
6.4 KLM	60
6.4.1 Incentive 2 voor 1	60
6.4.2 Verwerking in het advies	61
6.5 Reacties conceptadvies	62
7 Samenvattende uitvoeringsagenda	63
Bijlagen	64
A Ongeplande nachtbewegingen	65
B Huidige (W20 S21) capaciteit op basis van slot historic list SHL	66

Managementsamenvatting

Inleiding

Het Kabinet heeft aangekondigd te komen tot een stapsgewijze reductie van 32.000 naar achtereenvolgens 29.000, 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht op Amsterdam Airport Schiphol. De nacht is gedefinieerd als de periode van 23:00 tot 07:00 uur. Het Kabinet wil de eerste stap naar 29.000 nachtvluchten vastleggen in een wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB1 genoemd). De verdere stapsgewijze vermindering naar 27.000 en 25.000 nachtbewegingen zal nader worden uitgewerkt en vastgelegd in verdere wijzigingen in regelgeving (LVB2). Waarbij deze laatste stappen mede afhankelijk zijn van voorwaarden zoals de opening van Lelystad Airport en substitutie door treinverkeer op bestemmingen zoals Brussel en Düsseldorf.

De reductie van het aantal nachtvluchten wordt gezien als een effectieve maatregel om de geluidshinder te beperken en de nachtrust van omwonenden te verbeteren. Deze reductie kent echter de nodige complexiteit. Niet alleen vanwege de impact op de netwerkfunctie en de concurrentiepositie van de luchthaven en zijn gebruikers. Maar ook vanwege de juridische beperkingen in relatie tot Europese slotregelgeving waardoor luchtvaartmaatschappijen beschikken over historische rechten om op bepaalde tijdstippen te mogen vliegen en vanwege het grote aantal afwijkingen van de toegewezen slottijden (er wordt op een andere tijd gevlogen dan het toegewezen slot).

Vanwege de onderliggende complexiteit heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Airport Coordination Netherlands (ACNL) verzocht om "aan te geven hoe in samenhang met de regels en procedures rond slotallocatie tot een reductie van het aantal nachtbewegingen en de hiermee samenhangende slots kan worden gekomen." Daarbij is tevens verzocht om in te gaan op de motie van het Tweede Kamerlid Paternotte die de regering oproept om het uitsterf beleid voor nachtslots te onderzoeken.

Het systeem: vliegtuigbewegingen en slots

De sturing op het aantal vliegtuigbewegingen vindt hoofdzakelijk plaats via sturing op het aantal slots dat beschikbaar is voor toewijzing als ook de mate waarin in overstemming met de toegewezen slots wordt geopereerd.

De essentie van het slotallocatieproces is om op een onpartijdige, doorzichtige en niet discriminerende wijze te komen tot een efficiënte benutting van de capaciteit binnen de gestelde grenzen. In de Europese Slotverordening zijn daartoe regels vastgelegd.

Op nationaal niveau zijn er verschillende rollen en verantwoordelijkheden te onderscheiden. De werking van het systeem is in onderstaande figuur weergegeven:



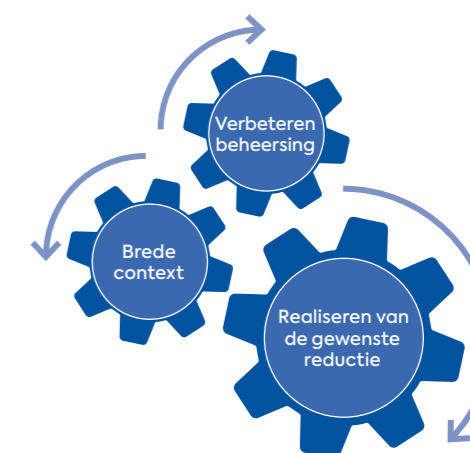
Voor de nacht is het aantal slots met historische rechten (op dit moment circa 34.800) hoger dan het aantal toegestane vliegtuigbewegingen (32.000). Bij verlaging van het toegestane aantal bewegingen voor de nacht wordt dit verschil in principe groter. Hoewel door ACNL op dit moment alle historische rechten worden toegewezen wordt het toegestane aantal vliegtuigbewegingen in de nacht momenteel niet overschreden. Dit is het gevolg van een groot aantal ongeplande dagbewegingen die plaatsvinden vanuit een nachtslot, waardoor niet alle beschikbare capaciteit in de nacht wordt gebruikt (er is sprake van circa 30.000 vliegtuigbewegingen in de nacht). Het exacte aantal vliegtuigbewegingen in de nacht is evenwel op voorhand niet goed te voorspellen, zeker niet in geval van een verdere reductie van het toegestane aantal vliegtuigbewegingen.

Daarnaast hebben zowel de rol en de juridische grondslag van de capaciteitsdeclaratie (die bevat het aantal slots dat voor toewijzing beschikbaar is) als de interpretatie van de regels voor slotallocatie vaak ter discussie gestaan, zoals onder meer blijkt uit verschillende rechtszaken die hebben plaatsgevonden tussen luchtvaartmaatschappijen en ACNL of Schiphol.

De wens van het Kabinet om het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht terug te brengen naar 29.000 (en op termijn naar 27.000 en 25.000) kan daarom niet los worden gezien van de wijze waarop deze reductie in wet- en regelgeving wordt verankerd en de wijze waarop de samenhang tussen vliegtuigbewegingen en het aantal slots wordt vormgegeven.

In het advies is dit uitgewerkt langs de volgende thema's:

- Verbeteren van de beheersing van het systeem
- Reductie van nachtvluchten
- Brede context: verminderen van geluidshinder



Voor de verschillende thema's zijn concrete adviezen geformuleerd. De uitwerking en invulling van adviezen is in een uitvoeringsagenda opgenomen waarbij per advies een trekker is benoemd.

Verbeteren beheersing van het systeem

Met het huidige systeem is het op voorhand onzeker op welk aantal vliegtuigbewegingen in de nacht wordt uitgekomen. Daarnaast zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen niet duidelijk ingevuld. Om in de toekomst bij een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht onduidelijkheid over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden te voorkomen is het van belang dat het systeem eenduidig, robuust en transparant is. Het advies zet daarom in op een heldere rolverdeling en het stellen van duidelijke kaders die in wet- en regelgeving verankerd worden.

De reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht moet in het LVB1 worden vastgelegd. Daarnaast moet er een specifieke ingangsdatum worden bepaald en vastgelegd in een Koninklijk Besluit waarmee dit onderdeel van het LVB1 in werking treedt. Het maximaal aantal nachtbewegingen dat wordt vastgelegd in het LVB1 vormt de basis voor de op te stellen capaciteitsdeclaratie door Royal Schiphol Group (RSG).

De sturing op het aantal vliegtuigbewegingen vindt in belangrijke mate plaats middels de sturing op het aantal slots dat beschikbaar is voor toewijzing. In de capaciteitsdeclaratie stelt de exploitant van de luchthaven Royal Schiphol Group (RSG) het aantal voor toewijzing beschikbare slots vast. Concreet vermeldt de capaciteitsdeclaratie in aanvulling op technische parameters zoals baancapaciteit het aantal beschikbare slots op seizoenbasis voor het etmaal en voor de nacht. Dat betekent dat er niet meer capaciteit beschikbaar is in termen van slots dan in de capaciteitsdeclaratie is opgenomen.

ACNL is verantwoordelijk voor de toewijzing van slots en kan derhalve niet meer slots toewijzen dan beschikbaar zijn gesteld voor toewijzing door RSG. Dit is een principieel uitgangspunt in het advies uit oogpunt van zekerheid en voorspelbaarheid.

Voor het bepalen van de beschikbare capaciteit wordt geadviseerd een rekenmethode te hanteren die de relatie bepaalt tussen het aantal maximaal toegestane vliegtuigbewegingen in de nacht en het aantal beschikbare nachtslots dat in de capaciteitsdeclaratie wordt opgenomen. De rekenmethode is er op gericht om duidelijkheid aan het begin van het seizoen te creëren en om de beheersbaarheid te vergroten teneinde ervoor zorg te dragen dat a) het maximaal toegestane aantal vliegtuigbewegingen in de nacht niet wordt overschreden en b) er optimaal gebruik wordt gemaakt van de beschikbare capaciteit van de luchthaven. Deze rekenmethode wordt op basis van het Besluit slotallocatie in een ministeriële regeling vastgelegd.

De mate waarin in overstemming met de toegewezen slots wordt geopereerd is een ander belangrijk aspect van de sturing op het aantal vliegtuigbewegingen. In het advies wordt ook ingegaan op de handhaving op ongeplande dag- en nachtbewegingen (bijvoorbeeld een nachtbeving die is gemaakt terwijl een dagslot is toegewezen). Deze aantallen vormen in totaal een derde van het totaal aantal vliegtuigbewegingen in de nacht en zijn uit oogpunt van beheersing te hoog.

Advies

Samengevat worden ten aanzien van de verbetering van de beheersing van het systeem de volgende adviezen gegeven:

1. Veranker de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht naar 29.000 in het LVB1 en stel een specifieke ingangsdatum vast in een Koninklijk Besluit waarmee dit onderdeel van het LVB1 in werking treedt. Het maximaal aantal nachtbewegingen dat wordt vastgelegd in het LVB1 vormt de basis voor de op te stellen capaciteitsdeclaratie door Royal Schiphol Group (RSG).
2. ACNL is verantwoordelijk voor de toewijzing van slots en wijst niet meer slots toe dan beschikbaar zijn gesteld voor toewijzing door RSG.

3. Hanteer een rekenmethode om het maximaal aantal vliegtuigbewegingen in de nacht te vertalen naar het maximaal aantal voor toewijzing beschikbare nachtslots dat wordt vastgelegd in de capaciteitsdeclaratie. Een rekenmethode biedt vooraf zekerheid voor luchtvaartmaatschappijen en vergroot de beheersbaarheid.
4. Neem op basis van het Besluit slotallocatie de rekenmethode en de wijze van toepassing op in een ministeriële regeling.
5. Vergroot de sturing op ongeplande dag- en nachtbewegingen door de handhaving op slots die structureel op een ander tijdstip worden gevlogen te vergoten én door een zekere mate van operationele tolerantie in te bouwen.
6. Introduceer een procedure om op basis van actuele ontwikkelingen in het seizoen (niet benutte) nachtslots toe te wijzen teneinde zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de capaciteit van de luchthaven.

Reductie van nachtvluchten

Zoals aangegeven vindt de sturing op het maximaal aantal vliegtuigbewegingen in de nacht in belangrijke mate plaats middels sturing op het aantal beschikbare slots voor de nacht. Een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht vraagt dan ook een reductie van het aantal toegewezen (historische) slots voor de nacht. Dit kan doordat luchtvaartmaatschappijen hun activiteiten stopzetten of verminderen of doordat de vluchten in de nacht worden verplaatst naar de dag in combinatie met een verlaging van de beschikbare capaciteit in de nacht.

Dit vergt aanpassingen van de luchtvaartmaatschappijen in hun netwerk en/of vloot. Er is dan ook een jaar nodig tussen het gereed zijn van de wet- en regelgeving en de ingangsdatum van de reductie. Indien de wet- en regelgeving in herfst van 2021 gereed is kan het winterseizoen 2022 als eerst mogelijke ingangsdatum voor 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht worden genomen. Dit betekent dat de luchtvaartmaatschappijen dit moeten

meenemen in hun "initiële slotaanvraag" die begin mei 2022 plaatsvindt. Indien de wet- en regelgeving later gereed is, schuift de ingangsdatum een jaar op (gelet op het gebruik van een gebruiksjaar en bijbehorende maximum aantallen).

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de reductie naar 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht is sprake van een transitieperiode waarin luchtvaartmaatschappijen vrijwillig hun nachtslots kunnen opgeven en omzetten naar een dagslot. Ook geldt in de transitieperiode een zogenaamd uitsterfbeleid: nachtslots die niet worden gebruikt keren niet meer terug in de slotpool (tot het vastgelegde maximum aantal nachtslots zoals vastgesteld in de capaciteitsdeclaratie is gerealiseerd).

Wanneer de ingangsdatum voor het gereduceerde aantal vliegtuigbewegingen in de nacht daar is, zijn idealiter de historische rechten voor de nacht niet hoger dan het aantal corresponderende slots dat in de capaciteitsdeclaratie door RSG beschikbaar wordt gesteld. Het is echter goed mogelijk dat de historische rechten voor de nacht op dat moment nog steeds hoger zijn dan het aantal beschikbaar gestelde slots voor de nacht. In dat geval zal ACNL niet alle aanvragen van de houders van historische rechten kunnen toewijzen in de nachtperiode.

In de Slotverordening zijn geen regels voor toewijzing opgenomen indien er sprake is van een negatieve slotpool (aantal beschikbare slots is kleiner dan aantal slots met historische rechten). Dit betekent dat er door ACNL een toewijzingsprocedure moet worden gehanteerd. Deze toewijzingsprocedure moet gelijke kansen bieden voor alle partijen, transparant zijn en tijdig -voorafgaand aan de transitieperiode- openbaar worden gemaakt. Deze procedure zal de komende tijd uitgewerkt moeten worden.

Het mechanisme dat is beschreven voor de reductie naar 29.000 geldt ook voor de verdere reductie naar 27.000 en 25.000. De reductie naar 27.000 en 25.000 moet nog worden verankerd in het LVB2. Geadviseerd wordt om in ieder geval eerst de verbetering van de beheersing van het systeem door te voeren, te bezien hoe de reductie naar 29.000 verloopt alvorens een ingangsdatum voor 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht vast te stellen.

Advies

Samengevat worden ten aanzien van de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht de volgende adviezen gegeven:

7. Er is een jaar nodig tussen het gereed zijn van de wet- en regelgeving en de ingangsdatum van de reductie. Indien de wet- en regelgeving in herfst van 2021 gereed is kan het winterseizoen 2022 als eerst mogelijke ingangsdatum worden opgenomen. Dit betekent dat de luchtvaartmaatschappijen dit moeten meenemen in hun "initiële slotaanvraag" die begin mei 2022 plaatsvindt. Indien de wet- en regelgeving later gereed is, schuift de ingangsdatum een jaar op.
8. Voorafgaand aan de ingangsdatum is een zogenaamde transitieperiode. Maak gedurende deze periode gebruik van de volgende incentives om luchtvaartmaatschappijen vrijwillig te bewegen hun nachtslots om te zetten naar dagslots:
 - a. Voorrang bij retimen van nachtslots naar vrije plekken in de dag (inclusief slots die geraakt worden op dezelfde vluchtlijnen);
 - b. Voorrang bij tussentijdse uitgifte van nachtslots (indien mogelijk gedurende de gehele transitieperiode).
9. Hanteer gedurende de transitieperiode een uitsterfbeleid waarbij slots die vanwege faillissementen, de 80% use-it-or-lose-it regeling of anderszins vervallen of worden afgenomen niet terugkeren in de slotpool als nachtslot.
10. Neem in een ministeriële regeling een overgangsregeling op die het mogelijk maakt om gedurende de transitieperiode het aantal nachtslots met historische rechten al zoveel mogelijk te reduceren.

11. ACNL dient een toewijzingsprocedure te maken die in werking treedt op de ingangsdatum voor 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht. Deze toewijzingsprocedure moet gelijke kansen bieden voor alle partijen, transparant zijn en tijdig -voorafgaand aan de transitieperiode- openbaar worden gemaakt.

12. Coördineer het proces in CCN verband in samenwerking met ACNL. Evalueer in dit verband ook de werking ten behoeve van de verdere reductie naar 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht.

Brede context verminderen van geluidshinder

Het achterliggende doel van de reductie van de nachtvluchten is het verminderen van geluidshinder in de nacht. Door luchtvaartmaatschappijen is de hinderbeperking reeds in gang gezet door onder andere steeds meer gebruik te maken van vliegtuigen die minder geluid produceren. Daarnaast wordt in het kader van het Programma Minder Hinder Schiphol hard gewerkt aan het minder aantrekkelijk maken van vliegen in de nacht door onder andere het sturen met hogere havengelden voor de nacht.

Hoewel het mogelijk is om bij het vormgeven van nieuwe additionele verdelingscriteria aspecten ten aanzien van duurzaamheid en/of geluid op te nemen wordt hier niet toe geadviseerd. Voor sturing op het reduceren van geluidshinder zijn andere effectieve instrumenten beschikbaar zoals bijvoorbeeld havengelden.

De impact van het reduceren van vliegtuigbewegingen in de nacht voor luchtvaartmaatschappijen is groot. Daarom wordt geadviseerd hun geen beperkingen op te leggen bij het verplaatsen van nachtvluchten naar de dag of naar andere momenten in de nacht, vanzelfsprekend binnen de vastgestelde operationele parameters (waaronder baancapaciteit) en het Nieuwe Normen- en Handhavingssysteem Schiphol.

Daarnaast is het zo dat het Besluit slotallocatie geen mogelijkheid biedt om het verplaatsen van nachtvluchten naar de randen van de dag of nacht te verbieden. Aan een dergelijke beleidswens kan alleen invulling worden gegeven als in het LVB een begrenzing aan het aantal bewegingen wordt gesteld voor deze tijdvakken, hetgeen de complexiteit van de reductie verder zou vergroten.

Ten aanzien van een gedeeltelijke of volledige nachtsluiting geldt dat dit een zeer complex vraagstuk is dat diepgaander bekeken moet worden (ook in verband met ongewenste neveneffecten zoals bijvoorbeeld het blijven cirkelen van aankomende vliegtuigen en het inzetten van zwaardere vliegtuigen). Ook hiervoor geldt dat indien hiertoe besloten wordt dit in een LVB moet worden verankerd en er eerst een balanced approach procedure moet worden doorlopen.

Advies

Samengevat wordt om te komen tot een extra impuls ten aanzien van geluidshinder dan wel het beperken van ongewenste neveneffecten het volgende geadviseerd:

13. Blijf inzetten op het reduceren van geluidshinder door middel van het Programma Minder Hinder Schiphol.
14. Creëer geen beperking voor het verplaatsen van nachtvluchten naar de randen van de nacht of dag.
15. Maak op dit moment nog geen keuze ten aanzien van een geheel of gedeeltelijke nachtsluiting, dit vraagt meer onderzoek.

Impact reductie nachtvluchten

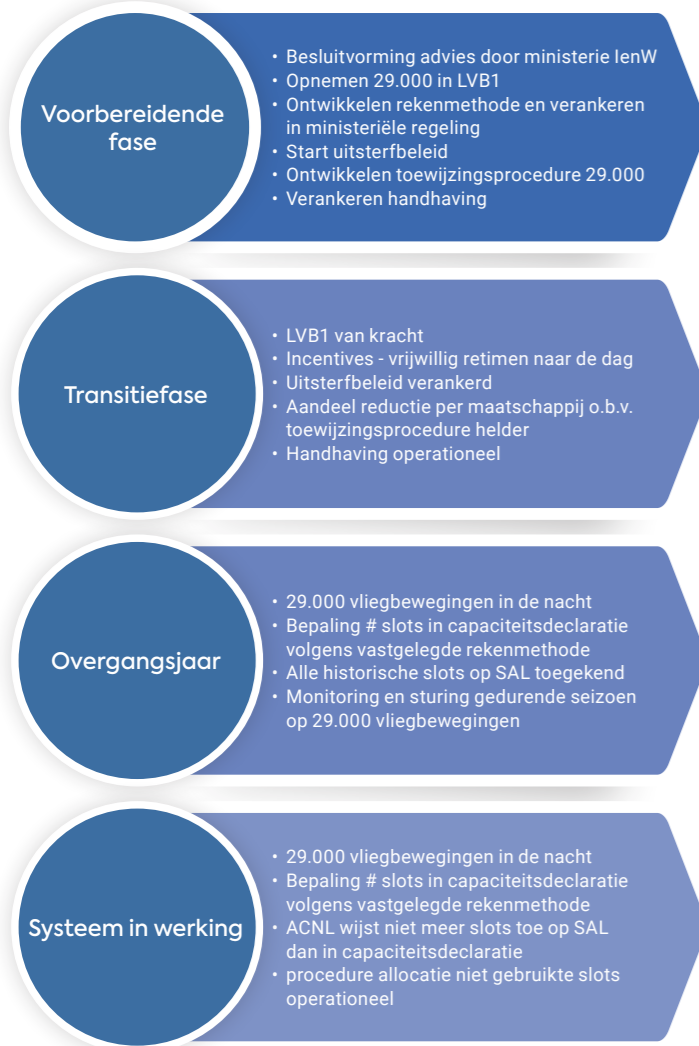
De exacte consequenties zijn voor de verschillende typen luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de nacht anders van aard. Maar het reduceren van nachtvluchten betekent in alle gevallen dat luchtvaartmaatschappijen aanpassingen in het netwerk en/of vloot moeten doen. Gezien de grootte van de impact wordt geadviseerd wordt om de luchtvaartmaatschappijen:

- a. Voldoende tijd te geven om hun netwerk en zo nodig hun vlootomvang aan te passen. De ingangsdatum winterseizoen 2022 voor de reductie naar 29.000 nachtvluchten is de eerst mogelijke datum onder voorwaarde dat de wet- en regelgeving bijtijds gereed is. Het eerste jaar na de ingangsdatum wordt gezien als een overgangsjaar waarbij een andere procedure wordt gevolgd teneinde de bedrijfsprocessen en slottijden op andere luchthavens verder aan te passen en in te regelen;
- b. Niet te beperken in de optimalisatie en vrijheid te laten in de verdeling van de reductie over het winter- en zomerseizoen, hierbij wordt onderzocht of een meerjarige procedure mogelijk (nachtslots die al zijn ingeleverd in voorafgaande seizoen(en) worden meegenomen in het aandeel dat de desbetreffende luchtvaartmaatschappij moet leveren ten behoeve van de reductie);
- c. De mogelijkheid open te laten om indien er bracketcapaciteit beschikbaar is te retimen naar de randen van dag (7:00-8:00 en 22:00-23:00 uur), met de kanttekening dat er weinig capaciteit beschikbaar is tussen 7:00 en 8:00 uur.

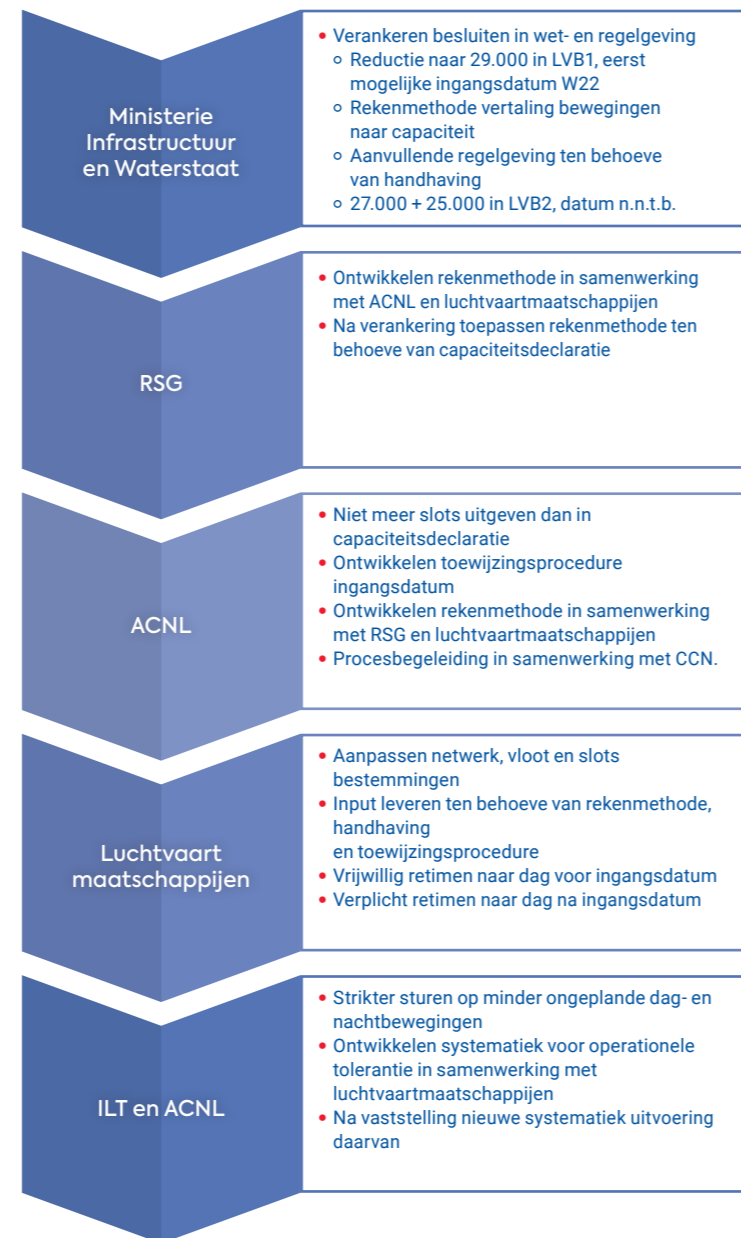


Uitvoeringsagenda

De adviezen zijn verwerkt in een uitvoeringsagenda waarbij de activiteiten zijn toebedeeld aan de verschillende partijen en in de tijd zijn uitgezet. Daarin is een onderscheid gemaakt tussen een voorbereidende fase (voorafgaand aan inwerkingtreding LVB1), een transitiefase (LVB1 van kracht, voorafgaand aan ingangsdatum 29.000 vliegtuigbewegingen), een overgangsjaar (eerste jaar na ingangsdatum 29.000) en de daaropvolgende periode (reductie gerealiseerd en systeem in werking). Dit is in onderstaande figuur gevisualiseerd.



De verschillende partijen hebben ieder ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid bij de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht. De uitvoering van de adviezen liggen dan ook niet bij één specifieke partij maar vergen een gecombineerde inspanning. In onderstaande figuur is per actor de inspanning inzichtelijk gemaakt.



1.1 Achtergrond

In de Luchtvaartnota 2020-2050 zet het Kabinet een nieuwe koers uit naar een veilige en duurzame luchtvaartsector. Deze nieuwe koers is gericht op een veilige luchtvaart met een sterk netwerk van internationale verbindingen maar ook op minder overlast en minder impact op het milieu.

Voor de periode van COVID-19 heeft de luchtvaartsector een sterke periode van groei doorgemaakt. In 1970 vervoerde Schiphol 5 miljoen reizigers. In 2019 waren dit er 71,7 miljoen die vlogen naar 333 verschillende bestemmingen. Deze groei voorziet in een maatschappelijke behoefte en draagt bij aan het vestigingsklimaat van Nederland, maar heeft ook een keerzijde in de vorm van belasting voor de leefomgeving en hinder voor omwonenden.

Hoewel er op dit moment als gevolg van de COVID-19 crisis sprake is van een sterke afname van vliegtuigbewegingen richt het Kabinet zich met de Luchtvaartnota op de periode na deze crisis en legt een basis om tot een nieuwe balans te komen tussen kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Om tot deze nieuwe balans te komen is het de wens van het Kabinet om het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht op Schiphol stapsgewijs te laten afnemen.

In de Kamerbrieven van 26 juni 2020¹ met betrekking tot nachtvluchten en de steunmaatregelen aan KLM is aangekondigd te komen tot een stapsgewijze reductie van nachtbevingen. Het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol regelt het maximaal aantal vliegtuigbewegingen in de nacht, op dit moment 32.000 per jaar. Waarbij de nacht is gedefinieerd als de periode van 23:00 tot 07:00 uur.

Het Kabinet wil de eerste stap naar 29.000 nachtvluchten vastleggen in een wijziging van het luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB1 genoemd). De verdere stapsgewijze vermindering naar 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht zal nader worden uitgewerkt en vastgelegd in verdere wijzigingen in regelgeving (LVB2). Waarbij deze laatste stappen mede afhankelijk zijn van voorwaarden zoals de opening van Lelystad Airport en substitutie door treinverkeer op bestemmingen zoals Brussel en Düsseldorf.

De reductie van het aantal nachtvluchten wordt gezien als een effectieve maatregel om de geluidshinder te beperken en de nachtrust van omwonenden te verbeteren. Deze reductie kent echter de nodige complexiteit. Niet alleen vanwege de impact op de netwerkfunctie en de concurrentiepositie van de luchthaven en zijn gebruikers. Maar ook vanwege de juridische beperkingen in relatie tot Europese slotregelgeving waardoor luchtvaartmaatschappijen beschikken over historische rechten om op bepaalde tijdstippen te mogen vliegen en vanwege het grote aantal afwijkingen van de toegewezen slottijden.

1.2 Vraag aan ACNL

Vanwege de onderliggende complexiteit heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Airport Coordination Netherlands (ACNL) verzocht om "aan te geven hoe in samenhang met de regels en procedures rond slotallocatie tot een reductie van het aantal nachtbevingen en de hiermee samenhangende slots kan worden gekomen." Daarbij is tevens verzocht om in te gaan op de motie van het Tweede Kamerlid Paternotte² die de regering oproept om het uitsterfbeleid voor nachtslots te onderzoeken.

- ¹ Kamerbrief nachtvluchten, 26 juni 2020, IENW/BSK-2020/121832 en Kamerbrief Steunmaatregelen KLM, 26 juni 2020, 2020-0000108071
- ² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 505, nr. 7

1.3 Leeswijzer advies

Dit advies vormt de beantwoording van de vraag van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aangaande de reductie van nachtvluchten. Dit advies is daarom opgesteld vanuit het perspectief van het hele systeem van wet- en regelgeving en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die de betrokken partijen hebben binnen dit systeem (het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de inspectie Leefomgeving en Transport, de exploitant van Amsterdam Airport Schiphol, de Luchtverkeersleiding Nederland, ACNL en de luchtvaartmaatschappijen).

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie beschreven en geanalyseerd. Er wordt ingegaan op het wettelijk kader en de werking van het systeem. Tevens wordt ingegaan op de huidige verdeling van nachtslots, de ontwikkeling van historische rechten en de ongeplande dag- en nachtbevingen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de visie ten aanzien van de opdracht, de gehanteerde uitgangspunten en het proces van totstandkoming.

Vervolgens beschrijft hoofdstuk 4 het advies aan de hand van drie hoofdthema's: de verbetering van de beheersing van het systeem, de reductie van vliegtuigbewegingen in de nacht en de brede context; vermindering van geluidshinder.

Per aspect worden eerst de verkende maatregelen beschreven vervolgens wordt in een afsluitende paragraaf aangegeven wat geadviseerd wordt.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de impact die de reductie van nachtvluchten heeft op verschillende betrokken partijen. Hierbij is met betrekking tot de impact op de luchtvaartmaatschappijen gebruik gemaakt van de rapportage die is opgesteld door CE Delft en Adecs Airinfra Consultants³ aangevuld met reacties vanuit de luchtvaartmaatschappijen zelf.

Verschillende partijen hebben ook een eigen zienswijze met betrekking tot de reductie van nachtvluchten ingediend. Deze worden in hoofdstuk 6 kort samengevat waarbij tevens is aangegeven hoe de zienswijze is verwerkt in het advies. Ook wordt ingegaan op de ontvangen reacties op het conceptadvies.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een uitvoeringsagenda waarbij de activiteiten zijn toebedeeld aan de verschillende partijen en in de tijd zijn uitgezet.

- ³ CE Delft en Adecs Airinfra Consultants Onderzoek vermindering aantal nachtvluchten Schiphol - Gedragsreacties en kosteneffectiviteit - 30 april 2020



02 De huidige situatie

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de huidige situatie. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen, het wettelijk kader en het proces van slotallocatie. Tevens wordt ingegaan op het verschil tussen een nachtbeving en een nachtslot, de huidige verdeling van nachtslots over de verschillende luchtvaartmaatschappijen, de ontwikkeling van historische rechten en de ongeplande dag- en nachtbevingen.

2.1 Rollen en verantwoordelijkheden

Binnen het huidige systeem zijn verschillende rollen en verantwoordelijkheden te onderscheiden.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het stellen van de kaders binnen de geldende Europese regelgeving voor onder meer milieu (zoals het toegestane aantal vliegtuigbevingen in een jaar en het toegestane aantal vliegtuigbevingen voor de nacht) in de wet- en regelgeving. De exploitant van de luchthaven Amsterdam Airport Schiphol, Royal Schiphol Group (RSG), is verantwoordelijk voor het vaststellen van de beschikbare capaciteit in termen van het aantal voor toewijzing beschikbare slots. ACNL is de slotcoördinator en verantwoordelijk voor het verdelen en toewijzen van de beschikbare slots. De luchtvaartmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor het volgens de regels gebruiken van deze slots. ACNL ziet daarop toe evenals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), welke eveneens een bredere toezichttaak heeft op het gebied van veiligheid- en milieu.

2.2 Wettelijk kader

Een luchthaven die te maken heeft met schaarse capaciteit kan door de lidstaat worden aangewezen als gecoördineerde luchthaven. In de Slotverordening is vastgelegd dat een luchtvaartmaatschappij op een gecoördineerde luchthaven een slot nodig heeft om op een vooraf bepaalde tijd te kunnen landen of opstijgen. Amsterdam Airport Schiphol is sinds 1 april 1998 een gecoördineerde luchthaven. Daarnaast geldt dit in Nederland voor Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport.

Op Europees niveau zijn er twee relevante (Unierechtelijk geregelde) regimes. Er zijn regels voor het beperken van de beschikbare capaciteit in verband met het tegengaan van geluidshinder op luchthavens⁴ en er zijn regels vastgelegd in de Slotverordening voor de vaststelling en verdeling van de beschikbare capaciteit (het slotallocatieproces)⁵.

De verordening met betrekking tot geluidshinder schrijft voor dat de Minister bij de vaststelling van nieuwe regels ter beperking van geluidsoverlast de procedure van de 'evenwichtige aanpak' (balanced approach) moet volgen. Deze procedure laten wij in dit advies verder buiten beschouwing; het uitgangspunt van dit advies is dat de Minister op grond van deze procedure kan komen tot een reductie van het aantal vliegtuigbevingen in de nacht.

De Slotverordening regelt het slotallocatieproces en voorziet in een systematiek om op een onpartijdige, doorzichtige en niet discriminerende wijze te komen tot een efficiënte benutting van de capaciteit binnen de gestelde grenzen.

Een onafhankelijke slotcoördinator wijst de slots toe voor de gecoördineerde luchthavens. In Nederland is dit ACNL.

In de Wet luchtvaart is vastgelegd dat een luchthavenverkeerbesluit (LVB) regels kan bevatten omtrent de tijdstippen waarop, de frequentie waarmee en de categorieën van luchtvaartuigen waarmee van het luchtruim gebruik gemaakt wordt. In het huidige LVB is bepaald dat op de luchthaven Schiphol maximaal 32.000 vliegtuigbevingen per gebruiksjaar⁶ plaats mogen vinden in de periode van 23:00 uur tot 07:00 uur (nachtperiode). In de Wet luchtvaart is tevens vastgelegd (artikel 8.3) dat er optimaal gebruik gemaakt moet worden van de beschikbare capaciteit binnen de gestelde grenzen.

- ⁴ Verordening (EU) nr. 598/2014
- ⁵ Verordening (EEG) Nr. 95/93 (Slotverordening) en Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG)
- ⁶ Een gebruiksjaar is gedefinieerd als de periode van een jaar die loopt van 1 november tot en met 31 oktober

Conform de Slotverordening moet twee keer per jaar het totaal voor toewijzing beschikbare slots vastgesteld worden in een capaciteitsdeclaratie. In het Besluit slotallocatie is dit opgedragen aan de exploitant van de luchthaven. Er wordt een capaciteitsdeclaratie vastgesteld voor het IATA winterseizoen en één voor het IATA zomerseizoen. Bij die vaststelling worden ook de coördinatieparameters bepaald. Deze coördinatieparameters zien op de (milieu)technische en operationele beperkingen voor het vliegverkeer. Dit betreft het maximale aantal starts en landingen dat op Schiphol op enig moment kan plaatsvinden, uitgedrukt in nominal operational runway capacity en verder de beperking wegens milieuredenen (geluidsgrenzen) tot 500.000 vliegtuigbevingen waarvan 32.000 nachtbevingen op jaarbasis. De capaciteitsdeclaratie vermeldt dus het aantal beschikbare slots per tijdsperiode (bracket), alsmede het maximale aantal beschikbare etmaal- en nachtslots.

De beschikbare capaciteit, weergegeven in de capaciteitsdeclaratie, is leidend voor de toewijzing van slots, er kunnen niet meer slots worden toegewezen dan er capaciteit beschikbaar is gesteld.

ACNL heeft geen (formele) rol bij het bepalen van het aantal beschikbare (nacht)slots. ACNL is - als onafhankelijke slotcoördinator in de zin van de Slotverordening - (als enige) verantwoordelijk voor het toewijzen van de beschikbare slots. De Slotverordening regelt het slotallocatieproces en voorziet in een systematiek om de beschikbare capaciteit op gecoördineerde luchthavens op een onpartijdige, doorzichtige en niet discriminerende wijze te benutten.

Hierbij worden eerst de zogenaamde historische rechten verdeeld. Een luchtvaartmaatschappij kan aanspraak maken op een reeks slots als zij dezelfde reeks in het voorgaande vergelijkbare seizoen voor ten minste 80% heeft gebruikt.

Een grens aan het aantal vliegtuigbevingen kan volgens de Wet luchtvaart in het LVB worden geregeld.

In onderstaande figuur is de werking van het systeem binnen de geldende Europese kaders schematisch weergegeven.



2.3 Proces van slotallocatie

In het aanvraag- en allocatieproces voor ieder winter- en zomerseizoen zijn de volgende stappen te onderscheiden:

1. Bekendmaking aan de luchtvaartmaatschappijen door ACNL van de lijst met historische slots van het afgelopen IATA seizoen, op basis van de 80%-norm in het voorafgaande seizoen (Slot Historic List: SHL);
2. Bevestiging van de historische slots door de luchtvaartmaatschappijen; indienen van de initiële slotaanvraag door luchtvaartmaatschappijen voor het volgende (equivalente) IATA seizoen (Initial submission);
3. Initiële slotallocatie door ACNL (Slot Allocation List: SAL);
4. Uiterste datum voor teruggave van slotreeksen die de betreffende luchtvaartmaatschappij in het nieuwe seizoen niet zal uitvoeren (Series Return Deadline);
5. Herverdeling van teruggegeven slots; en
6. Vaststelling van de slotallocatie voorafgaand aan het nieuwe seizoen (Historic Baseline Date: HBD).

Na de Historic Baseline Date (HBD) kunnen zich met betrekking tot uitgegeven slots de volgende drie situaties voordoen:

1. Het slot wordt benut door de luchtvaartmaatschappij middels uitvoering van de betreffende vlucht; of
2. Het slot wordt vóór uitvoering door de luchtvaartmaatschappij geannuleerd dan wel overgedragen conform de voorwaarden van artikel 8 bis van de Slotverordening; of
3. Het slot wordt niet door de luchtvaartmaatschappij gebruikt, maar ook niet geannuleerd.

Een slot dat na de HBD wordt geannuleerd, vloeit terug in de slotpool en komt daarmee in principe alsnog (wanneer er een 'positieve slotpool' dat wil zeggen capaciteit beschikbaar is) ter beschikking van andere luchtvaartmaatschappijen⁷. ACNL vraagt luchtvaartmaatschappijen in geval van een niet geannuleerd maar ook niet gebruikt slot (non-operated slot (NOOP)) om uitleg door middel van een "discrepancy report". Blijkt uit de uitleg dat sprake is van een overmachtssituatie ("force majeure"), dan wordt het slot aangemerkt als correct uitgevoerd ("properly operated"). Wordt niet voldaan

aan de voorwaarden voor force majeure, dan wordt het als niet-gebruikt meegenomen in de berekening van de historische rechten als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Slotverordening.

2.4 Onderscheid vliegtuigbewegingen en slots

In het LVB is het maximaal aantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar voor de nacht vastgelegd. In de capaciteitsdeclaratie wordt het aantal beschikbare (nacht) slots vastgesteld. Bewegingen en slots worden regelmatig door elkaar gehaald. Van belang is om te realiseren dat een vliegtuigbeweging en een slot een andere grondslag (LVB versus Slotverordening) en een andere definitie kennen.

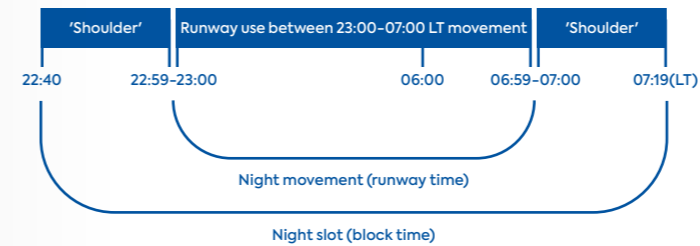
Ten aanzien van de definities is het zo dat een beweging wordt gemeten op het moment dat het vliegtuig met de wielen van de baan af is of de baan raakt, een slot is het moment dat een vliegtuig 'van de blokken' gaat of arriveert bij de gate⁸. Om te voorkomen dat vliegtuigen op tijd van de gate vertrekken maar te laat op de baan staan (en vice versa), zijn in 2003 de 'schouders van de nacht' geïntroduceerd.

⁷ De periode na HBD vervalt het principe van historisch recht en is de historiciteit conditioneel (IATA WASG 8.7.1) of in sommige situaties wordt historiciteit uitgesloten. Het is evenwel mogelijk dat de teruggevloeide slots tot het historische slotportfolio van betreffende luchtvaartmaatschappij blijft behoren mits deze aan de 80% regel voldoet en leidt niet tot afname van het aantal historische rechten.

⁸ De definitie volgens het CISS (Centraal Informatiesysteem Schiphol) is als volgt: ATOT - Actual Take Off time is het tijdstip dat het vertrekkende vliegtuig met de wielen van de grond af is. ALDT - Actual landing time is de gerealiseerde landingstijd. De actuele tijden worden bepaald aan de hand van radarwaarnemingen waar een berekening op wordt uitgevoerd (bron LVNL).

Een vliegtuigbeweging in de nacht is gedefinieerd als vertrek of aankomst met een baantijd in de periode 23:00 - 06:59 uur lokale tijd⁹.

Een nachtslot is voor vertrek gedefinieerd als een bloktijd 22:40 - 06:59 uur en voor aankomst als een bloktijd 23:00 - 07:19 uur lokale tijd. Dit is onderstaand visueel weergegeven.



2.5 Facts and figures

2.5.1 Luchtvaartmaatschappijen met nachtslots

In de winter wordt naar verhouding minder gevlogen dan in de zomer¹⁰. In het winterseizoen van 2018¹¹ waren er 18 maatschappijen met in totaal 11.217 nachtslots. In de zomer van 2019 waren dit 24 maatschappijen met in totaal 23.296 nachtslots (gemeten op HBD).

KLM en Transavia beschikken gezamenlijk over 79% van de nachtslots in de winter en over 76% in de zomer. In onderstaande tabel is opgenomen welke maatschappijen in winter 2018 en zomer 2019 beschikten over nachtslots.

WINTER 2018						
AIRLINE	CODE	# gealloceerde slots HBD	%	PAX/CARGO ¹²	PAX	CARGO
KLM ROYAL DUTCH AIRLINES	KL	5550	49,48%	PAX	5550	
TRANSVIA AIRLINES BV	HV	3293	29,36%	PAX	3293	
DELTA AIR LINES	DL	670	5,97%	PAX	670	
MARTINAIR HOLLAND	MP	352	3,14%	CARGO		352
TUIFLY	OR	242	2,16%	PAX	242	
EUROPEAN AIRTRANSPORT	BCS	203	1,81%	CARGO		203
UNITED AIRLINES	UA	178	1,59%	PAX	178	
FEDERAL EXPRESS CORPORATION	FX	176	1,57%	CARGO		176
SINGAPORE AIRLINES	SQ	154	1,37%	PAX	154	
CATHAY PACIFIC AIRWAYS	CX	154	1,37%	PAX	154	
CHINA SOUTHERN AIRLINES	CZ	88	0,78%	CARGO		88
EMIRATES	EK	72	0,64%	CARGO		72
NIPPON CARGO AIRLINES	KZ	63	0,56%	CARGO		63
TURKISH AIRLINES	TK	5	0,04%	PAX	5	
CHINA AIRLINES	CI	5	0,04%	CARGO		5
CORENDON DUTCH	CND	5	0,04%	PAX	5	
CHINA CARGO AIRLINES	CK	5	0,04%	CARGO		5
CORENDON INTERNATIONAL	CAI	2	0,02%	PAX	2	
EINDTOTAAL		11.217				

⁹ Alle tijden in dit advies worden aangegeven als lokale tijd.

¹⁰ Het winterseizoen start de laatste zondag van oktober en eindigt de laatste zaterdag van maart, het zomerseizoen start de laatste zondag van maart en eindigt de laatste zaterdag van oktober. Het winterseizoen duurt dus 5 maanden en het zomerseizoen 7 maanden.

¹¹ In het advies is gebruik gemaakt van de gegevens van het winterseizoen 2018 en het zomerseizoen 2019 omdat de meest recente gegevens vanwege COVID-19 een afwijkend beeld laten zien.

¹² PAX staat voor passagiersvervoer (al dan niet met vracht in het ruim van het vliegtuig). CARGO staat voor een vluchten met alleen vracht aan boord; ook wel full freight genoemd.

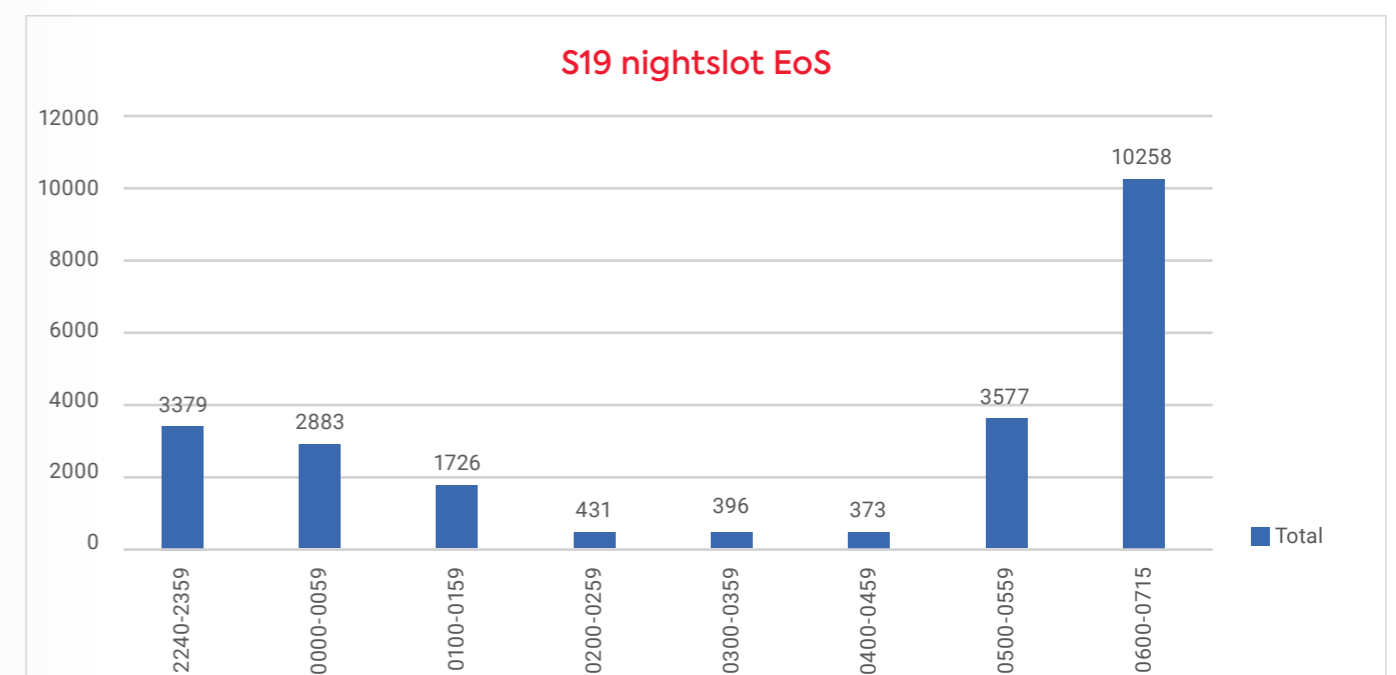
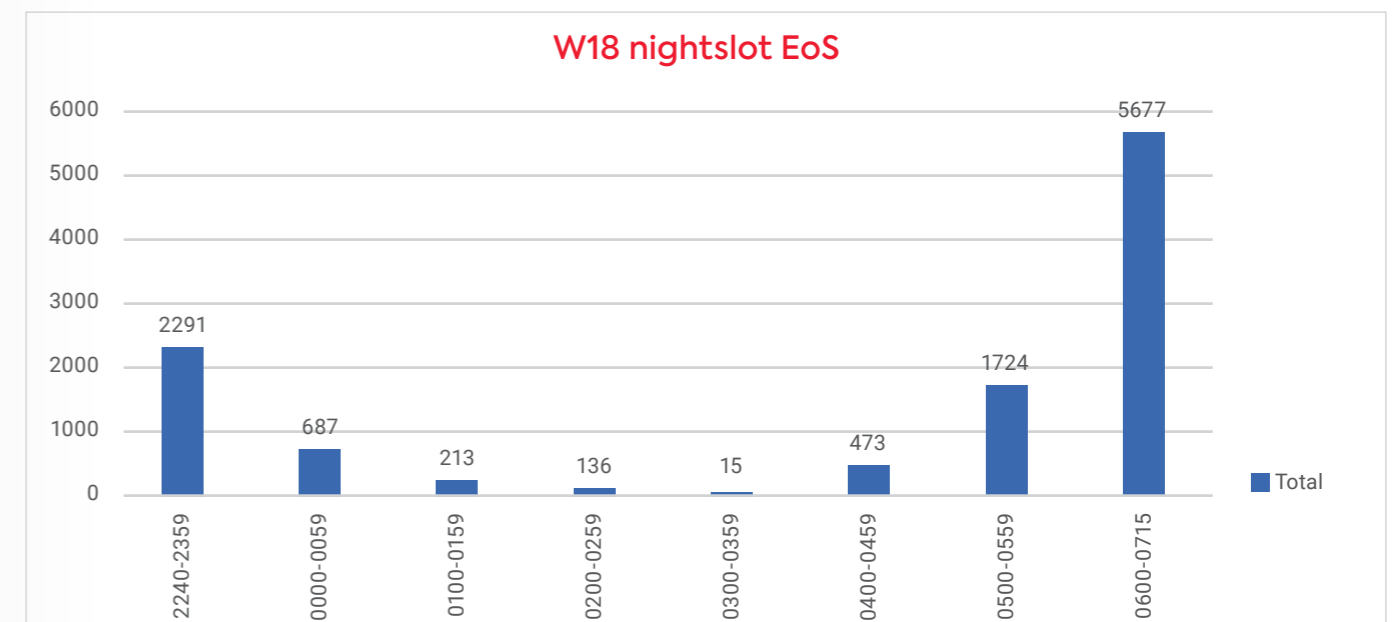


ZOMER 2019						
AIRLINE	CODE	# gealloceerde slots HBD	%	PAX/CARGO	PAX	CARGO
TRANSAVIA AIRLINES BV	HV	9651	41,43%	PAX	9651	
KLM ROYAL DUTCH AIRLINES	KL	7999	34,34%	PAX/CARGO	7722	277
TUIFLY	OR	1485	6,37%	PAX	1485	
DELTA AIR LINES	DL	914	3,92%	PAX	914	
MARTINAIR HOLLAND	MP	570	2,45%	CARGO		570
EUROPEAN AIRTRANSPORT	QY	395	1,70%	CARGO		395
SINGAPORE AIRLINES	SQ	329	1,41%	PAX/CARGO	209	120
CORENDON DUTCH	CND	307	1,32%	PAX	307	
FEDERAL EXPRESS CORPORATION	FX	240	1,03%	CARGO		240
CATHAY PACIFIC AIRWAYS	CX	210	0,90%	PAX	210	
AEROFLOT	SU	210	0,90%	PAX	210	
UNITED AIRLINES	UA	210	0,90%	PAX	210	
TURKISH AIRLINES	TK	203	0,87%	PAX	203	
CHINA SOUTHERN AIRLINES	CZ	130	0,56%	PAX	130	
NIPPON CARGO AIRLINES	KZ	117	0,50%	CARGO		117
EASYJET EUROPE	EJU	61	0,26%	PAX	61	
CHINA AIRLINES	CI	60	0,26%	CARGO		60
MNG HAVAYOLLARI TASIMACILIK	MNB	53	0,23%	CARGO		53
CHINA EASTERN AIRLINES	MU	48	0,21%	PAX	48	
PEGASUS AIRLINES	PC	34	0,15%	PAX	34	
EMIRATES	EK	32	0,14%	PAX/CARGO	2	30
AIR TRANSAT	TSC	25	0,11%	PAX	25	
AIR UKRAINE INTERNATIONAL	PS	8	0,03%	PAX	8	
CHINA CARGO AIRLINES	CK	5	0,02%	CARGO		5
EINDTOTAAL		23.296				

2.5.2 Verdeling over de nacht

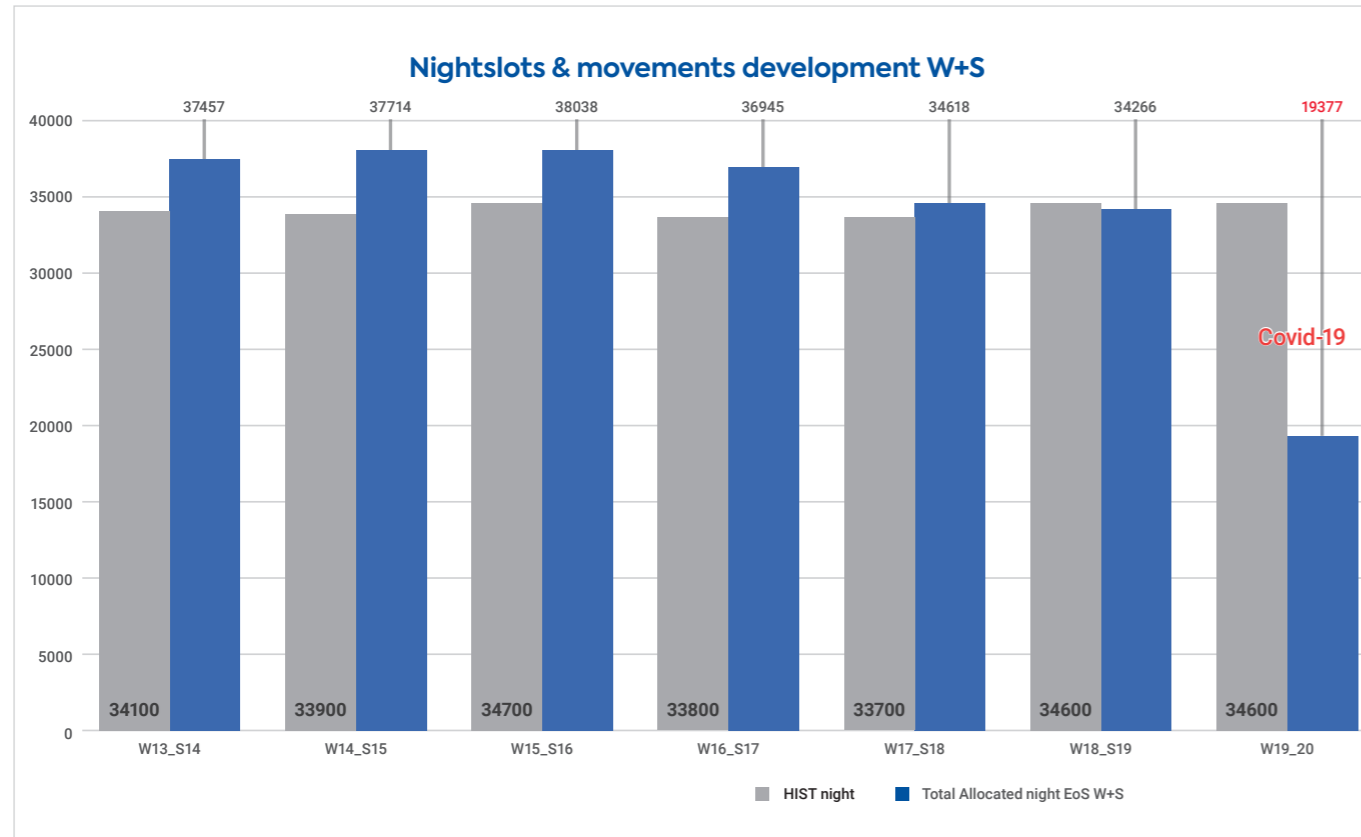
Wanneer gekeken wordt naar de verdeling van de gealloceerde nachtslots in het winterseizoen 2018 en het zomerseizoen 2019 valt op dat de meeste nachtslots zijn gelegen binnen het tijdvak 06:00 en 07:15 en 22:40 en 23:59. Diep in de nacht zijn de minste slots gealloceerd. Dit is visueel weergegeven in onderstaande figuur (gemeten op end of season (EoS) voor nachtslots uit de winter 2018 en zomer 2019).

Er zijn meer aankomsten dan vertrek in de nacht. In het winterseizoen 2018 is de verdeling 70% aankomst en 30% vertrek, in het zomerseizoen 2019 is de verdeling 63% aankomst en 37% vertrek.



2.5.3 Historische rechten en uitgegeven slots

Op dit moment is het zo dat het aantal slots met historische rechten in de nacht hoger is dan het toegestane aantal vliegtuigbewegingen in de nacht. In W18 en S19 zijn er in totaal 34.266 historische slots gealloceerd voor de nacht. De afgelopen jaren is het aantal historische rechten min of meer gelijk gebleven en schommelt rond de 34.500. In onderstaand overzicht is het aantal historische rechten (grijs) en het totaal aantal gealloceerde slots voor de nacht (blauw) weergegeven. aantal historische rechten (grijs) en het totaal aantal gealloceerde slots voor de nacht (blauw) weergegeven.

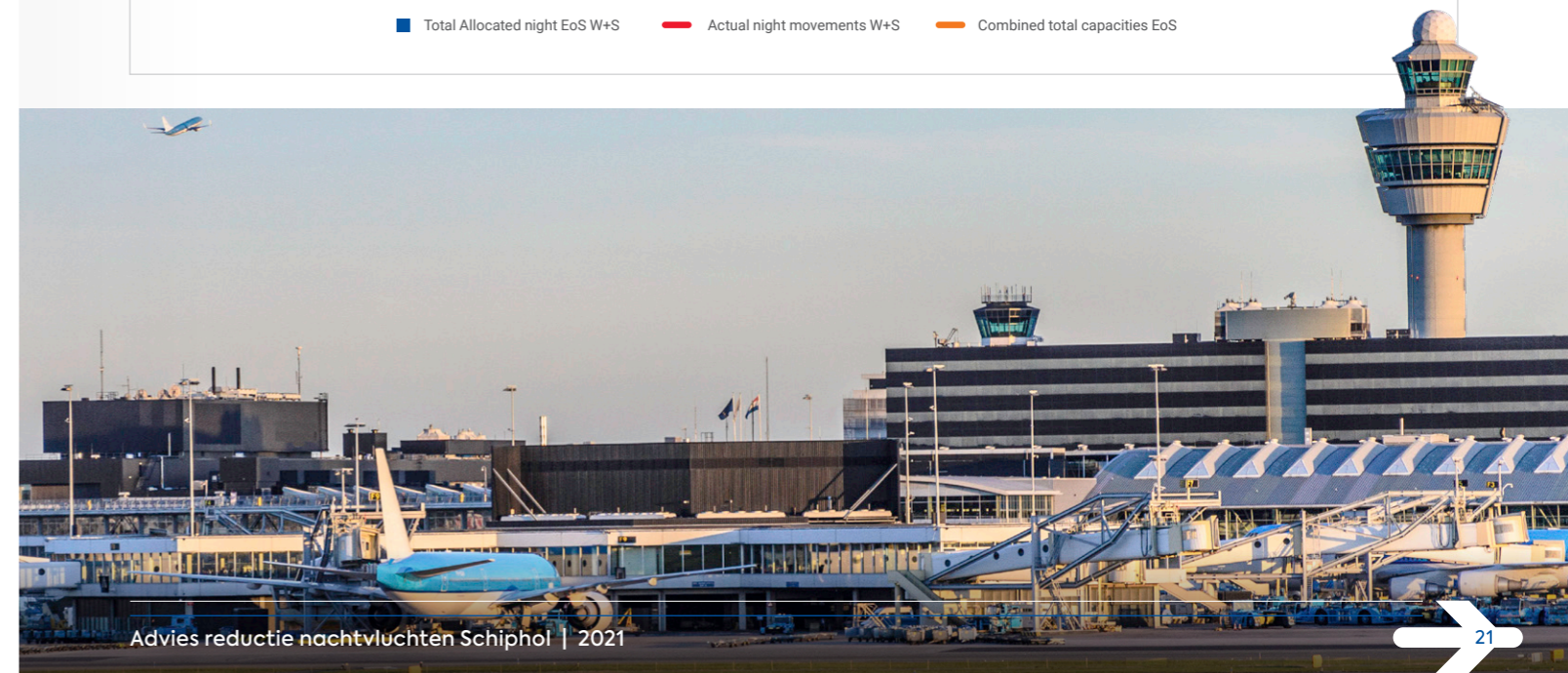
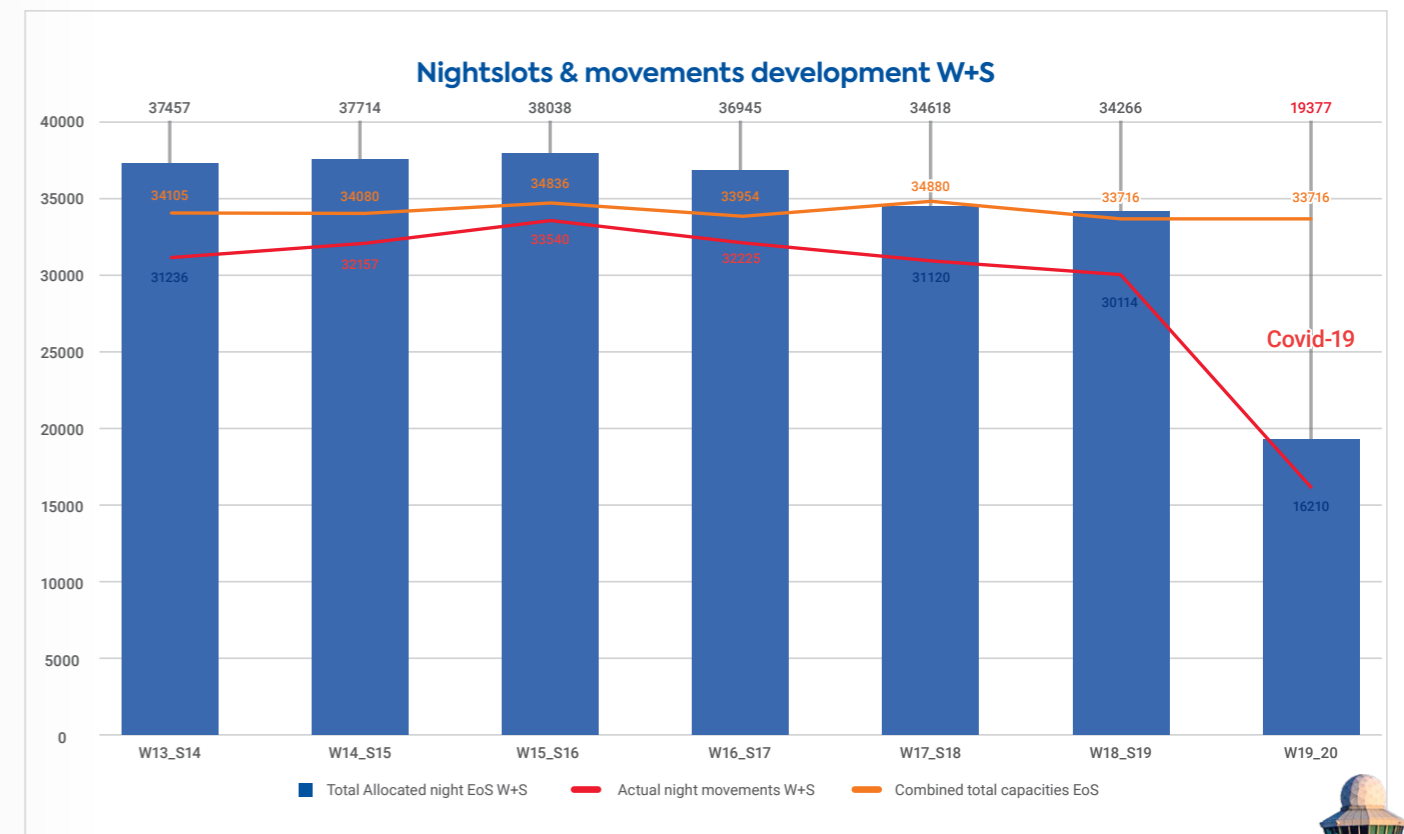


- Het aantal historische nachtslots is afgerond op honderd
- De stijging van historische rechten in W15-S16 is veroorzaakt doordat dit jaar uit 53 weken bestond Dit komt omdat 52 weken geen volledig jaar is. Eens in de zoveel jaar (ook afhankelijk van schrikkeljaar) zijn winter- en zomerseizoen samen 53 weken. Dat was het geval bij W15-S16 Ter informatie W20-S21 zijn gezamenlijk ook weer 53 weken.
- De stijging van historische rechten in W18-S19 is veroorzaakt doordat er op grond van een rechterlijke uitspraak een overheveling van 926 slots heeft plaatsgevonden vanuit de winter naar de zomer, die daarop historisch zijn geworden.
- Ingevolge een door ACNL niet gehonoreerde aanvraag om in 2016 om een slotruil tussen KLM & Malaysia te faciliteren zijn in 2019 alsnog 210 slots aan het historische aantal nachtslots toegevoegd. De rechtsgang van de eiser leidde tot een vonnis in het voordeel van KLM en 3 jaar na dato alsnog tot omzetting van 210 dag- naar nachtslots.

2.5.4 Capaciteit en vliegtuigbewegingen in de nacht

In onderstaande figuur is door middel van een oranje lijn het aantal nachtslots uit de capaciteitsdeclaratie van Schiphol weergegeven. Duidelijk te zien is dat tot W17-S18 er meer nachtslots door ACNL werden uitgegeven dan in de capaciteitsdeclaratie was opgenomen. Vanaf W17-S18 is hiermee gestopt en worden niet meer nachtslots uitgegeven dan in de planningslimiet zijn opgenomen. Echter de exploitant van de luchthaven heeft in de capaciteitsdeclaratie de gevolgen van de gerechtelijke uitspraak in 2018 niet verwerkt zodat ACNL op dit moment toch weer meer historische nachtslots uitgeeft dan in de planningslimiet aan maximum aantal nachtslots is opgenomen.

Niet alle uitgegeven nachtslots leiden tot een nachtbeweging. In onderstaande figuur is door middel van een rode lijn het aantal vliegtuigbewegingen aangegeven. Duidelijk te zien is dat er een verschil is tussen het totaal uitgegeven aantal nachtslots en het uiteindelijke aantal nachtbewegingen waarin dit resulteert.

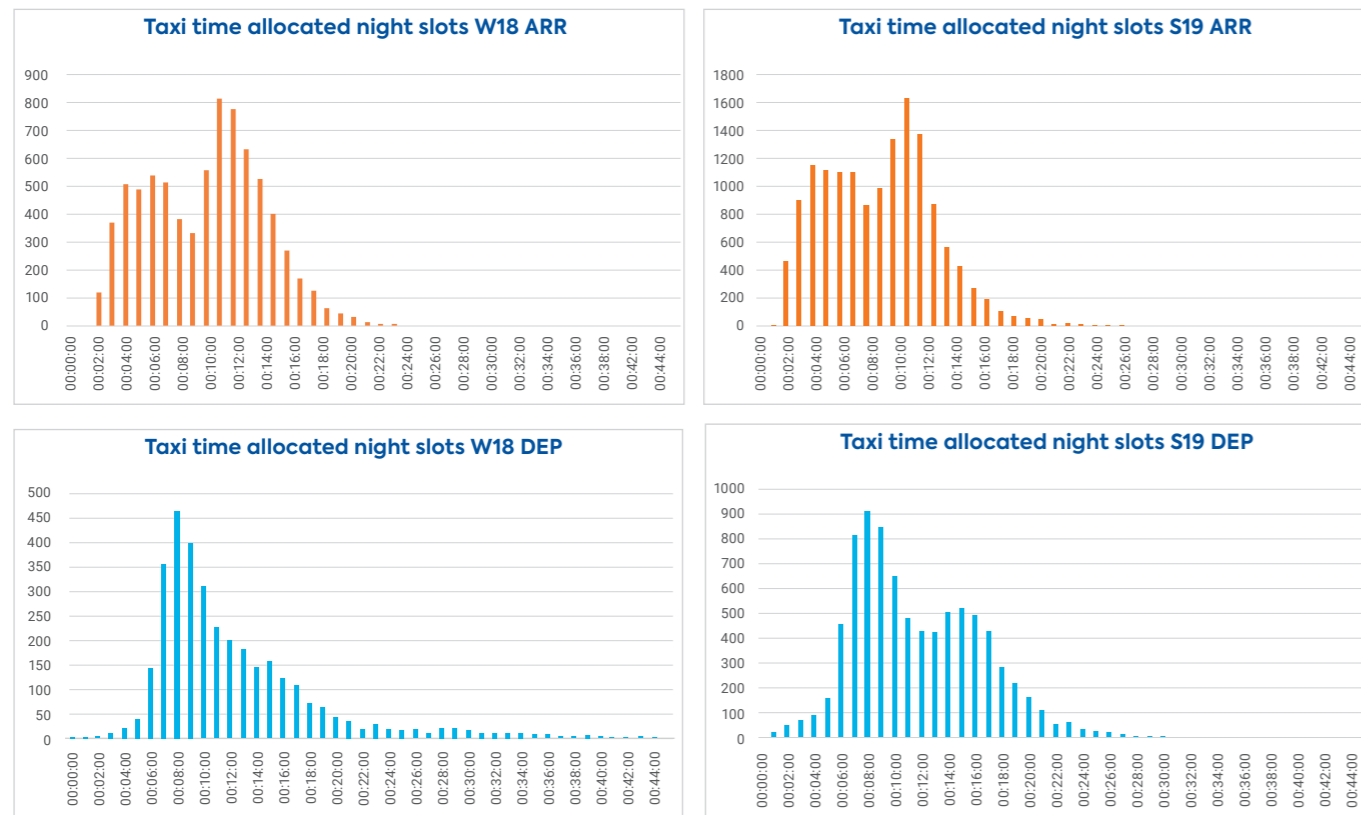


Wanneer we inzoomen op het winterseizoen 2018 en het zomerseizoen 2019¹³ zijn er in totaal 34.266 historische slots gealloceerd voor de nacht. Deze hebben niet allemaal geresulteerd in een nachtbeweging. Er hebben uiteindelijk 30.114 nachtbewegingen plaatsgevonden.

Het verschil wordt veroorzaakt door 7.383 nachtslots die hebben geleid tot een beweging in de dag en 3.168 bewegingen die in de nacht plaatsvonden vanuit een dagslot. Dit worden ongeplande nacht- en dagbewegingen genoemd en zijn in onderstaand overzicht weergegeven:

W18_S19	Nachtbeweging	Dagbeweging	NOOPS	Totaal gealloceerd
Nachtslot	26832	7383	51	34266
Dagslot	3168			
Norec	102			
GA STC	12			
TOTAAL	30114			

In onderstaande figuur is de spreiding van de taxitijden weergegeven.



¹³ Er is een onderscheid tussen een gebruiksjaar en het winter- en zomerseizoen. Een gebruiksjaar is gedefinieerd als de periode van periode 1 nov 2018 t/m 31 okt 2019. In dit advies worden de IATA seizoenen gehanteerd en daarbij loopt W18 - S19 loopt van 28 okt 2018 t/m 26 okt 2019.

Uit een analyse van de ongeplande dagbewegingen (bewegingen in de dag die plaatsvinden vanuit een nachtslot) blijkt dat één derde van deze ongeplande bewegingen een nachtslot heeft om 6:50 en 6:55. Nagenoeg al deze vluchten stijgen na 7:00 uur op vanwege de taxitijd (gemiddeld 10 minuten) die benodigd is tussen gate en startbaan. De taxitijd is sterk afhankelijk van de gebruikte baan, zo is de taxitijd naar de Kaagbaan beduidend korter dan naar de Polderbaan.

Onderstaand is het aantal en percentage dagbewegingen vanuit de eerste en laatste nachtslots (onderverdeeld naar vertrek en aankomst) weergegeven¹⁴.

In bijlage A wordt ingezoomd op de ongeplande nachtbewegingen en de dagslots van waaruit deze voortkomen.

W18 dep 6.50		S19 dep 6.50	
Totaal	1071	Totaal	1280
Dagbeweging	827 (77%)	Dagbeweging	983 (77%)
W18 dep 6.55		S19 dep 6.55	
Totaal	439	Totaal	478
Dagbeweging	420 (96%)	Dagbeweging	457 (96%)
W18 dep 22.40		S19 dep 22.40	
Totaal	83	Totaal	118
Dagbeweging	74 (89%)	Dagbeweging	91 (77%)
W18 arr 7.10		S19 arr 7.10	
Totaal	791	Totaal	210
Dagbeweging	160 (20%)	Dagbeweging	69 (33%)
W18 arr 7.15		S19 arr 7.15	
Totaal	301	Totaal	1534
Dagbeweging	112 (37%)	Dagbeweging	1160 (76%)
W18 arr 23.00		S19 arr 23.00	
Totaal	208	Totaal	512
Dagbeweging	172 (82%)	Dagbeweging	327 (64%)
W18 arr 23.05		S19 arr 23.05	
Totaal	304	Totaal	384
Dagbeweging	235 (77%)	Dagbeweging	213 (55%)

¹⁴ Departure W18 en S19 22.45 zijn niet opgenomen omdat daar maar 0 respectievelijk 2 slots zijn gealloceerd.

03 Aanpak en proces

De werking van het systeem speelt een belangrijke rol in het advies. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de visie ten aanzien van de opdracht. Tevens worden de gehanteerde uitgangspunten, de wijze waarop de stakeholders zijn betrokken en de aspecten die zijn meegenomen bij de uitwerking van het advies beschreven.

3.1 Visie op de vraag

3.1.1 Het systeem

Het nachtregime van Amsterdam Airport Schiphol is al jaren een veelbesproken onderwerp. In 2008 is het zogenoemde Aldersakkoord gesloten. Dit advies¹⁵ aan de toenmalige Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat en de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer richtte zich op de benutting van de milieuruimte voor Schiphol en een balans tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven.

In dit akkoord is ook het aantal van 32.000 vliegtuigbewegingen per jaar in de nacht vastgelegd. Het duurde echter nog 10 jaar voordat het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht ook wettelijk werd verankerd (in het LVB van 2018¹⁶). Hiermee werd ook de wettelijke basis gelegd voor het verwerken van 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht in de capaciteitsdeclaratie van de RSG.

Hoewel het aantal vliegtuigbewegingen is gemaximaliseerd op 32.000 in de nacht per gebruiksjaar is het aantal historische nachtslots hoger. Dit aantal is al jaren min of meer gelijk, op dit moment zijn dit er circa 34.800.

Bij het bepalen van de capaciteit voor het zomerseizoen kan het aantal slots voorkomend uit niet gebruikte capaciteit door de RSG vanuit het voorgaande winterseizoen worden toegevoegd door middel van addendum aan de zomercapaciteitsdeclaratie (mits er binnen het totaal maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 500.000 wordt gebleven)¹⁷.

Sinds het winterseizoen van 2019 wordt door de RSG in de capaciteitsdeclaratie een onderscheid gemaakt tussen een plannings- en een operationele limiet. De operationele limiet gaat uit van het maximaal aantal vliegtuigbewegingen (500.000 vliegtuigbewegingen waarvan 32.000 voor de nacht). De planningslimiet ligt hoger en houdt rekening met het aantal historische slots.

¹⁵ Het advies is nog aangevuld in 2012, 2013 en 2015.

¹⁶ Besluit van 19 september 2018 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

¹⁷ Zie voor een beschrijving van de werkwijze <https://slotcoordination.nl/wp-content/uploads/2020/09/20200907-WP-Slot-allocation-S21-v1.0.pdf>.

Omdat de Slotverordening niet voorziet in een bepaling hoe de bescherming van historische rechten zich verhoudt tot een situatie waarin de beschikbare capaciteit van de luchthaven lager is dan het aantal historische rechten wordt tot op heden door ACNL alle historische rechten voor nachtslots toegekend. In de praktijk leidt dit op dit moment niet tot een overschrijding van het maximaal aantal bewegingen voor de nacht. Het huidige systeem waarbij het raamwerk voor uitgifte van nachtslots ruimer is (gemeten tijd is aan/van het blok aan gate) dan de wettelijke registratiekader van een nachtbeweging (gemeten tijd wielen op/van de baan) heeft tot op heden wel structureel tot onderbenutting geleid.

Analyse van de historische gegevens laat zien dat de werking van het systeem er voor zorgt dat de toegestane limiet van 32.000 vliegtuigbewegingen niet wordt overschreden. Echter het exacte aantal vliegtuigbewegingen waarop wordt uitgekomen is op voorhand niet goed te voorspellen. Immers wanneer een luchtvaartmaatschappij bijvoorbeeld zou besluiten hun schema aan te passen van een vertrek op 6:55 naar 6:40 (dit is hetzelfde bracket waar binnen luchtvaartmaatschappijen vrijelijk mogen schuiven met tijden) wordt het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht opeens een stuk hoger, omdat de beweging dan ook daadwerkelijk in de nachtperiode zal plaatsvinden. Nu we naar een nieuwe situatie toegaan waarbij het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht wordt teruggebracht tot 29.000, 27.000 en uiteindelijk 25.000 is het noodzakelijk de beheersbaarheid te vergroten om zekerheid te creëren dat er a) niet boven het toegestane aantal vliegtuigbewegingen wordt uitgekomen en b) de toegestane ruimte optimaal benut wordt.

Daarnaast heeft zowel de rol en de juridische grondslag van de capaciteitsdeclaratie als de interpretatie van het systeem van slotallocatie vaak ter discussie gestaan, zo blijkt uit verschillende rechtszaken die hebben plaatsgevonden tussen luchtvaartmaatschappijen en ACNL of Schiphol¹⁸. Naast rechtszaken zijn er ook verschillende zaken gevoegd waarbij interpretaties over de werking van het systeem ten aanzien van de nacht een rol speelde. Zo speelde er het element van saldering waarbij ongeplande nachtbewegingen tegen ongeplande dagbewegingen werden weggestreep.

De wens van het Kabinet om het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht terug te brengen naar 29.000 (en op termijn naar 27.000 en 25.000) kan daarom niet los worden gezien van de wijze waarop deze reductie wettelijk wordt verankerd en de wijze waarop de samenhang tussen vliegtuigbewegingen en het aantal slots wordt vormgegeven¹⁹.

¹⁸ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2019:1368>
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2018:2795>
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2017:4185>
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2017:5673>

¹⁹ Dit is ook in lijn met de adviezen van de Commissie governance en participatie luchtvaart onder leiding van de heer Cohen Publicatie Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving 28 september 2020.

Concluderend

- Sturing op het aantal vliegtuigbewegingen vindt hoofdzakelijk plaats via sturing op het aantal slots dat beschikbaar is voor toewijzing en de mate waarin de slots in overeenstemming met de toewijzing worden gebruikt;
- Op dit moment is het aantal historische rechten in de nacht hoger dan het aantal toegestane bewegingen. Bij verlaging van het toegestane aantal bewegingen voor de nacht wordt dit verschil groter;
- De uitkomst van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht op basis van toegekende slots in de nacht is op voorhand onzeker;
- Er is sprake van onderbenutting van de nacht (30.000 in plaats van 32.000) door een groot aantal ongeplande dagbewegingen.

→ Dit leidt tot een noodzaak tot verbeteringen aan het systeem gericht op meer beheersing dat wettelijk verankerd is en meerjarige stabiliteit biedt.

3.1.2 Visie op de vraag: het achterliggende doel

Hoewel de vraag zich specifiek toespitst op de gewenste stapsgewijze reductie in het aantal vliegtuigbewegingen van 32.000 naar 25.000 is het achterliggend doel om de hinder voor omwonenden te beperken en de nachtrust te verbeteren. Vanuit die gedachte is bij de uitwerking van de vraag ook gekeken naar de (on)mogelijkheden waarop een (extra) impuls kan worden gegeven aan het beperken van geluidshinder. Bijvoorbeeld door de reductie toe te spitsen op vliegtuigen die meer lawaai produceren of door het creëren van een rustperiode in de nacht.

3.2 Uitgangspunten

Bij de uitwerking van het advies zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

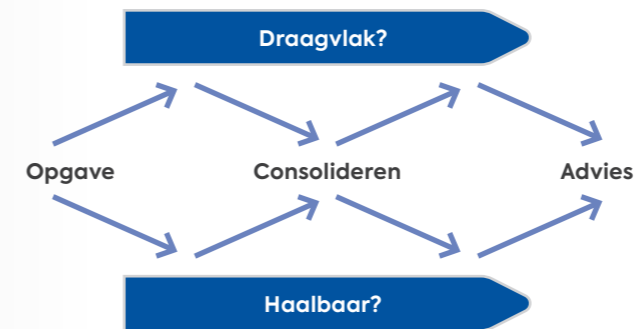
- Het advies richt zich op een stapsgewijze reductie van 32.000 naar 29.000, 27.000 en uiteindelijk 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht;
- De maatregelen dienen te passen binnen de kaders van de Europese en Nederlandse wet- en regelgeving en aanverwante richtsnoeren zoals de WASG guidelines;
- Er wordt voor de korte termijn (t/m 2024) niet uitgegaan van een vergroting van de gedeclareerde piek uurcapaciteit²⁰;
- Als basis voor het advies wordt een representatieve periode gebruikt zoals bijvoorbeeld de slots en bewegingen uit het IATA winterseizoen 2018 en zomerseizoen 2019;
- De verdeling van de reductie over winter en zomer is niet vooraf bepaald, deze wordt meegenomen in het advies;
- De ingangsdatum van het nieuwe maximum aan vliegtuigbewegingen in de nacht is nog niet bepaald (duur van de transitieperiode), deze wordt meegenomen in het advies;
- Ambities uit Luchtvaartnota 2020-2050 ten aanzien van nachtvluchten (betrekking hebbende op verschuiven naar randen van de dag/nacht en een mogelijke rustperiode in de nacht) wordt meegenomen in het advies;
- De motie Paternotte (uitsterf beleid voor de nacht) wordt meegenomen in het advies.

²⁰ De (piek)uurcapaciteit die wordt gedeclareerd en op basis waarvan slots worden gealloceerd.

3.3 Werkwijze

3.3.1 Proces

Bij de uitwerking van het advies is gewerkt volgens het divergeren-convergeren model. In de eerste fase is de opgave en de huidige situatie in beeld gebracht en geanalyseerd. In deze fase zijn vervolgens breed ideeën en mogelijke oplossingen verkend. Vervolgens zijn hieruit de meest haalbare geselecteerd (consolidatie) die in de tweede fase verder zijn uitgewerkt en getoetst op verschillende aspecten. Op basis hiervan is het uiteindelijke advies tot stand gekomen.



3.3.2 Stakeholders

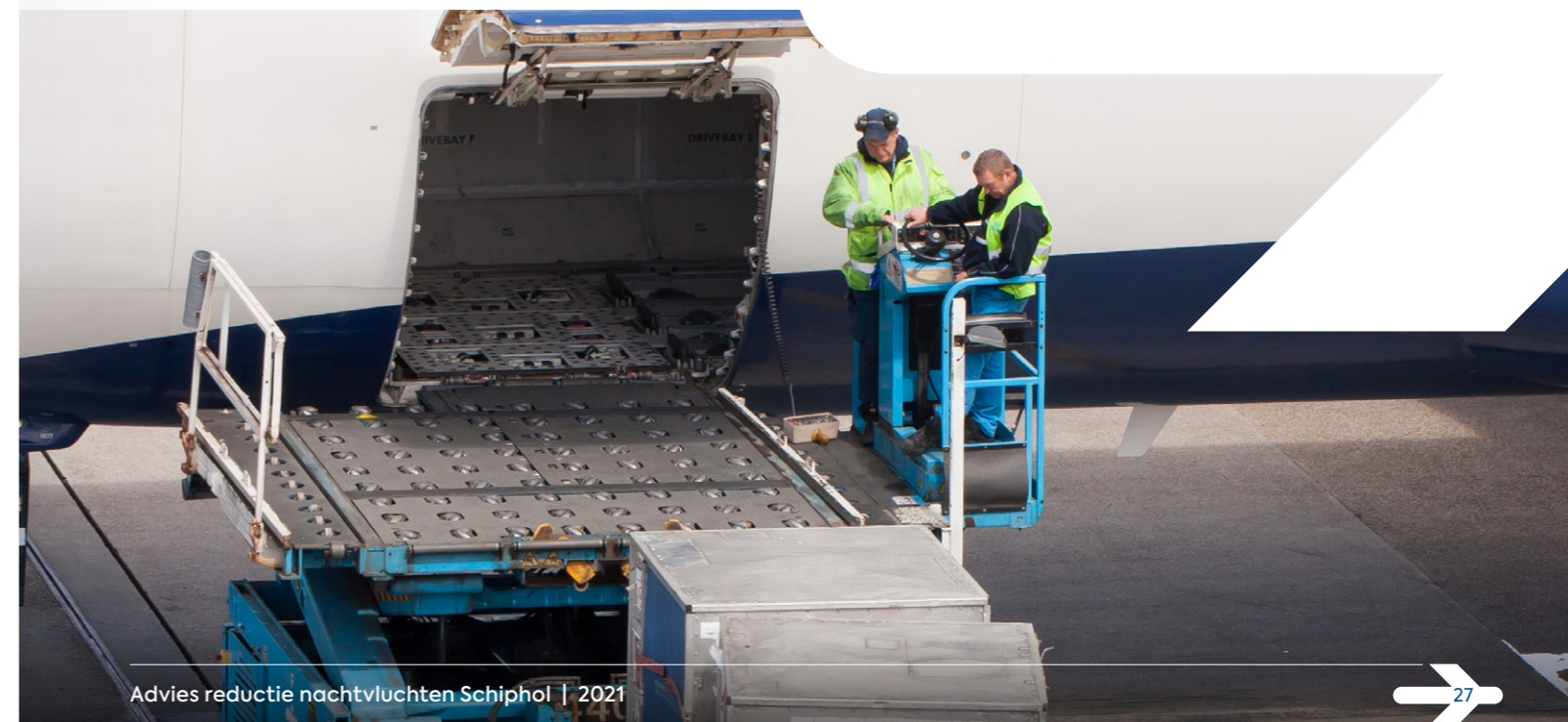
Bij de totstandkoming van het advies zijn op verschillende momenten in het proces diverse stakeholders betrokken. Deze betrokkenheid was niet gericht op het bereiken van consensus met betrekking tot het advies maar had tot doel om de stakeholders te informeren en in de gelegenheid te stellen input te geven.

Bij de start is het Coordination Committee Netherlands (hierna: CCN) geïnformeerd over de aanpak. In het CCN zitten de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van één of meerdere gecoördineerde luchthavens in Nederland en hun representatieve organisaties, de luchtverkeersleiding en de luchthavenexploitanten. In de vervolgfase heeft afstemming met een delegatie van het CCN plaatsgevonden in het Capacity Declaration Sub Committee (CDSC). Deze partijen zijn ook in de gelegenheid gesteld om op het conceptadvies te reageren.

De omgeving is geïnformeerd via twee bijeenkomsten van de Omgevingsraad Schiphol (ORS).

De regionale bestuurders zijn geïnformeerd in een bijeenkomst van de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), het samenwerkingsverband van de vier provincies en 56 gemeenten in de omgeving van Schiphol.

Daarnaast hebben bilaterale contacten plaatsgevonden met het de opdrachtgever het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, met Amsterdam Airport Schiphol, de brancheorganisatie voor de luchtvracht industrie in Nederland Airport Cargo Netherlands (hierna: ACN), de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT), de Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVNL) en diverse luchtvaartmaatschappijen.



3.3.3 Toetsing

Bij de uitwerking van de verschillende oplossingsrichtingen ten behoeve van het advies zijn verschillende aspecten meegenomen. Bij de beoordeling is rekening gehouden met:

- Zekerheid aan de voorkant en zekerheid richting de toekomst: is de oplossing robuust en toekomstvast? Er is gezocht naar maatregelen die helder en transparant zijn en die vooraf duidelijkheid geven over hoe de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen zal plaatsvinden. Daarbij is gezocht naar maatregelen die niet alleen een bijdrage leveren voor de reductie naar 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht, maar die ook in de toekomst wanneer de reductie naar 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen plaatsvindt bruikbaar zijn;
- Juridische haalbaarheid: past de maatregel binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving dan wel welke aanpassingen aan deze wet- en regelgeving zijn nodig? Alle maatregelen zijn getoetst op hun juridische haalbaarheid door het advocatenkantoor Van Doorne;
- Effect op de operatie van luchtvaartmaatschappijen: in hoeverre grijpt de maatregel in op de operatie van luchtvaartmaatschappijen? Hiervoor is het rapport Onderzoek vermindering aantal nachtvluchten Schiphol; Gedragsreacties en kosteneffectiviteit van ADECS/CE Delft (2020) als basis gebruikt met aanvullingen en reacties van luchtvaartmaatschappijen uit het CDSC;
- Wensen en eisen uit de Luchtvaartnota 2020-2050²¹ die betrekking hebben op het nachtregime van Amsterdam Airport Schiphol: zijn de maatregelen in overeenstemming met de wensen en eisen uit de Luchtvaartnota?

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/20/bijlage-1-luchtvaartnota-2020-2050>



04 Advies

De gewenste reductie in vliegtuigbewegingen in de nacht kan worden beschouwd als een op zich zelf staand vraagstuk. Echter gezien de geschetste problematiek in voorgaande hoofdstukken wordt duidelijk dat de relatie tussen het aantal nachtslots en het aantal nachtbewegingen waarin dit resulteert onvoldoende eenduidig is. Er is sprake van onderbenutting en het aantal nachtbewegingen per gebruiksjaar is op voorhand, zeker bij een reductie, niet goed te voorspellen. Daarom wordt in het advies niet alleen ingegaan op de het realiseren van de gewenste reductie maar ook op de mogelijkheden om het systeem en daarmee het uiteindelijk aantal nachtbewegingen in een jaar beter te beheersen.

In het advies is een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende aspecten die met elkaar samenhangen, maar ieder hun eigen besluiten vragen. In de navolgende paragrafen zullen deze worden toegelicht en zal worden ingegaan op de verschillende alternatieven per besluit. Aan het einde van iedere paragraaf is een samenvatting en conclusie ten aanzien van de verschillende alternatieven opgenomen.

De verschillende oplossingen en daarmee samenhangende besluiten richten zich op:

- 1. Verbeteren van de beheersing van het systeem**
 - a. Duidelijke verankering in LVB1
 - b. Rollen en verantwoordelijkheden helder
 - c. Transparante relatie uit te geven slots en beschikbare capaciteit
 - d. Aanvullende maatregelen om beter te kunnen sturen op ongeplande dag- en nachtbewegingen (geen overschrijding en zo min mogelijk onderbenutting)
- 2. Realiseren van de gewenste reductie**
 - a. Ingangsdatum 29.000, 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen
 - b. Incentives vrijwillig verplaatsen nachtslots naar de dag
 - c. Uitsterfbeleid voor de nacht
 - d. Overgangsregeling uitsterfbeleid
 - e. Toewijzingsprocedure slots op ingangsdatum
- 3. Brede context: beperken van geluidshinder**
 - a. Duurzaamheidsaspecten bij toewijzen slots
 - b. Restricties randen van de dag of nacht en nachtsluiting van een rustperiode in de nacht



4.1 Verbeteren van de beheersing van het systeem

Het eerste deel van het advies gaat in op verbeteringen binnen het systeem beginnend bij de verankering van het toegestane aantal vliegtuigbewegingen in de nacht, de totstandkoming van de capaciteitsdeclaratie door RSG waarin het aantal beschikbare slots wordt vastgelegd en de toewijzing van deze slots door ACNL. Met het huidige systeem is het op voorhand onzeker op welk aantal vliegtuigbewegingen in de nacht wordt uitgekomen. Daarnaast zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen niet duidelijk ingevuld. Om in de toekomst onduidelijkheid over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden te voorkomen is het van belang dat het systeem eenduidig, robuust en transparant is.

4.1.1 Verankering van de reductie nachtbewegingen in het LVB1

De Wet luchtvaart²² regelt dat de exploitant van de luchthaven (RSG) zich richt op het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig luchtverkeersknooppunt met een hoge netwerkqualiteit, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidsbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn.

De grenzen aan onder meer de geluidsbelasting worden op grond van de wet vastgelegd in het LVB en worden gesteld in termen van een maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar, waaronder een maximum aantal voor de nacht²³.

De reductie in nachtbewegingen moet wettelijk worden verankerd. Door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is aangekondigd dat de eerste stap naar 29.000 nachtbewegingen in het LVB1 wordt verankerd. Het is nodig dat er een specifieke ingangsdatum wordt bepaald en vastgelegd in een Koninklijk Besluit waarmee dit onderdeel van het LVB1 in werking treedt. Het aantal nachtbewegingen dat wordt vastgelegd in het LVB1 vormt de basis voor de op te stellen capaciteitsdeclaratie door RSG. De reductie naar 27.000 en 25.000 vragen ook om een wettelijke verankering in een volgend LVB.

De sturing op het aantal vliegtuigbewegingen vindt voor een belangrijk deel plaats middels de sturing op het aantal slots dat beschikbaar is voor toewijzing. In de capaciteitsdeclaratie stelt RSG het aantal voor toewijzing beschikbare slots vast. Concreet vermeldt de capaciteitsdeclaratie in aanvulling op technische parameters zoals baancapaciteit het aantal beschikbare slots per tijdperiode ('bracket'), alsmede het maximale aantal beschikbare dagslots per etmaal en nachtslots²⁴. Dat betekent dat er niet meer capaciteit is in termen van slots dan in de capaciteitsdeclaratie is opgenomen. ACNL is verantwoordelijk voor de toewijzing van slots en kan derhalve niet meer slots toewijzen dan beschikbaar zijn gesteld voor toewijzing door RSG. Dit is een principieel uitgangspunt in het advies.

4.1.2 Relatie tussen bewegingen, capaciteit en slots

Op dit moment wordt in de capaciteitsdeclaratie een onderscheid gemaakt tussen een operationele limiet en een planningslimiet. De operationele limiet is geënt op het totaal aantal toegestane vliegtuigbewegingen in de nacht (nu 32.000). De planningslimiet is hoger teneinde historische rechten te honoreren, maar kent geen duidelijke onderbouwing vanuit het perspectief van capaciteit²⁵. Zolang het totale aantal gealloceerde slots boven de operationele limiet ligt, worden ongebruikte slots tijdens het seizoen niet opnieuw door ACNL uitgegeven.

²² Artikel 8.3 Wet luchtvaart.

²³ Artikel 8.17.5 Wet luchtvaart (staatsblad 2016 119), welke nog niet in werking is getreden.

²⁴ Artikel 2m) EU-Verordening 95/93

²⁵ In de capaciteitsdeclaratie zijn de volgende omschrijvingen opgenomen: "Planning Limit: The maximum number of slots that may be eligible for historic precedence for the applicable season and that is available for initial allocation up to and including the HBD. Operational Limit: The total number of slots available for the applicable season after the HBD.

Het onderscheid tussen een operationele en een planningslimiet kent geen (wettelijke) grondslag, creëert onduidelijkheid over de daadwerkelijk beschikbare capaciteit en maakt het op voorhand onvoorspelbaar op welk aantal vliegtuigbewegingen in de nacht zal worden gekomen.

Het advies is om dit onderscheid op te heffen en in het Besluit slotallocatie dan wel een ministeriële regeling vast te leggen hoe de relatie tussen het aantal vliegtuigbewegingen en de voor toewijzing beschikbare slots wordt bepaald. Hiertoe zijn er twee mogelijkheden. Beide opties zijn gericht op het creëren van een systeem met een juridische grondslag, maximale transparantie, eenduidigheid en zekerheid aan de voorkant.

1. Slots gelijk aan bewegingen

Het maximaal aantal nachtslots kan gelijk worden gesteld aan het maximaal toegestane aantal nachtbewegingen. De verankering kan in een ministeriële regeling of in het LVB1. Dit vereist dan wel een wijziging van de Wet luchtvaart, omdat in dat geval de grens ook in termen van slots gedefinieerd dient te kunnen worden.

Met de huidige definities van slottijden zal dit echter resulteren in een onderbenutting van de beschikbare capaciteit voor de nacht. Op dit moment (met de huidige verdeling binnen de brackets) komt het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht ongeveer 4000 lager uit dan er gealloceerd zijn in de nacht. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht wordt dit voornamelijk veroorzaakt door het verschil in definities tussen slottijden en bewegingstijden. Om dit effect te verminderen wordt voorgesteld om bij deze optie ook de definitie van slottijden aan te passen waarbij rekening wordt gehouden met taxitijden (bijvoorbeeld 6:50 /6:55 en 22:40/22:45 worden dagslots in plaats van nachtslots), hierbij dienen dan ook de brackets worden verkleind om beter te kunnen sturen op het aantal bewegingen.

Een tweede vorm van aanvullende sturing om onderbenutting van de nachtcapaciteit tegen te gaan is monitoring gedurende het seizoen waarbij tussentijdse retiming van dag- naar nachtslots mogelijk is of tussentijdse uitgifte van nachtslots indien dit

past binnen de capaciteitsdeclaratie zodat het totaal geprognoseerde aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen niet wordt overschreden (hierbij wordt opgemerkt dat er voor dat laatste geen ruimte zal zijn bij de SAL maar mogelijk wel tijdens het seizoen als slots niet gebruikt worden dan wel terugvloeien naar de slotpool).

Voordelen van deze optie zijn:

- Duidelijke, transparante en simpele grondslag voor RSG om capaciteitsdeclaratie op te stellen;
- Geen overschrijding van het maximaal aantal vluchten in de nacht omdat deze gelijk gesteld is aan het aantal toe te wijzen slots voor de nacht.

Nadelen van deze optie zijn:

- Tussentijdse uitgifte geeft minder zekerheid aan voorkant;
- Grotere kans op onderbenutting van de capaciteit in de nacht;
- Aanpassen definities zorgt er ook voor dat er een grotere kans is op vluchten die doorschuiven naar de nacht, dit vereist weer extra handhaving;
- Aanpassing van de Wet luchtvaart is mogelijk noodzakelijk.

2. Eenduidige transparante rekenmethode uitwerken en vastleggen op basis waarvan het aantal slots bepaald wordt

Een tweede mogelijkheid is een rekenmethode te ontwikkelen om het maximaal aantal vliegtuigbewegingen in de nacht te vertalen naar het maximaal aantal beschikbare nachtslots. Indien hiervoor gekozen wordt is het advies om deze rekenmethode en de wijze van toepassing op te nemen in een ministeriële regeling op grond van artikel 5a.3 van het Besluit slotallocatie.

In de rekenmethode dient rekening te worden gehouden met:

- het wettelijk bepaalde toegestane aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht;
- het effect van taxitijden op vliegtuigbewegingen (eventueel in combinatie of door het aanpassen van de definities);
- een inschatting van aantal norecs (vliegen zonder slot) en noops (niet gevlogen slots) in de nacht en gelegitimeerde ongeplande nacht- en dagbewegingen (volgens enforcement code);
- keuzes ten aanzien van operationele tolerantie met betrekking tot aankomsten (zie 4.1.4)²⁶.

De rekenmethode is er op gericht om duidelijkheid bij de start van de seizoenallocatie te creëren en om de beheersbaarheid te vergroten teneinde ervoor zorg te dragen dat a) het maximaal toegestane aantal bewegingen niet wordt overschreden en b) er optimaal gebruik wordt gemaakt van de beschikbare capaciteit in de nacht. Desondanks kan het voorkomen dat het aantal ongeplande dag- en nachtbewegingen groter is dan op voorhand voorzien. Daarom wordt voorgesteld een procedure te ontwikkelen om op basis van actuele ontwikkelingen in het seizoen slots toe te wijzen of in te trekken teneinde zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de nachtcapaciteit.

Hieronder is een globale uitwerking van een rekenmethode gegeven. De getallen zijn fictief.

Voorbeelduitwerking rekenmethode:

Maximaal aantal bewegingen LVB1		29.000
af	ongeplande nachtbewegingen	-2.500
bij	ongeplande dagbewegingen	6.000
af	no rec in de nacht	-120
bij	no ops nachtslots	50
af	operationele tolerantie (bovenop ongeplande nachtbewegingen)	-500
Aantal voor toewijzing beschikbare slots		31.930

Voordelen van deze optie zijn:

- Duidelijke, transparante grondslag voor RSG om capaciteitsdeclaratie op te stellen;
- Vooraf zekerheid voor luchtvaartmaatschappijen ten aanzien van het gebruik;
- Geen overschrijding van het maximaal aantal vluchten mits de rekenmethode goed is gedefinieerd;
- Toekomstige dynamiek in uitkomsten van handhaving, taxitijden etc. kan in de rekenmethode verwerkt worden.

Nadelen van deze optie zijn:

- De rekenmethode moet worden uitgewerkt en verankerd in een ministeriële regeling.

²⁶ Daarnaast zijn er nog een aantal onduidelijkheden ten aanzien van de definitie van vliegtuigbewegingen (bijvoorbeeld ten aanzien van handelsverkeer-general aviation) die meegenomen kunnen worden.

4.1.3 Aanvullende maatregelen om beter te kunnen sturen op ongeplande dag- en nachtbewegingen

Ongeacht de wijze van verankering en de wijze waarop het aantal slots in de capaciteitsdeclaratie tot stand komt zijn binnen het systeem verbeteringen mogelijk door strakker te sturen op ongeplande dag- en nachtbewegingen. Hoe kleiner het aantal ongeplande dag- en nachtbewegingen des te groter de beheersbaarheid en daarmee de zekerheid dat gewenste reductie gerealiseerd wordt.

De sturing op ongeplande bewegingen kan via drie manieren geïntensiveerd worden.

1. De handhaving versterken met betrekking tot nachtslots die structureel in de dag (of vice versa vanuit een dagslot in de nacht) worden gevlogen (ultiem leidend tot slotinname). Luchtvaartmaatschappijen die hun slots herhaaldelijk en opzettelijk verkeerd gebruiken²⁷, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, kunnen hun historische rechten ten aanzien van de betreffende reeks slots verliezen of door ILT gesanctioneerd worden. Strenger toezien op het gebruik van slots vergroot de beheersbaarheid. Geadviseerd wordt wel om hiertoe vooraf duidelijke regels op te stellen en te publiceren, zodat voor luchtvaartmaatschappijen op voorhand duidelijk is welk gebruik door ILT en ACNL wel of niet toelaatbaar zal worden geacht. Hiertoe vormt de door ILT en ACNL uit te geven slot enforcement code de basis²⁸.

2. Sturing kan ook plaatsvinden via de operatie. Ten aanzien van de operatie zijn er grosso modo twee verschillende vormen mogelijk die principieel verschillen van aard.

- a. De eerste mogelijkheid is om strikt te sturen op vertrek- en aankomsttijden. Hierbij komt het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht dicht bij het aantal uitgegeven nachtslots te liggen, maar er zijn ook negatieve neveneffecten zoals dat vliegtuigen moeten holden (rondjes vliegen in de lucht alvorens te kunnen landen, moeten uitwijken naar andere luchthavens of het last-minute annuleren van vertrekkende vliegtuigen) of dat een vliegtuig waar de passagiers al zijn ingestapt alsnog niet vertrekt;

- b. Een tweede mogelijkheid is om juist een zekere mate van operationele tolerantie in te bouwen waarbij een bepaalde afwijking is toegestaan. Dit heeft tot gevolg dat een vliegtuig dat incidenteel een paar minuten later aankomt en als gevolg daarvan de nacht inschuift niet direct tot een sanctie leidt. De tolerantie (frequentie en duur) moet vooraf goed beschreven en gedefinieerd worden²⁹. De gekozen tolerantie heeft vervolgens zijn weerslag in het aantal uit te geven slots voor de nacht (een deel van de beschikbare slots moet worden vrijgehouden). Het is wenselijk dat artikel 7.1 van het Besluit slotallocatie hiervoor wordt aangepast of van een nadere toelichting worden voorzien, zodat ACNL en ILT betere handvatten krijgen om te handhaven op het gebruik van een slot op een wezenlijke andere tijd. De operationele tolerantie geldt nadrukkelijk voor vluchten die incidenteel afwijken. Analyse heeft uitgewezen dat het ook voorkomt dat er structureel op een andere tijd dan het toegewezen slot wordt gevlogen. In die gevallen is het nodig de onderliggende oorzaak op te sporen. Hiertoe kan worden aangesloten bij de aanpak die ACNL en ILT in het kader van de 'slot enforcement code' uitwerken³⁰. Vanuit het oogpunt van beheersing geldt specifiek voor de nacht dat het verstandig is om vluchten die geregeld een ruimere operationele variatie kennen (bijvoorbeeld vanwege de grote afstand waarover gevlogen wordt) niet precies op de nacht- of dagrand te plannen.

²⁷ Onder verkeerd gebruik wordt in dit verband verstaan het uitvoeren van luchtdiensten op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of het op aanzienlijk andere wijze gebruiken van slots dan de luchtvaartmaatschappij aangaf te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots

²⁸ Bijlage 916200 bij Kamerstukken II 2019/20, 31936, Nr. 706.

²⁹ Als voorbeeld kan vliegveld Frankfurt genomen worden waar zij een zekere mate van tolerantie ten aanzien van early arrivals en late departures hanteren met een onderscheid naar verschillende typen toestellen.

³⁰ ACNL en ILT werken gezamenlijk aan een «slot enforcement code», die zij begin 2021 zullen publiceren, waarin uitgewerkt is wat zij onder de verschillende vormen van slotmisbruik verstaan en welke sancties wanneer en door wie opgelegd kunnen worden. De bestuurlijke boete uit onderhavig wetsvoorstel wordt hierin meegenomen. De aanpak zal bestaan uit drie onderdelen: preventie, correctie, en sanctioneren, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 469, nr. 6.

4.1.4 Advies ten aanzien van verbetering van de beheersing van het systeem

Advies

Om te komen tot verbetering van het systeem gericht op meer beheersing dat wettelijk verankerd is en meerjarige stabiliteit biedt, worden de volgende adviezen gegeven:

1. Veranker de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht naar 29.000 in het LVB1 en stel een specifieke ingangsdatum vast in een Koninklijk Besluit waarmee dit onderdeel van het LVB1 in werking treedt. Het maximaal aantal nachtbewegingen dat wordt vastgelegd in het LVB1 vormt de basis voor de op te stellen capaciteitsdeclaratie door Royal Schiphol Group (RSG).
2. ACNL is verantwoordelijk voor de toewijzing van slots en wijst niet meer slots toe dan beschikbaar zijn gesteld voor toewijzing door RSG.
3. Hanteer een rekenmethode om het maximaal aantal vliegtuigbewegingen in de nacht te vertalen naar het maximaal aantal voor toewijzing beschikbare nachtslots dat wordt vastgelegd in de capaciteitsdeclaratie. Een rekenmethode biedt vooraf zekerheid voor luchtvaartmaatschappijen en vergroot de beheersbaarheid.
4. Neem op basis van het Besluit slotallocatie de rekenmethode en de wijze van toepassing op in een ministeriële regeling.
5. Vergroot de sturing op ongeplande dag- en nachtbewegingen door de handhaving op slots die structureel op een ander tijdstip worden gevlogen te vergoten én door een zekere mate van operationele tolerantie in te bouwen.
6. Introduceer een procedure om op basis van actuele ontwikkelingen in het seizoen (niet benutte) nachtslots toe te wijzen teneinde zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de capaciteit van de luchthaven.

4.2 Realiseren van de reductie

Zoals aangegeven vindt de sturing op het maximaal aantal vliegtuigbewegingen in de nacht in belangrijke mate plaats middels sturing op het aantal beschikbare slots voor de nacht. Een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht vraagt dus een reductie van het aantal toegewezen (historische) slots voor de nacht. Dit kan doordat luchtvaartmaatschappijen hun activiteiten stopzetten of verminderen of doordat de vluchten in de nacht worden verplaatst naar de dag.

De vraag naar slots in de nacht is groter dan de beschikbaarheid. Het aantal historische slots is al jaren min of meer gelijk en schommelt rond de 34.500 (zie ook hoofdstuk 2). Hieruit blijkt dat er geen tendens is om vrijwillig nachtslots af te staan en dat alle slots ook gevlogen worden (al dan niet in de nacht).

Zoals in paragraaf 4.1.1 is beschreven is het noodzakelijk om de aantallen van 29.000, 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht te verankeren in wet- en regelgeving en hierbij een duidelijke ingangsdatum vast te stellen.

Voorafgaand aan de ingangsdatum is sprake van een transitieperiode waarin luchtvaartmaatschappijen vrijwillig hun nachtslots kunnen opgeven en omzetten naar een dagslot en waarin doormiddel van een zogenaamd uitsterf beleid nachtslots die niet worden gebruikt niet meer terugkeren in de slotpool (tot het vastgelegde aantal nachtslots zoals opgenomen in de capaciteitsdeclaratie is gerealiseerd).

Bovenstaande route is in deze paragraaf verder uit gewerkt.

4.2.1 Overgangsregeling in de transitieperiode

Om het aantal nachtvluchten te verminderen dient ook het aantal historische nachtslots verminderd te worden. Echter een afname van het aantal historische rechten zal alleen bijdragen aan de beoogde vermindering van het aantal nachtvluchten, als dit gepaard gaat met een verlaging van het aantal door RSG ter beschikking gestelde nachtslots in de capaciteitsdeclaratie. Afgenomen/opgegeven slots vallen anders in beginsel in de slotpool en zullen door ACNL opnieuw moeten worden gealloceerd. Daardoor kunnen nieuwe historische rechten ontstaan.

Hiervoor zal wel een wettelijke grondslag moeten worden gecreëerd³¹. Op dit moment zal RSG immers het aantal nachtslots ter beschikking moeten stellen dat past bij 32.000 nachtbewegingen ook als bekend wordt dat het maximale aantal nachtbewegingen over enkele jaren 29.000 zal bedragen.

Een dergelijke wettelijke grondslag kan worden gecreëerd door een ministeriële regeling zoals bedoeld in Artikel 5a lid 3 Besluit slotallocatie³². Daarin kan worden bepaald dat het maximale aantal beschikbaar te stellen nachtslots per direct wordt verlaagd tot 29.000 bewegingen, maar dat terzake wel een overgangsregeling geldt voor op het moment van inwerkingtreding van de regeling bestaande historische rechten.

Die overgangsregeling houdt dan in dat alleen meer nachtslots beschikbaar worden gesteld indien dat noodzakelijk is om historische rechten te honoreren, en dat ongebruikte respectievelijk ingenomen of opgegeven slots pas opnieuw worden uitgegeven als daardoor het maximum van 29.000 bewegingen niet overschreden gaat worden. Aan het einde van de overgangsregeling (de transitieperiode) geldt het aantal van 29.000 dan als harde maximumgrens, ook als dat zou betekenen dat historische rechten niet kunnen worden gehonoreerd.

Een terugvaloptie voor een dergelijke overgangsregeling is het in stappen terugbrengen van het aantal nachtslots bijvoorbeeld door middel van een verlaging met 1000 nachtslots per jaar.

Het is daarnaast wenselijk dat nachtslots die gedurende de transitieperiode vrijwillig worden teruggegeven of geretimed meetellen in het gerealiseerde aandeel per luchtvaartmaatschappij. Hiertoe zal in de overgangsregeling moeten worden opgenomen dat de reductie over meerdere seizoenen mag plaatsvinden.

4.2.2 Ingangsdatum 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht

Voorgesteld wordt om een specifieke ingangsdatum voor 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht vast te leggen in een Koninklijk Besluit waarmee dit onderdeel van het LVB1 in werking treedt. Vanaf die datum is het wettelijk niet meer toegestaan om meer te vliegen dan het vastgelegde aantal. De ingangsdatum en daarmee de lengte van de transitieperiode wordt bepaald door:

1. De wens vanuit de omgeving om zo snel mogelijk resultaat te zien in termen van daadwerkelijk minder geluidshinder;
2. Hoeveel tijd die luchtvaartmaatschappijen nodig hebben voor hun maatregelen, zoals het opnieuw inplannen van de vliegtuigen, het verwerven van extra vliegtuigen, het bijstellen van contracten met leveranciers en afnemers en het retimen/verkrijgen van slots op herkomst- en/of bestemmingsluchthavens;
3. Het moment waarop de benodigde wet- en regelgeving gereed is.

³¹ Overigens geldt op dit moment de situatie dat ACNL meer slots (met historische rechten) uitgeeft dan de planningslimiet. Het surplus is ontstaan na rechtszaken, waarop de planningslimiet niet is aangepast. Dit betreft ongeveer 1000 slots. Dit surplus kan per direct gebruikt worden voor een uitsterf beleid. Als het surplus op is dan dient de overgangsregeling ingegaan te zijn.

³² Mogelijk vraagt dit nog een aanpassing van het Besluit slotallocatie op dit punt.

De tijd die de luchtvaartmaatschappijen nodig hebben voor het aanpassen en retimen van hun vluchten hangt mede af van de keuze op welke wijze het aantal nachtslots wordt vastgesteld dat hoort bij 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht. Wanneer het aantal beschikbare slots in de capaciteitsdeclaratie gelijk wordt gesteld aan het maximaal aantal vliegtuigbewegingen in de nacht is de reductie in het aantal slots dat ACNL kan toewijzen groter (orde grootte 5.500) dan wanneer het aantal beschikbare slots in de capaciteitsdeclaratie hoger is dan het maximaal aantal vliegtuigbewegingen. Het ligt in de rede de duur van transitieperiode af te stemmen op de reductie in nachtslots die moet plaatsvinden.

Om de benodigde aanpassingen te doen is er een transitieperiode van een jaar nodig tussen het gereed zijn van de wet- en regelgeving en de ingangsdatum van de reductie. Indien de wet- en regelgeving in herfst van 2021 gereed is kan het winterseizoen 2022 als eerst mogelijke ingangsdatum voor 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht worden opgenomen. Dit betekent dat de luchtvaartmaatschappijen dit moeten meenemen in hun "initiële slotaanvraag" die begin mei 2022 plaatsvindt. Indien de wet- en regelgeving later gereed is, schuift de ingangsdatum een jaar op (gelet op het gebruik van een gebruiksjaar en bijbehorende maximum aantallen).

4.2.3 Ingangsdatum 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht

Het mechanisme dat is beschreven voor de reductie naar 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht geldt ook voor de verdere reductie naar 27.000 en 25.000. Met de beschreven werkwijze kan ook de verdere reductie op een beheerste wijze worden gerealiseerd. Wel is de opgave om te reduceren naar 27.000 en 25.000 voor de luchtvaartmaatschappijen groter dan de reductie naar 29.000.

De reductie naar 27.000 en 25.000 moet nog worden verankerd in het LVB2. Geadviseerd wordt om in ieder geval eerst de verbetering van de beheersing van het systeem door te voeren, te bezien hoe de reductie naar 29.000 verloopt alvorens een ingangsdatum voor 27.000 en 25.000 nachtbewegingen vast te stellen.

Ten aanzien van 27.000 en 25.000 nachtbewegingen geldt hierbij wel dat er door het Rijk nadere voorwaarden aan zijn verbonden zoals de opening van luchthaven Lelystad en het verbeteren van een aantal railverbindingen.

Bij de verdere reductie speelt ook de vergroting van de piekruicapaciteit die na 2024 wordt verwacht op basis van het programma Luchtruimherziening een rol. Alhoewel een verhoging van de piekruicapaciteit de effecten voor luchtvaartmaatschappijen beperken kan er niet zonder meer worden aangenomen dat deze vergroting wordt aangewend voor het toelaten van meer vluchten in hetzelfde bracket. Deze vergroting van de capaciteit kan bijvoorbeeld ook worden aangewend om de veiligheid te blijven borgen of om meer speling in het systeem te creëren ten behoeve van het opvangen van verstoringen.

4.2.4 Incentives gedurende de transitieperiode

Het is de wens om voorafgaand aan de ingangsdatum al tot een zo groot mogelijk reductie van nachtslots en daarmee samenhangende nachtbewegingen te komen.

Dit kan wanneer luchtvaartmaatschappijen vrijwillig hun historische rechten voor de nacht opgeven. De historische rechten vervallen wanneer een luchtvaartmaatschappij voor de volgende overeenkomstige dienstregelingsperiode niet opnieuw een slotvraag indient. Er kunnen voor een luchtvaartmaatschappij verschillende redenen zijn om niet opnieuw een slotaanvraag in te dienen.

Allereerst kunnen dit commerciële redenen zijn. Een luchtvaartmaatschappij kan bijvoorbeeld beslissen een bepaalde verbinding niet meer aan te bieden (en hier ook geen nieuwe verbinding voor in de plaats te stellen). In dit geval krijgt de luchtvaartmaatschappij niets terug voor het opgeven van een slot. Daarnaast kunnen luchtvaartmaatschappijen als gevolg van een uitsterf beleid (80% regel, misbruik en faillissementen) hun historische rechten op (nacht)slots verliezen. Dit wordt in paragraaf 4.2.5.2 nader toegelicht.

Ook kan het gebruik van nachtslots minder aantrekkelijk worden gemaakt door bijvoorbeeld nadere geluidsnormen te stellen voor de nacht aanvullend aan de normen die op dit moment al gelden. In paragraaf 4.3 wordt hier nader op ingegaan.

Tot slot kan er gedacht worden aan incentives om luchtvaartmaatschappijen te bewegen vrijwillig hun nachtslots om te zetten naar dagslots. Onderstaand worden de verschillende mogelijkheden besproken en wordt ook ingegaan op enkele incentives die wel meegenomen zijn in de analyse maar die vanwege pragmatische of juridische beperkingen niet mogelijk blijken.

4.2.4.1 Voorrang retiming naar de dag

De Slotverordening biedt een grondslag voor het wijzigen van de tijden van reeksen slots. Het is dan ook mogelijk om bestaande nachtslots te retimen naar dagslots indien er vrije plekken zijn.

Bij het retimen naar de dagperiode blijft het historisch recht behouden, alleen niet op het oorspronkelijke tijdstip. Te retimen slots vanuit de nacht naar de dag krijgen voorrang boven wijzigingen van historische dagslots naar een ander moment op de dag indien een luchtvaartmaatschappij een historisch nachtslot naar hetzelfde tijdstip wil verplaatsen én op nieuwe slotaanvragen, mits er bracketcapaciteit³³ beschikbaar is. Het gaat hierbij om het te retimen slot inclusief slots die geraakt worden door de vluchtlijnen (wanneer het bijvoorbeeld gaat om een lijn Amsterdam-Kos-Amsterdam-Kos-Amsterdam wordt de gehele lijn indien nodig geretimed).

Er kan alleen geretimed worden naar vrije plekken op de dag. Een bestaand historische recht op de dag kan niet wijzigen of vervallen als gevolg van retiming vanuit de nacht. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de vrije plekken (winter 2020 en zomer 2021) op basis van slot historic list SHL³⁴. Ten aanzien van de randen van de dag geldt dat de aankomsten in de ochtend tussen 7:00 en 8:00 uur nagenoeg vol zitten. Voor vertrek is er in de winter nog enige ruimte in de ochtend. De zomer zit ook voor vertrek nagenoeg vol. Tussen 22:00 en 23:00 uur is er nog wel beperkte ruimte.

4.2.4.2 Voorrang tussentijdse uitgifte slots

ACNL kan besluiten tussentijds, gedurende het seizoen slots uit te geven indien dit mogelijk is op basis van de capaciteitsdeclaratie. Luchtvaartmaatschappijen die hun nachtslots hebben opgegeven of hebben geretimed naar de dag krijgen voorrang bij deze tussentijdse uitgifte van slots voor de nacht op andere aanvragers. Dit kan in ieder geval binnen het seizoen. ACNL onderzoekt of dit ook voor de gehele transitieperiode kan.

4.2.4.3 Voorrang Lelystad

Luchtvaartmaatschappijen die hun nachtslots hebben opgegeven of hebben geretimed naar de dag kunnen voorrang krijgen bij de toekenning van aanvragen voor Lelystad Airport. Dit maakt echter geen onderdeel uit van de huidige Verkeers Verdeling Regel (VVR). Wanneer voor deze incentive gekozen wordt zal deze hierop moeten worden aangepast.

4.2.4.4 2 dagslots voor 1 nachtslot

Er is bij de totstandkoming van dit advies ook gekeken naar de mogelijkheden om 1 nachtslot om te zetten naar 2 dagslots. Voor directe toepassing van deze optie is geen wettelijke basis gevonden.

³³ Ook rekening houdend met andere operationele parameters zoals bijvoorbeeld stand/widebodycapaciteit.

³⁴ Dit overzicht is opgenomen ter indicatie, hieraan kunnen geen rechten worden ontleend.

4.2.4.5 Financiële tegemoetkoming

De Staat zou als incentive een compensatieregeling in het leven kunnen roepen, op grond waarvan luchtvaartmaatschappijen die vrijwillig nachtslots opgeven daarvoor een financiële compensatie ontvangen. Een dergelijke regeling zal uiteraard wel moeten voldoen aan de Europese staatssteunregels.

4.2.5 Uitsterfbeleid gedurende de transitieperiode

Het aantal historische rechten kan ook worden verlaagd door een zogenaamd uitsterfbeleid waarbij slots niet terugkeren in de slotpool. Daarbij is een onderscheid te maken tussen:

- de 80%-regel;
- faillissement van een luchtvaartmaatschappij.

4.2.5.1 80%-regel

Een luchtvaartmaatschappij maakt - mits zij tijdig een aanvraag heeft ingediend - aanspraak op een bepaalde reeks slots in de volgende overeenkomstige dienstregelingsperiode, indien zij dezelfde reeks slots heeft gebruikt voor de uitvoering van geregelde en geplande niet geregelde luchtdiensten, en tot tevredenheid van de coördinator kan aantonen dat zij de door de coördinator toegewezen (reeks) slots in kwestie voor ten minste 80% van de tijd heeft geëxploiteerd in de dienstregelingsperiode waarvoor zij zijn toegewezen.

Anders gezegd: een luchtvaartmaatschappij die een haar toegewezen reeks slots niet voor tenminste 80% van de tijd heeft geëxploiteerd, verliest haar historische rechten ten aanzien van die reeks slots (use-it-or-lose-it regel).

In verband met de COVID-19-pandemie is deze 80%-regel opgeschort voor het zomer- en winterseizoen 2020. Op korte termijn zal deze regel dus niet leiden tot een reductie van het aantal historische rechten. Voor het zomerseizoen 2021 en de seizoenen daarna volgen mogelijk amendementen op de basisregel van 80% gebruik. Na afloop van de opschorting en amendementen kan mogelijk een verlaging van het aantal historische rechten worden behaald door strikt toe te zien op de 80%-regel.

In de analyse is gekeken naar de mogelijkheid om de 80%-regel specifiek toe te passen op in de nacht uitgevoerde vluchten, dan wel om historische rechten ten aanzien van niet in de nacht gevlogen vluchten te laten vervallen. Een dergelijke aanscherping van de 80%-regel lijkt niet verenigbaar met de Slotverordening. De bepalingen bieden geen basis om nadere eisen te stellen aan de wijze waarop de betreffende slots zijn uitgevoerd. Ook een nachtslot dat - als gevolg van vertraging - pas tijdens de dag wordt uitgevoerd, geldt als een uitgevoerd slot.

4.2.5.2 Faillissement van een luchtvaartmaatschappij

Op grond van de Slotverordening leidt het faillissement van een luchtvaartmaatschappij (of een vergelijkbare procedure zoals surseance van betaling) niet automatisch tot een verlies van historische rechten. Zolang een failliete maatschappij beschikt over een geldige exploitatievergunning lijkt zij te kwalificeren als luchtvaartmaatschappij in de zin van de Slotverordening, en blijft zij daarmee aanspraak maken op historische slots.

De omstandigheid dat de failliete luchtvaartmaatschappij die slots vervolgens niet zal gebruiken lijkt - gelet op de tijdelijke opschorting van de 80%-regel - niet te leiden tot een verlies van historische rechten. In dit verband merken wij op dat het voor de curatoren/bewindvoerders van een luchtvaartmaatschappij in faillissement/surseance aantrekkelijk is aanvragen in te dienen voor historische slots. Historische slots vertegenwoordigen een waarde en het behoud van historische slots vergroten de kans op een doorstart of verkoop van de failliete onderneming. Pas als duidelijk wordt dat pogingen tot een doorstart/verkoop niet zullen slagen, zal een faillissement leiden tot een reductie van historische rechten.

Samenvattend: zolang de 80%-regel is opgeschort zal het faillissement van luchtvaartmaatschappijen vermoedelijk slechts in beperkte mate leiden tot een reductie van het aantal historische rechten.

4.2.6 Afgenomen/teruggegeven slots: overgangsregeling

Een complicerende factor bij zowel de incentives als het uitsterfbeleid is dat een verlaging van het aantal historische rechten ten aanzien van nachtslots niet automatisch leidt tot een lager aantal nachtslots. Afgenomen/opgegeven slots vallen in beginsel in de slotpool en zullen door ACNL opnieuw moeten worden gealloceerd. Daardoor kunnen nieuwe historische rechten ontstaan.

Dit betekent dat een afname van het aantal historische rechten alleen zal bijdragen aan de beoogde (geleidelijke) vermindering van het aantal nachtvluchten, indien zij gepaard gaan met een verlaging van het aantal nachtslots dat beschikbaar voor toewijzing is gesteld door RSG. Hiervoor zal een grondslag moeten worden gecreëerd. Op dit moment zal RSG immers nog het aantal nachtslots ter beschikking moeten stellen dat past bij 32.000 bewegingen, ook als bekend wordt dat het maximale aantal bewegingen over enkele jaren 29.000 zal bedragen³⁵.

In paragraaf 4.2.1 is daarom bij transitieperiode opgenomen dat voorafgaand aan de ingangsdatum een overgangsregeling geldt die inhoudt dat alleen meer nachtslots à raison van 29.000 nachtbewegingen beschikbaar worden gesteld indien dat noodzakelijk is om historische rechten te honoreren, en dat ongebruikte respectievelijk ingenomen of opgegeven slots pas opnieuw worden uitgegeven als daardoor het aantal nachtslots à raison van 29.000 nachtbewegingen niet wordt overschreden.

Tevens moet hierin worden opgenomen dat nachtslots die gedurende de transitieperiode (meerdere seizoenen) vrijwillig worden teruggegeven of geretimed meetellen in het gerealiseerde aandeel per luchtvaartmaatschappij.

4.2.7 Verdeling van slots op de ingangsdatum

Wanneer de ingangsdatum voor het gereduceerde aantal vliegtuigbewegingen in de nacht daar is, zijn idealiter de historische rechten voor de nacht niet hoger dan het aantal corresponderende slots dat in de capaciteitsdeclaratie door RSG beschikbaar wordt gesteld.

Het is echter goed mogelijk dat de historische rechten voor de nacht op dat moment nog steeds hoger zijn dan het beschikbaar gestelde slots voor de nacht. In dat geval zal ACNL niet alle aanvragen van de houders van historische rechten kunnen toewijzen.

In de Slotverordening zijn geen regels voor toewijzing opgenomen indien er sprake is van een negatieve slotpool (aantal beschikbare slots is kleiner dan aantal slots met historische rechten).



³⁵ Overigens zal RSG alvast de planningslimiet middels de te ontwikkelen rekenmethode kunnen baseren op 29.000 bewegingen. Dan kunnen alleen nog historische rechten worden opgebouwd met slots die na SAL zijn toegewezen.

Om in dit geval toch tot een toewijzing van slots te komen wordt in eerste instantie aansluiting gezocht bij het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat in het Nederlands recht een rechtsnorm geldt die ertoe strekt dat bij de toewijzing van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen³⁶.

Simpel gezegd betekent dit dat er door ACNL een toewijzingsprocedure moet worden gecreëerd die in werking treedt op de ingangsdatum. Deze toewijzingsprocedure moet gelijke kansen bieden voor alle partijen, transparant zijn en tijdig -voorafgaand aan de transitieperiode- openbaar worden gemaakt.

Bij de uitwerking van de toewijzingsprocedure spelen verschillende overwegingen een rol die door ACNL worden uitgewerkt.

1. Meerjarige procedure: toepassen van de procedure op de gehele transitieperiode zodat luchtvaartmaatschappijen die gedurende deze periode al nachtslots retimen naar de dag op de ingangsdatum minder nachtslots gedwongen hoeven te retimen.

2. De criteria voor toewijzing, bijvoorbeeld:

- a. Proportionaliteit: de reductie van nachtslots wordt proportioneel verdeeld over alle nachtslotaanvragers. Hierbij moet nog worden uitgewerkt waar proportioneel betrekking op heeft. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het huidige aantal nachtslots of op de het huidige aantal nachtbewegingen van de luchtvaartmaatschappij;
- b. Huidige voorrangscriteria: de mogelijkheid om aan te sluiten bij de huidige voorrangscriteria die gelden bij een positieve slotpool. Dit betekent dat slots met historische rechten voor commercieel verkeer en jaarrondexploitatie voorrang hebben. Indien nog slots resteren worden deze middels de huidige pro rata procedure³⁷ verdeeld;
- c. Uitbreiding met additionele voorrangsregels: de mogelijkheid om de huidige voorrangscriteria uit te

breiden met additionele voorrangsregels bijvoorbeeld met betrekking van de samenstelling van de vloot naar geluidscategorieën (zie volgende paragraaf) of door opnemen van het aspect netwerkkwaliteit (één van de doelen uit de Luchtvaartnota);

- d. Het aspect van schaalgrootte. Na de reductie moet er minimaal een slotreeks overblijven.

Toewijzing op basis van anciënniteit van de historiciteit waarbij de slotreeksen die al het langst over historische rechten beschikken voorrang krijgen valt af omdat deze procedure geen gelijke kansen biedt voor alle aanvragers van slots met historische rechten.

4.2.8 Proces

Gedurende de transitieperiode worden verschillende maatregelen genomen en activiteiten in ganggezet (systeemverbeteringen, handhavingsmaatregelen, incentives en uitsterf beleid) waarbij meerdere partijen een rol spelen en een belang hebben. Het is van belang om het proces van de implementatie van deze maatregelen goed te begeleiden, waar mogelijk te optimaliseren, tussentijds te monitoren indien nodig bij te stellen. Er wordt dan ook geadviseerd om deze transitie te coördineren in CCN verband in samenwerking met ACNL. Dit sluit aan bij de in de Wet luchtvaart opgenomen zorgplicht voor exploitanten van luchthavens, luchtverkeersleiding en luchtvaartmaatschappijen om in samenwerking redelijker wijs te doen wat nodig is om binnen milieugrenzente blijven³⁸.

Dit samenwerkingsverband biedt ook mogelijkheden om de (meerjarige) toewijzingsprocedure bij een negatieve slotpool te bespreken. Daarnaast kan het aantal nachtbewegingen versus de uitgegeven slots (prognose) en mogelijke maatregelen worden besproken teneinde overschrijding en onderbenutting te voorkomen. Tot slot wordt aanbevolen om in dit verband ook de werking ten behoeve van de verdere reductie naar 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht te evalueren.

³⁶ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.

³⁷ Deze pro rata verdeling gaat in rondes, waarbij in elke ronde de aanvragers het aantal slots krijgen van de kleinste (nog resterende) aanvrager, uitgezonderd de laatste ronde waarbij de resterende slots gelijkelijk worden verdeeld over de aanvragers.

³⁸ Artikel 8.18 Wet luchtvaart.



4.2.9 Advies ten aanzien van het realiseren van de reductie van het aantal nachtbewegingen

Advies

Om te komen tot de gewenste reductie van het aantal nachtbewegingen, worden de volgende adviezen gegeven:

7. Er is een jaar nodig tussen het gereed zijn van de wet- en regelgeving en de ingangsdatum van de reductie. Indien de wet- en regelgeving in herfst van 2021 gereed is kan het winterseizoen 2022 als eerst mogelijke ingangsdatum worden opgenomen. Dit betekent dat de luchtvaartmaatschappijen dit moeten meenemen in hun "initiële slotaanvraag" die begin mei 2022 plaatsvindt. Indien de wet- en regelgeving later gereed is, schuift de ingangsdatum een jaar op.
8. Voorafgaand aan de ingangsdatum is een zogenaamde transitieperiode. Maak gedurende deze periode gebruik van de volgende incentives om luchtvaartmaatschappijen vrijwillig te bewegen hun nachtslots om te zetten naar dagslots:
 - a. Voorrang bij retimen van nachtslots naar vrije plekken in de dag (inclusief slots die geraakt worden op dezelfde vluchtlijnen);
 - b. Voorrang bij tussentijdse uitgifte van nachtslots (indien mogelijk gedurende de gehele transitieperiode).
9. Hanteer gedurende de transitieperiode een uitsterf beleid waarbij slots die vanwege faillissementen, de 80% use-it-or-lose-it regeling of anderszins vervallen of worden afgenomen niet terugkeren in de slotpool als nachtslot.
10. Neem in een ministeriële regeling een overgangsregeling op die het mogelijk maakt om gedurende de transitieperiode het aantal nachtslots met historische rechten al zoveel mogelijk te reduceren.

11. ACNL dient een toewijzingsprocedure te maken die in werking treedt op de ingangsdatum voor 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht. Deze toewijzingsprocedure moet gelijke kansen bieden voor alle partijen, transparant zijn en tijdig -voorafgaand aan de transitieperiode- openbaar worden gemaakt.
12. Coördineer het proces in CCN verband in samenwerking met ACNL. Evalueer in dit verband ook de werking ten behoeve van de verdere reductie naar 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht.

4.3 Brede context: verminderen van geluidshinder

Het achterliggende doel van de reductie van de nachtvluchten is het verminderen van geluidshinder in de nacht. Door luchtvaartmaatschappijen is de hinderbeperking reeds in gang gezet onder andere door steeds meer gebruik te maken van vliegtuigen die minder geluid produceren. Daarnaast wordt in het kader van het Programma Minder Hinder Schiphol³⁹ wordt al hard gewerkt aan het minder aantrekkelijk maken van vliegen in de nacht door onder andere het sturen met duurdere hangvelden voor de nacht.

In het kader van dit advies is gekeken of bij de verdeling van (schaarse) slots rekening mag en kan houden met duurzaamheidsaspecten en beleidswensen uit de Luchtvaartnota 2020-2050 zover deze betrekking hebben op de nacht.

³⁹ <https://minderhinderschiphol.nl/>

4.3.1 Duurzaamheidsaspecten bij toewijzen slots

Er zijn meerdere mogelijkheden (bijvoorbeeld via hangvelden) om te sturen op het reduceren van geluidshinder dan via de slottoewijzing. Toch is het niet uitgesloten dat ACNL bij de verdeling van slots rekening kan houden met milieuoverwegingen (zoals geluid). Hoewel de Slotverordening een dergelijke mogelijkheid niet expliciet biedt, kan worden verwezen naar artikel 8.4 WASG, dat als één van de mogelijke verdelingscriteria noemt:

"g) Environment: Coordinators should try to ensure that due account is taken of environmental factors in the allocation of available slots."

Het gaat hier om additionele verdeelregels die gelden na het toepassen van de verdeelregels uit de Slotverordening. Er zijn naast geluidshinder echter ook andere beleidsdoelen, zoals netwerkqualiteit, die baat kunnen hebben bij additionele verdelingscriteria op grond van artikel 8.4 WASG. Omdat voor sturing op het reduceren van geluidshinder andere effectieve instrumenten beschikbaar zijn, wordt aanbevolen dat ACNL geen additionele verdelingscriteria met voorrang inzet voor geluid.

4.3.2 Verdeling aankomst en vertrek

Vanuit de omgeving is aangegeven dat zij meer geluidshinder ondervinden van vertrekkende dan van aankomende vliegtuigen. De huidige verdeling tussen aankomst en vertrek is circa 2/3 aankomst en 1/3 vertrek (zie hoofdstuk 2). Vooralsnog worden dan ook geen extra maatregelen geadviseerd om vertrekkende vliegtuigen uit de nacht te weren.

4.3.3 De Luchtvaartnota 2020-2050

In de Luchtvaartnota 2020-2050 is ten aanzien van de nacht opgenomen:

- De Rijksoverheid vermindert het aantal nachtvluchten tussen 23:00 en 7:00 uur. Meer hinder in de randen van de nacht door verschuiving van nachtvluchten zal niet worden toegestaan;
- In aanvulling hierop onderzoekt de Rijksoverheid de meerwaarde van een (gedeeltelijke) nachtsluiting, alsook rustmomenten als onderdeel van het programma meten en rekenen voor omwonenden.



4.3.3.1 Randen van de nacht en dag

In de Luchtvaartnota is opgenomen dat er minder nachtvluchten tussen 23:00 en 7:00 uur komen zonder dat er meer hinder in de randen van de nacht mag plaatsvinden⁴⁰.

Het reduceren van het aantal nachtbewegingen vergt grote aanpassingen van de luchtvaartmaatschappijen in hun netwerk en/of vloot (zie hiertoe ook hoofdstuk 5). Het retimen van hun nachtslots naar het eerste en laatste uur van de dagperiode (7:00-8:00 en 22:00-23:00 uur) heeft de voorkeur omdat de impact op hun operatie daarbij het minst groot is. Hierbij gaat het om een toevoeging van circa 2 vluchten op een totaal van 100 bewegingen tussen 7:00 en 8:00 uur. Ook kan het ten behoeve van optimalisatie voor de luchtvaartmaatschappijen wenselijk zijn om vluchten binnen de nacht te verplaatsen. Het advies is dan ook om het retimen naar de randen van de dag of naar andere momenten in de nacht niet te beperken, vanzelfsprekend binnen de vastgestelde operationele parameters (waaronder baancapaciteit) en het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel Schiphol.

Daarnaast is het zo dat het Besluit slotallocatie geen mogelijkheid biedt om het verplaatsen van nachtvluchten naar de randen van de dag of nacht te verbieden. Aan een dergelijke beleidswens kan alleen invulling worden gegeven als in een LVB een begrenzing aan het aantal bewegingen wordt gesteld voor deze tijdvakken, hetgeen de complexiteit van de reductie verder zou vergroten.

Zonder opname in een LVB is er geen grondslag voor RSG om dit te verwerken in de coördinatieparameters en zonder aanpassing van de coördinatieparameters is ACNL gehouden aanvragen voor het retimen naar deze tijdvakken toe te wijzen.

4.3.3.2 Nachtsluiting

Ten aanzien van een nachtsluiting geldt dat dit een zeer complex vraagstuk is dat diepgaander bekeken moet worden (ook in verband met ongewenste neveneffecten zoals bijvoorbeeld het blijven cirkelen van aankomende vliegtuigen en het inzetten van zwaardere vliegtuigen). Ook hiervoor geldt dat indien hiertoe besloten wordt dit in een LVB moet worden verankerd en er eerst een balanced approach procedure moet worden doorlopen.

Tot slot wordt hier opgemerkt dat de klachtenanalyses van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) een gemengd beeld laten zien. Geluidshinder en slaapverstoring is zeer persoonlijk waarbij de een veel last ervaart van grote vliegtuigen diep in de nacht is het voor de ander zeer hinderlijk om juist de vroege ochtend wakker te worden van geluidshinder.

⁴⁰ Verantwoord vliegen naar 2050 Luchtvaartnota 2020-2050, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, November 2020

4.3.4 Advies ten aanzien van de brede context: beperken geluidshinder

Advies

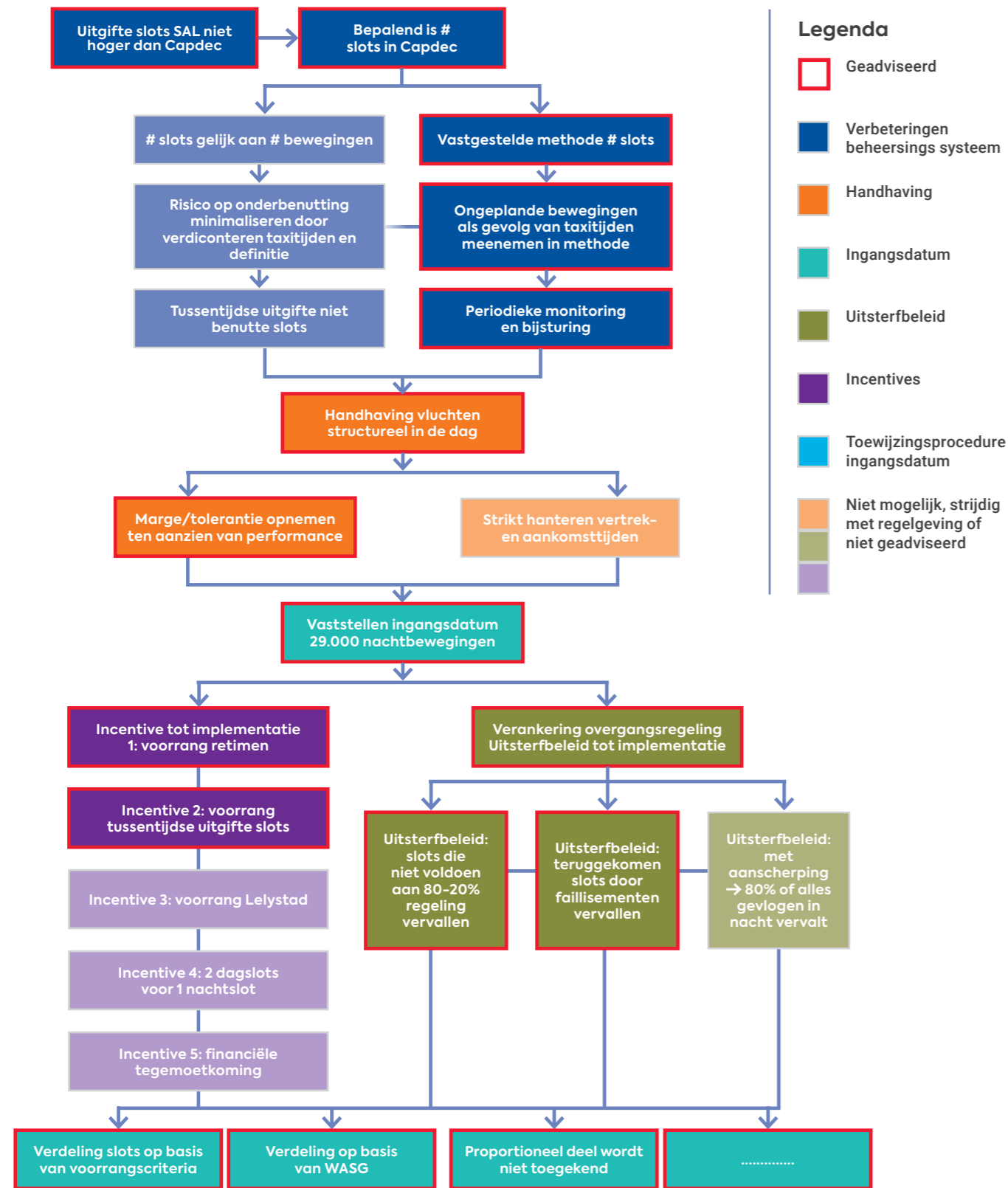
Om te komen tot een extra impuls ten aanzien van geluidshinder dan wel het beperken van ongewenste neveneffecten wordt het volgende geadviseerd:

13. Blijf inzetten op het reduceren van geluidshinder door middel van het Programma Minder Hinder Schiphol.
14. Creëer geen beperking voor het verplaatsen van nachtvluchten naar de randen van de nacht of dag.
15. Maak op dit moment nog geen keuze ten aanzien van een nachtsluiting, dit vraagt meer onderzoek.



4.4 Samenvatting keuzes en besluiten

In onderstaande figuur is weergegeven welke maatregelen en daarmee samenhangende besluiten onderdeel uit maken van het advies..



05 Impact van het advies

Het verminderen van het aantal nachtvluchten heeft een impact op de betrokken stakeholders. In dit hoofdstuk wordt de impact voor de omgeving, de luchtvaartmaatschappijen, Amsterdam Airport Schiphol en de RSG, de LVNL, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, ILT en ACNL beschreven.

Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van het onderzoek dat door CE Delft en Adecs Airinfra Consultants⁴¹ in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is uitgevoerd. Het onderzoek had als doel de omvang van de geluidseffecten, kosteneffectiviteit en netwerkqualiteit voor een aantal scenario's (reductie naar 29.000, 27.000 en 25.000 nachtbewegingen) met het verminderen te vergelijken met de voorgenomen situatie uit het MER 'Nieuw Normen- en handhavingstelsel Schiphol' waarbij uitgegaan wordt van in totaal 500.000 bewegingen en 32.000 vliegtuigbewegingen in de nachtperiode.

Een aantal luchtvaartmaatschappijen⁴² heeft ten behoeve van dit advies een reactie en aanvulling gegeven op het onderzoek van CE Delft en Adecs Airinfra Consultants die is meegenomen.

5.1 Omgeving

De beleidswens om het aantal nachtvluchten te verminderen heeft tot doel om de geluidsbelasting in de nacht en slaapverstoring bij de omwonenden van de luchthaven te verminderen. De opdracht van het ministerie Infrastructuur en Waterstaat aan ACNL was om te onderzoeken "Hoe in samenhang met de regels en procedures rond slotallocatie tot een reductie van het aantal nachtbewegingen en de hiermee samenhangende slots kan worden gekomen?". De focus binnen dit advies ligt dan ook op de wijze waarop tot een reductie van het aantal nachtbewegingen en de hiermee samenhangende slots kan worden gekomen. Er is geen nieuw onderzoek gedaan naar het effect van het verminderen van nachtvluchten op de geluidsbelasting als zodanig.

Het grootste effect van het verminderen van de nachtvluchten is de vermindering van de geluidsbelasting in de nacht. Het verminderen van het aantal nachtvluchten zorgt voor een afname in de 40 dB(A) en 48 dB(A) Lnight-contour. Het aantal woningen binnen de 48 dB(A) Lnight neemt af met 13% bij 29.000 nachtvluchten en 35% bij 25.000 nachtvluchten, terwijl het aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) Lnight afneemt met respectievelijk 9% en 20%.

De vluchten die uit de nacht verdwijnen zullen naar verwachting grotendeels worden verplaatst naar de dag (tussen 7:00 en 23:00 uur). Het verminderen van het aantal nachtvluchten heeft daarom nauwelijks invloed op de 48 dB(A) en 58 dB(A) Ldencontour. Dit geeft als resultaat dat bij 25.000 nachtvluchten zowel het aantal woningen binnen de 58 dB(A) Lden als het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden afneemt met 5-6%⁴³.

De vermindering van nachtvluchten kan ook leiden tot enkele ongewenste neveneffecten zoals bijvoorbeeld het doorschuiven van vluchten dieper in de nacht in (bij low-cost en chartermaatschappijen kan een later vertrek van de eerste vlucht resulteren in een latere aankomst van de laatste vlucht). Of de inzet van grotere vliegtuigen om het verlies aan vluchten te compenseren.

5.2 Luchtvaartmaatschappijen

De vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht en de daarmee samenhangende nachtslots heeft een grote impact op de operatie van luchtvaartmaatschappijen. Het betekent dat zij een deel van hun vluchten in de nacht moeten verplaatsen naar de dag, waardoor zij opnieuw hun bestemmingsnetwerk en inzet van vloot en personeel moeten optimaliseren en inregelen.

Daarbij zijn zij niet alleen afhankelijk van de beschikbare capaciteit op Amsterdam Airport Schiphol, maar ook van de capaciteit op de luchthaven van bestemming of herkomst. Op Amsterdam Airport Schiphol is nog voldoende ruimte op de dag. Echter de brackets vroeg in de dag die voor de luchtvaartmaatschappijen het meest gewenst zijn om hun nachtvluchten naar toe te verplaatsen, zitten al vrij vol (zie bijlage B voor een overzicht).

Ten behoeve van de berekening van de kosten is door CE Delft en Adecs Airinfra Consultants een onderscheid gemaakt in:

- low-cost en chartermaatschappijen;
- netwerkmaatschappijen;
- vracht- en expresmaatschappijen.

5.2.1 Low-cost en chartermaatschappijen

5.2.1.1 Impact volgens CE Delft en Adecs Airinfra Consultants

Low-cost carriers en chartermaatschappijen optimaliseren de inzet van hun toestellen, en zorgen ervoor dat ze zo veel mogelijk in de lucht zijn en een korte turnaround tijd hebben aan de grond van de luchthaven. Voor de luchtvaartmaatschappijen die hun toestellen 's nachts op Schiphol stationeren is een zo vroeg mogelijk vertrek en een zo laat mogelijke aankomst het meest voordelig. Bij een vermindering van het aantal nachtslots wordt deze strategie beperkt.

In eerste instantie zullen de luchtvaartmaatschappijen proberen hun nachtvluchten te verplaatsen naar een ander moment op de dag. Als zij hun basis kunnen verleggen naar een buitenlandse luchthaven, kan het aantal slagen per vliegtuig gelijk blijven en hoeven de kosten niet te stijgen. In bijna alle gevallen zijn de maatschappijen echter gebonden aan Schiphol als basis en zullen zij extra vliegtuigen moeten inzetten waardoor hun kapitaal kosten zullen stijgen.

Wanneer de nachtvluchten niet verplaatst kunnen worden naar een geschikt tijdstip op de dag zal het aanbod aan vluchten verminderen doordat zij een vroeg-vertrek en een late aankomstvlucht moeten laten vervallen. Per vliegtuig kunnen zij minder slagen en dat de zullen kosten toenemen.

Voor een berekening van de kosten gaat CE Delft en Adecs Airinfra Consultants er van uit dat voor de gehele sector circa 4, 7 en 9 vluchten per dag zullen weggehaald worden (overeenkomstig met 29.000, 27.000 en 25.000 nachtvluchten) waardoor voor deze sector 1, 2 of 2 extra toestellen ingezet moeten worden⁴⁴.

⁴¹ CE Delft en Adecs Airinfra Consultants Onderzoek vermindering aantal nachtvluchten Schiphol - Gedragsreacties en kosteneffectiviteit - 30 april 2020.

⁴² KLM heeft schriftelijk een reactie ingediend. Transavia, Corendon en TUI hebben hier mondeling op gereageerd.

⁴³ CE Delft en Adecs Airinfra Consultants Onderzoek vermindering aantal nachtvluchten Schiphol - Gedragsreacties en kosteneffectiviteit - 30 april 2020.

⁴⁴ CE Delft en Adecs Airinfra Consultants Onderzoek vermindering aantal nachtvluchten Schiphol - Gedragsreacties en kosteneffectiviteit - 30 april 2020

5.2.1.2 Reactie door luchtvaartmaatschappijen

Door de low-cost carriers en chartermaatschappijen die via het CDSC zijn betrokken, is aangegeven dat de verwachte impact qua kosten en aanschaf van extra vliegtuigen groter is. Door TUIfly⁴⁵ is een eigen analyse gemaakt van de impact voor hun maatschappij bij een reductie van het totaal aantal historische slots nu naar 29.000, 27.000 en 25.000 nachtslots.

Daaruit volgt dat voor de winter geen extra vliegtuigen nodig zijn. Met de aanname dat er wekelijks minstens 6 nachtslots kunnen worden geretimed naar de dagrand (07:00-08:00 en 22:00 en 23:00 uur). Wanneer deze aanname niet mogelijk is zijn er geen extra toestellen nodig voor de reductie naar 29.000, maar is er wel 1 extra toestel nodig voor de reductie naar 27.000 en 25.000 slots.

Ten aanzien van het zomerseizoen is er een onderscheid gemaakt tussen het zomer-schouderseizoen (alle maanden behalve juli en augustus) en het zomer-hoofdseizoen (juli en augustus). Voor het zomer-schouderseizoen geldt dat voor de reductie naar 29.000 geen extra vliegtuigen nodig zijn en voor de reductie naar 27.000 en 25.000 slots is 1 extra toestel nodig. Met de voorwaarde dat er minstens 8 extra slots per week in de dagrand kunnen worden geplaatst. Zonder invulling van deze voorwaarde is er voor de reductie naar 29.000 1 extra vliegtuig nodig en voor de reductie naar 27.000 en 25.000 slots zijn dan 2 extra toestellen nodig.

Voor het zomer-hoogseizoen geldt dat voor de reductie naar 29.000 en 27.000 slots 1 extra vliegtuig nodig is, voor de reductie naar 25.000 slots is vervolgens nog 1 extra toestel nodig. Met de voorwaarde dat er minstens 9 extra slots per week in de dagrand kunnen worden geplaatst. Zonder invulling van deze voorwaarde zijn er voor de reductie naar 29.000 en 27.000 slots 2 extra vliegtuigen nodig en voor de reductie naar 25.000 slots is dan nog 1 extra toestel nodig⁴⁶.

⁴⁵ Per mail ontvangen van TUIfly op 2 december 2020

⁴⁶ Hierbij wordt opgemerkt dat TUIfly uitgaat van een reductie naar 29.000-/27.000/25.000 nachtslots en CE Delft en Adecs Airinfra Consultants uitgaan van een proportionele reductie in aantal vliegtuigbewegingen.

De extra inzet voor TUIfly is in onderstaande tabellen samengevat.

Met retimen naar randen van dag	Winter seizoen	Zomer schouderseizoen	Zomer hoogseizoen
29.000 nachtslots	-	-	1
27.000 nachtslots	-	1	1
25.000 nachtslots	-	1	2

Zonder retimen naar randen van dag	Winter seizoen	Zomer schouderseizoen	Zomer hoogseizoen
29.000 nachtslots	-	1	2
27.000 nachtslots	1	2	2
25.000 nachtslots	1	2	3

Voor de toestellen die extra nodig zijn in piek en niet nodig zijn in het schouderseizoen geldt dat deze slechts aangetrokken dienen te worden voor 2 maanden per jaar. Dit kan niet op structurele basis, waardoor de extra toestellen verkregen worden door deze te wet-leasen voor deze specifieke zomermaanden.

Ervan uitgaande dat niet alle vluchten kunnen worden geretimed naar dagranden betekent een reductie naar 29.000, 27.000 en 25.000 slots een tenminste een extra inzet van 1 tot 3 toestellen voor TUIfly. Dit is beduidend hoger dan in het rapport van CE Delft en Adecs Airinfra Consultants is aangegeven.

De analyse is gemaakt met de aanname dat schemawijzigingen op outstations altijd mogelijk zijn. Er zijn echter ook restricties op outstations, door de beperkte omvang van de luchthavens vaak meer restricties dan op Schiphol. Daarnaast spelen er tweede orde effecten zoals de inzet van de crew, de toename van de kans op vertragingen van vluchten of het moeten blijven staan op buitenstations met toestel en passagiers indien er minder nachtslots beschikbaar zijn, waardoor er mogelijk vaker compensatie moet worden betaald en de kosten stijgen. In de praktijk zal dit leiden tot een verdere verslechtering van de hier gepresenteerde analyse.

5.2.2 Netwerkmaatschappijen

5.2.2.1 Impact volgens CE Delft en Adecs Airinfra Consultants

Netwerkmaatschappijen gebruiken de nacht met name voor aankomende intercontinentale vlucht (veelal tussen 04:00 en 06:59). Hierbij speelt vooral het aanbieden van de mogelijkheid om vroeg in de morgen in Amsterdam te zijn of (na een overstap) aan het begin van de werkdag op een andere Europese bestemming.

Voor het netwerk van de maatschappijen is het essentieel om mogelijkheden voor overstappen aan te bieden. Vaak zijn de nachtvluchten zo ingepland dat ze connectie geven op bestemmingsluchthavens. Het veranderen van het tijdstip van intercontinentale vluchten is daarom voor een netwerkmaatschappij erg moeilijk.

In het rapport van CE Delft en Adecs Airinfra Consultants is in kaart gebracht hoeveel passagiers er vanuit Skyteam-netwerkmaatschappijen op Schiphol aankomen of vanaf Schiphol vertrekken, welke aansluitende verbindingen zij zouden missen wanneer de nachtvluchten niet zouden aankomen en wat de invloed hiervan zou zijn op de passagiersaantallen op de aansluitende verbindingen⁴⁷.

De conclusie van hun analyse was dat zonder de aankomende nachtvluchten Skyteam-leden aanzienlijk minder passagiersaanbod hebben voor de vertrekkende intra-Europese vluchten 's ochtends. De verwachting is niet dat dit zal leiden tot een afname van het aantal vluchten 's ochtends omdat de vraag naar luchtvaart uitstijgt boven de capaciteit van Schiphol. Er wordt daarom van uit gegaan dat netwerkmaatschappijen hun aankomende intercontinentale nachtvluchten zo lang mogelijk zullen blijven uitvoeren en dat de vermindering van de nachtslots zal resulteren in een afname van het aantal intra-Europese vluchten in de vroege ochtend (05:00 - 06:59)⁴⁸.

Netwerkmaatschappijen die geen lid zijn van Skyteam en daarom geen overstap aanbieden op Schiphol vertrekken bijna nooit in de nacht, hooguit kort na 23 uur. Deze netwerkmaatschappijen bieden net als de Skyteam-maatschappijen nachtvluchten aan die in de vroege ochtend (tussen 06:00 en 06:59) aankomen op Schiphol om op die manier passagiers de mogelijkheid te bieden aan het begin van de werkdag in Amsterdam te zijn. De verwachting is dat deze maatschappijen in veel gevallen kunnen uitwijken naar latere tijdstippen.

Netwerkmaatschappijen zullen vooral nachtvluchten gaan verplaatsen die het intercontinentale netwerk niet schaden. De Europese aan- en afvoervluchten zullen daarom vooral geraakt worden. De grootste kostenpost voor netwerkmaatschappijen is dat zij hun intercontinentale vluchten niet meer vol kunnen krijgen (revenue impact)..

⁴⁷ Hiervoor zijn realisatiegegevens uit 2016 gehanteerd.

⁴⁸ Hierbij wordt wel opgemerkt dat doordat er weinig ruimte is in de dagbrackets rondom de nacht, bijvoorbeeld tussen 07.00-07.20, het zou kunnen dat er bij een reductie van het aantal nachtvluchten naar 27.000 of 25.000 een Europese nachtvlucht verplaatst moet worden naar een bracket die deze bestemming al bedient. In dergelijke gevallen is het mogelijk dat de afweging gemaakt gaat worden om ook de intercontinentale vluchten te verplaatsen.

5.2.2.2 Reactie luchtvaartmaatschappijen

KLM geeft in haar reactie⁴⁹ op het rapport CE Delft en Adecs Airinfra Consultants het volgende aan.

In de analyse ontbreken enkele directe en indirecte effecten in de luchtvaartketen. De volgende zaken zijn niet meegenomen, welke wel een (in)directe impact op kosten zullen hebben:

- De directe kosten en derving voor vrachtcarrriers bij reductie van nachtbewegingen ontbreekt en is slechts met een PM post opgenomen;
- Kosten en derving voor toeleverende industrie zijn buiten beschouwing gelaten, waarbij bekeken wordt wat de impact voor hen is wanneer specifieke vluchten buiten de nacht gevlogen moeten gaan worden. Voorbeeld hiervan is tijdige af- en aanvoer op bloementransportketen en -veiling;
- Derving en kosten is mede afhankelijk van de beschikbare (continuous) slotposities, welke beïnvloed worden door:
 - mate van verhoging van gedeclareerde piekcapaciteit;
 - al dan niet opstellen restricties voor daggrandoperatie;
 - type van voorrang- en/of stimuleringsmaatregelen;
 - snelheid waarin reductie toegepast wordt;
 - beschikbare slots op buitenstations. Kan een nieuw schema gemaakt worden, tevens een harde relatie met vorige punt; hoe hoger de snelheid hoe lastiger buitenstations mee kunnen bewegen;
- Het verplaatsen van nachtvluchten naar de dag, zal de beschikbare slotposities in de dag doen verminderen. Bij ontwikkeling van het aantal vliegtuigbewegingen voorbij 500k zullen er minder gunstige slotposities voor de nieuwe dagsloten (>500k) beschikbaar zijn, welke voor deze vluchten de inkomsten zullen verlagen en de operationele kosten zullen verhogen;
- Mogelijkheid tot uitwijken vanuit regionale luchthavens (EIN, RTM, LEY) op AMS zal verminderen. Hierdoor zullen de operationele kosten verhogen o.a. door uitwijken naar andere luchthavens buiten Nederland of het fors vertragen van vluchten. Kosten van o.a. passagiersvergoedingen, crew en vloot zijn hierin niet meegenomen.

5.2.3 Vracht- en expressmaatschappijen

5.2.3.1 Impact volgens rapport CE Delft en Adecs Airinfra Consultants

Vrachtmaatschappijen voeren om verschillende redenen nachtvluchten uit. In een aantal gevallen zijn ze gebonden aan nachtsluitingen van buitenlandse luchthavens (bijvoorbeeld in Japan) en komen daardoor 's nachts in Nederland aan. In andere gevallen loont het om de vracht bij het begin van de werkdag in Nederland te hebben (bijvoorbeeld verse bloemen, en in mindere mate groenten en fruit). In weer andere gevallen is de voornaamste reden om een nachtvlucht uit te voeren dat het vliegtuig op die manier maximaal wordt ingezet.

In principe hebben vrachtmaatschappijen de mogelijkheid om vluchten te verplaatsen naar een ander tijdstip, vluchten te laten vervallen of vluchten uit te gaan voeren vanaf andere luchthavens. Het ligt voor de hand dat luchtvaartmaatschappijen vluchten die bederfelijke waar vervoeren (bijvoorbeeld bloemen) zo lang mogelijk in stand houden omdat die het meeste waard zijn. Andere vluchten kunnen met minder grote moeite verplaatst worden. Aangenomen wordt dat de vrachtvluchten proportioneel teruggaan. Voor maatschappijen die zowel een vracht als een passagierstak hebben gaan we ervan uit dat deze als aparte takken van het bedrijf gezien worden. Hierdoor zullen beide takken hun nachtvluchten proportioneel moeten reduceren.

Concluderend verwacht CE Delft en Adecs Airinfra Consultants dat vrachtmaatschappijen hun vluchten zullen verplaatsen naar de dag.

⁴⁹ Opmerkingen ADECS/CE Delft onderzoek, ontvangen per mail van KLM op 13 november 2020.

Expresmaatschappijen vliegen 's nachts om de snelheid van het vervoer te maximaliseren: door 's nachts te vliegen kan de vracht vroeg in de ochtend op bestemming zijn. Expresmaatschappijen kunnen hun diensten niet aanbieden zonder nachtvluchten, omdat zij waarde creëren door poststukken en pakketten buiten kantooruren, dus 's nachts, te vervoeren.

Concluderend wordt verwacht dat expresmaatschappijen op een vermindering van het aantal nachtvluchten zullen reageren door hun routenetwerk te beperken tot vluchten naar de belangrijkste hubs, of door vluchten uit te voeren vanaf luchthavens in omliggende landen.

5.2.3.2 Reacties en aanvullingen

Door Air Cargo Netherlands (ACN) is aangegeven dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende maatschappijen. Voor een aantal maatschappijen binnen deze groep zijn er mogelijkheden om hun nachtvluchten naar de dag te verplaatsen. Voor andere maatschappijen is dit vrijwel onmogelijk. Maatwerk bij het realiseren van de reductie is daarom van belang.

5.2.4 Concluderend

Het reduceren van nachtvluchten betekent dat luchtvaartmaatschappijen aanpassingen in het netwerk en/of de vloot moeten doen. De exacte consequenties zijn voor de verschillende typen luchtvaartmaatschappijen anders van aard en per businessmodel verschillend, waarbij ook de schaalgrootte van de luchtvaartmaatschappij een rol kan spelen.

De impact van de reductie op de bedrijfsvoering en kosten wordt groter geschat dan in het rapport van CE Delft en Adecs Airinfra Consultants is weergegeven. Het rapport gaat uit van 1-2-2 toestellen (bij een reductie naar respectievelijk 29.000-27.000-25.000 nachtbewegingen) voor de hele sector. TUIfly geeft aan zelf 1 -1 -2 (voor een reductie naar respectievelijk 29.000-27.000-25.000 nachtslots) extra toestellen nodig te hebben onder voorwaarde dat er voldoende getimed kan worden naar de randen van de dag, hetgeen niet in alle gevallen mogelijk is. Wanneer dit niet (volledig) mogelijk is zijn er 2-2-3 toestellen extra benodigd.



Gezien de grootte van de impact wordt geadviseerd om de luchtvaartmaatschappijen:

- a. Voldoende tijd te geven om hun netwerk en zo nodig hun vlootomvang aan te passen. De ingangsdatum winterseizoen 2022 voor de reductie naar 29.000 nachtvluchten is de eerst mogelijke datum onder voorwaarde dat de wet- en regelgeving bijtijds gereed is;
- b. Niet te beperken in de optimalisatie en vrijheid te laten in de verdeling van de reductie over het winter- en zomerseizoen, hierbij wordt onderzocht of een meerjarige procedure mogelijk (nachtslots die al zijn ingeleverd in voorafgaande seizoen(en) worden meegenomen in het aandeel dat de desbetreffende luchtvaartmaatschappij moet leveren ten behoeve van de reductie);
- c. De mogelijkheid open te laten om indien er bracketcapaciteit beschikbaar is te retimen naar de randen van dag (7:00-8:00 en 22:00-23:00 uur), met de kanttekening dat er weinig capaciteit beschikbaar is tussen 7:00 en 8:00 uur.

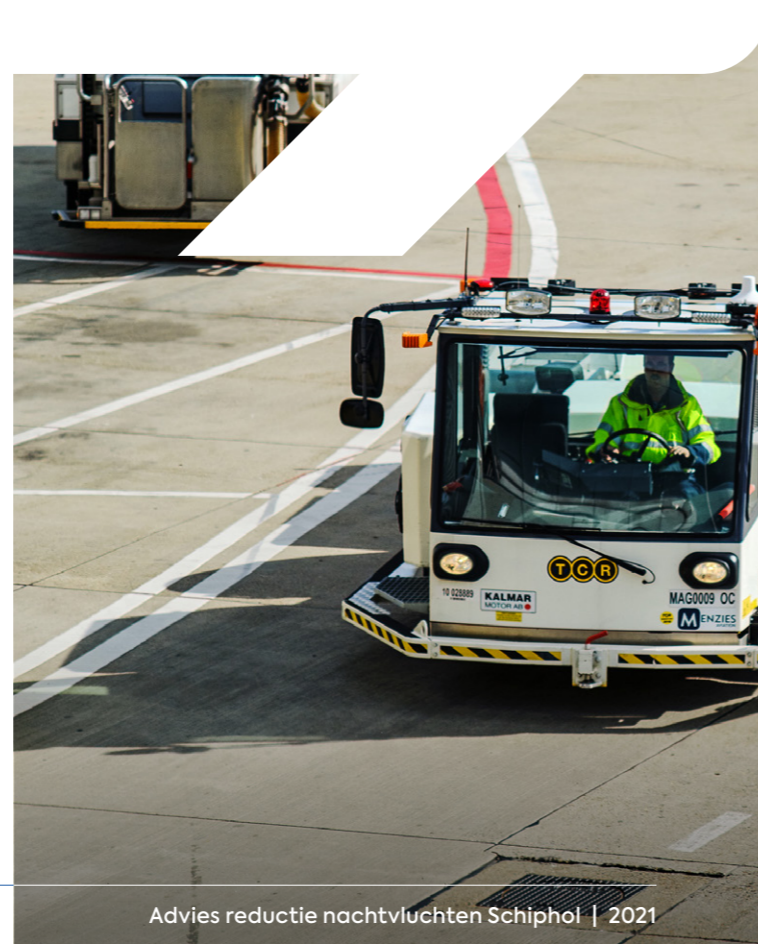
5.3 Amsterdam Airport Schiphol

De reductie van nachtvluchten leidt tot een vermindering van de geluidshinder in de nacht en draagt in die zin bij aan de algemene doelstelling van Amsterdam Airport Schiphol om hinder te verminderen. Dit is in paragraaf 5.1 bij omgeving reeds beschreven.

Daarnaast wordt in het advies voorgesteld een rekenmethode te ontwikkelen die de relatie tussen het maximaal toegestane aantal vliegtuigbewegingen in de nacht en het aantal uit te geven slots definieert. Deze rekenmethode zal in het kader van het opstellen van een ministeriële regeling met betrokken partijen uitgewerkt worden. De rekenmethode heeft tot doel om aan de voorkant meer zekerheid te creëren met betrekking tot a) het niet overschrijden van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen en b) de beschikbare capaciteit in de nacht maximaal te benutten. Het bestaande onderscheid tussen een operationele limiet en een planningslimiet komt hierbij te vervallen. Voor Amsterdam Airport Schiphol en de exploitant RSG betekent dit dat er vastgelegde richtlijnen komen voor het opstellen van de capaciteitsdeclaratie die zorgen voor transparantie en duidelijkheid aan de voorkant.

5.4 LVNL

De impact voor LVNL is beperkt omdat is uitgegaan van de huidige piekcapaciteit. LVNL speelt wel een belangrijke rol bij het reduceren van geluidshinder voor de omgeving (baaninzet en dergelijke).



5.5 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het verankeren van het gewenste beleid in de wet- en regelgeving. Dit advies gaat uit van een strakke duidelijke kaders die daar waar nodig ook wettelijk verankerd worden. Het gaat daarbij om de volgende aanpassingen:

- a. Verankeren van de reductie van het maximaal toegestane aantal vliegtuigbewegingen in de nacht in het LVB1 en het vaststellen van een duidelijke ingangsdatum door middel van een Koninklijk Besluit. In het LVB1 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht, waarbij de voorgestelde ingangsdatum het winterseizoen 2022 is. De volgende stappen (27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen in de nacht) kunnen in een LVB2 worden vastgelegd;
- b. Het opnemen van een overgangsregeling om een uitsterfbeeld mogelijk te maken in een ministeriële regeling⁵⁰;
- c. Na uitwerking van de rekenmethode die de relatie tussen vliegtuigbewegingen en toe te wijzen slots bepaalt, deze verankeren in een ministeriële regeling;
- d. Ten behoeve van het introduceren van operationele tolerantie is het wenselijk dat artikel 7.1 van het Besluit slotallocatie te worden aangepast dan wel van een nadere toelichting te worden voorzien zodat ACNL en ILT betere handvatten krijgen om te handhaven op het gebruik van een slot op een wezenlijke andere tijd in het licht van de nachtreductie.

Ten aanzien van de randen van de dag of nacht en een rustperiode in de nacht wordt geadviseerd hier vooralsnog geen nadere beperkingen in te stellen. Mocht het ministerie dit wel wensen dan zal dit in een LVB verankerd moeten worden, daar het Besluit slotallocatie hier geen mogelijkheden toe heeft.

Tot slot is één van de mogelijke incentives een financiële tegemoetkoming bij het vrijwillig retimen van nachtslots naar de dag. Indien het ministerie hier invulling aan wil geven zal een dergelijke subsidie opgezet moeten worden.

5.6 ILT

In het advies wordt voorgesteld om enerzijds strakker te handhaven op het gebruik van een slot op een wezenlijke andere tijd in het licht van de nachtreductie. Anderzijds wordt voorgesteld een vorm van operationele tolerantie in te voeren waarbij een bepaalde afwijking is toegestaan. Dit heeft tot gevolg dat een vliegtuig dat incidenteel een paar minuten later aankomt en als gevolg daarvan de nacht inschuift niet direct een boete krijgt. Voorgesteld wordt om dit ook mee te nemen in de 'slot enforcement code' die op dit moment ontwikkeld wordt in samenwerking met ACNL. De aanpassingen hebben een directe impact op het werk van ILT.

5.7 ACNL

Het advies gaat uit van het basisprincipe dat ACNL niet meer slots uitgeeft dan in de capaciteitsdeclaratie is opgenomen. Vervolgens behelst het advies dat er een rekenmethode ontwikkeld wordt die bepaalt hoe de relatie tussen vliegtuigbewegingen en slots in de capaciteitsdeclaratie wordt bepaald. Met het opheffen van het onderscheid tussen een operationele en planningslimiet betekent dit dat ACNL vanaf de ingangsdatum voor 29.000 vliegtuigbewegingen niet meer slots voor de nacht zal uitgeven dan volgt uit de rekenmethode en de capaciteitsdeclaratie.

De transitieperiode is gericht op een uitsterfbeeld en het zoveel mogelijk verplaatsen/retimen van historische nachtslots naar de dag. Deze transitieperiode vraagt veel van de betrokken partijen daarom is voorgesteld dit proces vorm te geven en te begeleiden in CCN verband of onder leiding van ACNL.

Wanneer het uitsterfbeeld en de incentives in de transitieperiode voorafgaand aan de ingangsdatum nog niet hebben geleid tot de reductie van het aantal historische nachtslots overeenkomstig de capaciteitsdeclaratie op de ingangsdatum zal dit betekenen dat ACNL niet alle historische nachtslots zal toekennen. Voor de toewijzing van nachtslots op de ingangsdatum zal er in dat geval een toewijzingsprocedure ontwikkeld moeten worden.

⁵⁰ Op grond van artikel 51.3 van Besluit Slotallocatie.

ACNL heeft tot taak deze procedure te ontwikkelen. Deze toewijzingsprocedure moet gelijke kansen bieden voor alle partijen, transparant zijn en tijdig -voorafgaand aan de transitieperiode- openbaar worden gemaakt.

Daarnaast heeft ACNL een taak bij de handhaving en zal wanneer het advies wordt overgenomen invulling geven aan de strakkere handhaving en de invoeren van operationele tolerantie.

06 Voorstellen vanuit andere partijen

Gedurende het proces is drie keer met het CDSC gesproken over de stand van zaken, mogelijke ideeën en oplossingen. Naar aanleiding van deze bijeenkomsten is door een aantal luchtvaartmaatschappijen input geleverd met betrekking tot de operationele impact. Dit is reeds in hoofdstuk 5 verwerkt. Daarnaast zijn er door verschillende partijen voorstellen of zienswijzen ingediend. In dit hoofdstuk worden deze kort toegelicht en is aangegeven op welke wijze zij zijn meegenomen in het advies. De betrokken partijen zijn ook in de gelegenheid gesteld om het conceptadvies te becommentariëren. Aan het eind van dit hoofdstuk is aangegeven hoe met de reacties is omgegaan.

6.1 Transavia, KLM, TUI, Corendon

6.1.1 Voorstel van de luchtvaartmaatschappijen

Door de luchtvaartmaatschappijen Transavia, KLM, TUI en Corendon⁵¹ is een alternatief voorstel ingediend. Het voorstel handhaaft het bestaande onderscheid tussen een planningslimiet (gebaseerd op het aantal historische nachtslots) en een operationele limiet (wettelijk toegestane nachtbewegingen). Zij stellen flankerend beleid voor dat bestaat uit:

- a. Verankering van 29.000 in het LVB1;
- b. Een uitsterfbeeld;
- c. Een incentive beleid;
- d. Geen herallocatie van nachtslots tot de wettelijke limiet (inclusief een veiligheidsmarge voor operationele verstoringen);
- e. Een evenwichtsmechanisme; het monthly balancing system (MBS) voor het gehele gebruiksjaar dat maandelijks het aantal nachtbewegingen bespreekt en monitort. Het MBS stuurt op het wettelijk maximaal aantal nachtbewegingen minus een veiligheidsmarge voor verstoringen;
- f. Indien operationele maatregelen geen effect sorteren wordt uiterlijk 2 maanden voor afloop van het seizoen naar rato een aantal nachtbewegingen bepaald dat iedere maatschappij naar beneden moet.
 - Op SAL óf HBD (TBD) wordt een 'foto' gemaakt en het percentage nachtslots per luchtvaartmaatschappij vastgesteld;

- Een mogelijke overschrijding is de delta tussen het verwachte aantal nachtbewegingen en de wettelijke grens plus veiligheidsmarge;
- De overschrijding wordt onder de luchtvaartmaatschappijen gedeeld naar rato van het aantal als genoemd onder de eerste bullet.

6.1.2 Verwerking in het advies

Het voorstel van de luchtvaartmaatschappijen is goed uitgewerkt en kent een aantal overeenkomstige punten met dit advies zoals de verankering in het LVB1 en de incentives en het uitsterfbeeld gedurende de transitieperiode.

Het principe van tussentijdse monitoring en bijsturing is waardevol en is in het advies overgenomen. Daarbij zal onderzocht worden of dit over meerdere seizoenen kan plaatsvinden.

In het voorstel van de luchtvaartmaatschappijen wordt vooraf (SAL of HBD) bepaald voor welk deel iedere luchtvaartmaatschappij aansprakelijk kan worden gehouden in het geval de reductie tijdens het seizoen noodzakelijk blijkt, de sturing vindt tussentijds plaats. In eerste instantie worden alle (historische) slots toegekend, er wordt vervolgens tussentijds gemonitord en bijgestuurd en indien dit onvoldoende effect heeft (prognose overschrijding van vliegtuigbewegingen) wordt uiterlijk 2 maanden voor het einde van het seizoen naar rato bepaald welk aantal nachtbewegingen iedere maatschappij moet inleveren. Dit voorstel is niet in structurele zin overgenomen in onderhavig advies.

⁵¹ Voorstel op hoofdlijnen luchtvaartmaatschappijen Transavia, KLM, TUI, CNL, ontvangen per mail 26-11-2020

Het advies beoogt door het verankeren van een rekenmethode voor de bepaling van vliegtuigbewegingen in de nacht naar nachtslots een langdurig stabiel systeem te creëren dat zekerheid aan de voorkant geeft. Het systeem gaat uit van de basisprincipes dat er niet meer capaciteit wordt uitgegeven dan er feitelijk beschikbaar is. De kaders worden aan de voorkant bepaald en vastgelegd, die biedt stabiliteit met daarbinnen zoveel mogelijk ruimte voor operationele vrijheid.

Het voorstel zou naar het oordeel van ACNL wel in het eerste jaar na de ingangsdatum toegepast kunnen worden om de bedrijfsprocessen en slottijden op andere luchthavens verder aan te passen en in te regelen.

Een andere reden om het voorstel niet structureel over te nemen is dat met dit voorstel de historische nachtslots niet (snel) dalen, deze worden immers allen bij SAL of HBD toegekend. Daardoor blijft er ook op termijn sprake van een negatieve slotpool (er worden meer nachtslots uitgegeven dan er capaciteit beschikbaar is). Het voorstel biedt daarmee geen structurele oplossing in lijn met de basisprincipes van slotuitgifte.

6.2 Amsterdam Airport Schiphol

6.2.1 Visie

Amsterdam Airport Schiphol heeft een visie⁵² op de nacht opgesteld en dit ingediend als input voor het advies. De visie heeft als kerndoelen:

- a. Het verbeteren van de controle over het aantal gerealiseerde nachtbewegingen;
- b. Het behouden van het totaal aantal historische rechten voor een etmaal (nachtslotvolume kan wel gereduceerd worden);
- c. Mogelijk maken dat vliegtuigbewegingen plaatsvinden binnen de gedeclareerde operationele limieten.

Om dit te bereiken hebben zij een 8-stappen methode opgesteld dat leidt tot een nieuw systeem gericht op het realiseren van 29.000, 27.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen. De kernelementen van het voorgestelde systeem zijn:

1. Een herdefinitie van een nachtslot (inclusief het aanpassen van de bracketperiode in de randen van de nacht). Hiermee komen het aantal nachtslots en nachtbewegingen dichter bij elkaar te liggen, waardoor de controle voor ACNL over het aantal nachtbewegingen dat uiteindelijk gerealiseerd wordt vergroot wordt. Het aantal slots in de capaciteitsdeclaratie (planningslimiet) wordt in de praktijk dan gelijk aan het aantal bewegingen.
2. Eerlijke en gelijke verdeling van de reductie over alle betrokken partijen, waarbij de KLM Group een proportionele bijdrage levert aan de reductie naar 29.000 nachtbewegingen gebaseerd op het aantal historische slots.
3. Maatregelen om het volume aan nachtbewegingen te verminderen en beheersen, zodat ook de hinder voor de omgeving vermindert.
4. Maatregelen om de operationele performance te verbeteren, benodigd voor meerdere redenen: ten eerste omdat dit direct bijdraagt aan het verminderen van de nachtvluchten. Daarnaast leidt het ook tot betere operationele voorspelbaarheid en vergroot het de controle voor ACNL over het totaal aantal nachtvluchten.

⁵² Vision Schiphol Airport on night movement reduction, versie 1.0, 3 december 2020

6.2.2 Verwerking in het advies

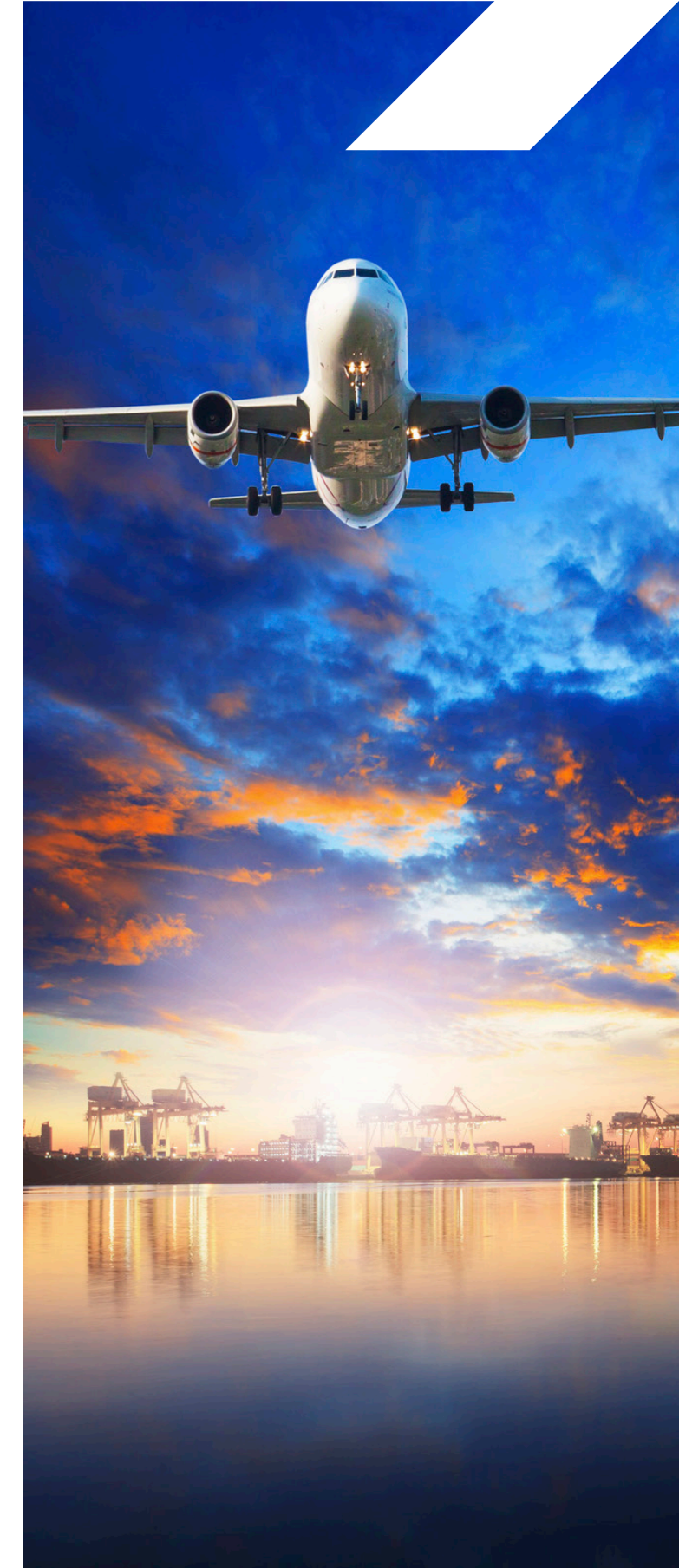
De visie van Amsterdam Airport Schiphol komt grotendeels overeen met onderhavig advies. Zowel de visie van Amsterdam Airport Schiphol en het advies onderschrijven de behoefte aan beheersbaarheid van het aantal gerealiseerde nachtbewegingen.

De visie gaat in op herdefinitie van nachtslots en een strakkere handhaving. Het advies onderschrijft de punten ten aanzien van handhaving. De herdefinitie van nachtslots wordt in het advies niet uitgesloten. Bij het ontwikkelen van de rekenmethode om de relatie tussen nachtbewegingen en nachtslots te bepalen kan óf rekening worden gehouden met het effect van de huidige definitie óf gebruik worden gemaakt van een nieuwe definitie.

Een herdefinitie van nachtslots en strakkere handhaving alleen is echter niet voldoende om reductie te realiseren. De operationele en planningslimiet komen niet vanzelf tot elkaar. Daarom zet advies in op een duidelijke rekenmethode waarbij het totaal uit te geven nachtslots zo eenduidig mogelijk is gebaseerd op het aantal bewegingen.

Net als in de visie van Amsterdam Airport Schiphol wordt in het advies in principe ook uitgegaan van het verplaatsen van historische rechten van de nacht naar dag: vrijwillige retiming in de transitieperiode en verplichte retiming op en na de ingangsdatum wanneer er sprake is van een negatieve slotpool. Historiciteit zelf verdwijnt niet bij retimen (wel bij inleveren of intrekken).

De visie van Amsterdam Airport Schiphol gaat bij de verplichte retiming op de ingangsdatum uit van een proportioneel aandeel van de historische rechten op dit moment. In dit advies wordt hierover nog geen uitspraak gedaan maar voorgesteld de komende tijd te gebruiken voor het vormgeven van de toewijzingsprocedure op de ingangsdatum.



6.3 easyJet

6.3.1 Positie

easyJet heeft door middel van een brief⁵³ haar positie aangegeven. De punten die daarin genoemd worden zijn:

- a. Het retimen van nachtslots naar de dag versterkt de positie van de luchtvaartmaatschappijen die het grootste aandeel aan nachtslots hebben (KLM Group, TUI en Corendon);
- b. Wanneer het aspect netwerkqualiteit als voorrangscriteria wordt gehanteerd heeft dit een discriminerend effect heeft op low-cost en chartermaatschappijen;
- c. easyJet heeft door de inzet van stillere vliegtuigen al een grote bijdrage geleverd aan de reductie aan geluidshinder. Dit aspect zou mee genomen moeten worden;
- d. easyJet heeft een klein volume aan nachtslots en is van mening dat maatschappijen met een klein aandeel niet proportioneel hoeven bij te dragen vanwege de relatief grotere impact;
- e. De implementatie gefaseerd over een aantal jaren worden uitgespreid om op de reductie te kunnen anticiperen.

6.3.2 Verwerking het advies

In het advies is opgenomen dat gedurende de transitieperiode luchtvaartmaatschappijen voorrang krijgen bij het vrijwillig retimen van nachtvluchten naar de dag. Dit geldt echter alleen voor brackets waar capaciteit is, er wordt niet aan de bestaande historische rechten voor de dag getoerd.

In het advies wordt geen uitspraak gedaan over het wel of niet meenemen van het aspect van netwerkqualiteit bij de reductie van nachtbewegingen. Er is wel aangegeven dat wanneer dit wenselijk is hiervoor een additionele voorrangregel op grond van de WASG moet worden gecreëerd.

⁵³ easyJet's position on night slots regulation proposal at Amsterdam Schiphol Airport, ontvangen per mail 27-11-2020

In het advies is aangegeven dat het mogelijk is om bij de toewijzing van (historische) nachtslots rekening te houden met het type vliegtuigen. Hiervoor zou een aanvullende bepaling kunnen worden opgenomen. De implementatie daarvan is echter niet eenvoudig en sturing op stillere vliegtuigen vindt al (eenvoudiger) plaats via de havengelden. Daarom wordt dit niet geadviseerd.

De schaalgrootte van de luchtvaartmaatschappij is een aspect dat wordt meegenomen in de uitwerking van de toewijzingsprocedure voor slots na de ingangsdatum.

Ten aanzien van de implementatie is in het advies opgenomen dat implementatie naar 29.000, 27.000 en 25.000 stapsgewijs zal plaatsvinden, waarbij voor 29.000 winterseizoen 2022 als ingangsdatum is voorzien onder de voorwaarde dat de wet- en regelgeving tijdig gereed is.

6.4 KLM

6.4.1 Incentive 2 voor 1

Naast de gezamenlijke reactie met Transavia, TUI en Corendon heeft KLM ook input geleverd met betrekking tot de incentive 2 dagslots voor 1 nachtslot. De twee kernelementen uit hun input zijn:

- a. Een 2 voor 1 regeling kan worden toegepast in een situatie waarin capaciteit beschikbaar is, bijvoorbeeld bij eventuele groei op Amsterdam Airport Schiphol;
- b. Een 2 voor 1 ruilverhouding is gerechtvaardigd gelet op de significant zwaardere geluidsbelasting van nachtbewegingen ten opzichte van dagbewegingen en daarmee de bijdrage aan de gewenste reductie van de hinder;
- c. Hoewel de Slotverordening hiervoor niet voorziet in een expliciete grondslag, meent KLM dat een dergelijke grondslag niet is vereist indien de elementen van de Slotverordening volledig worden gerespecteerd. KLM geeft aan dat een 2voor1 regeling mogelijk zou kunnen zijn via additionele criteria op basis van:

- een local rule;
- aanvullend prioriteitsregels (hierbij wordt het voorbeeld van de Duitse slot coördinator aangedragen);
- aanvullende regelgeving (hierbij wordt het geluidspuntensysteem van de Londense luchthavens als voorbeeld aangedragen evenals de verkeersverdelingsregel Schiphol-Lelystad, aanvullende regelgeving wordt in ieder geval mogelijk wordt geacht).

6.4.2 Verwerking in het advies

Primair is het onderscheid tussen het ter beschikking stellen van capaciteit en het toewijzen van capaciteit van belang. Het ter beschikking stellen gebeurt door de RSG via de capaciteitsdeclaratie en is niet gespecificeerd naar luchtvaartmaatschappijen. Het toewijzen aan luchtvaartmaatschappijen gebeurt door ACNL.

Een 2 voor 1 regeling grijpt in op de toewijzing aan luchtvaartmaatschappijen, omdat het extra verkregen slot voorrang krijgt boven nieuwe aanvragers en daarmee de prioriteitscriteria wijzigt. Daarvoor is geen grondslag in de slotverordening en de WASG.

Een lidstaat kan geen aanvullende regelgeving maken die ingrijpt op de voorrangregels van de Slotverordening en WASG. Dit is ook nadrukkelijk naar voren gekomen in het besluit van de Europese Commissie op de verkeersverdelingsregel Schiphol-Lelystad⁵⁴. Deze verkeersverdelingsregel kan pas toegepast worden nadat de voorrangregels uit de Slotverordening in de WASG geen uitkomst bieden. Bovendien is de mogelijkheid van een verkeersverdelingsregel als instrument opgenomen in EU-verordening 1008/2008 als een regel om het verkeer tussen 2 of meer luchthavens te regelen en niet binnen een luchthaven.

Voor een local rule geldt dat deze niet mag ingrijpen op de voorrangregels uit de Slotverordening (in strijd met het Unierecht). Daarnaast dient een local rule bij te dragen aan een efficiënter gebruik van de luchthaven. Dit laatste is bij een 2 voor 1 regeling niet het geval.

Het geluidspuntensysteem van de Londense luchthavens gaat over hoeveel slots ter beschikking kunnen worden gesteld aan de slot coördinator en niet over de toewijzing daarvan. Daarmee biedt dit ook geen voorbeeld voor Nederland.

KLM ziet de mogelijkheid voor een 2 voor 1 regeling in een situatie van groei naar 540.000 bewegingen op Amsterdam Airport Schiphol. Echter ook bij een groei naar 540.000 bewegingen geldt hetzelfde bezwaar dat een 2 voor 1 regeling ingrijpt op de voorrangssituatie. In het geval er overigens nog slots beschikbaar zijn biedt een 2 voor 1 regeling geen incentive. Immers, het 'extra' slot kan bij aanvraag toegewezen worden.

Tot slot geeft KLM aan dat het inruilen van een nachtslot een grote bijdrage biedt aan de reductie van geluidshinder (immers een nachtvlucht telt 10 keer zwaarder mee in de geluidsbelasting dan een dagslot). Vanuit dat oogpunt kan voorrang verkregen worden bij gelijke aanvragen na toepassing van de primaire criteria (op grond van nieuw op te stellen aanvullende prioriteitscriteria op basis van de WASG). Dergelijke aanvullende criteria zijn in principe mogelijk maar niet in de vorm van een 2 voor 1 regeling. In het advies is het opnemen van aanvullende criteria met betrekking tot geluidshinder niet opgenomen omdat in de afweging tussen de verschillende beleidsdoelen voor geluidsreductie ook voldoende andere instrumenten (zoals havengelden, verbodsbepalingen, etc.) beschikbaar zijn. Wanneer er aanvullende criteria worden opgenomen is dit bij voorkeur voor aspecten waarvoor geen andere instrumenten voorhanden zijn zoals bijvoorbeeld netwerkqualiteit.

Samenvattend

Een 2 voor 1 regeling wordt om bovenstaande redenen niet mogelijk en/of wenselijk geacht en is niet opgenomen in het advies.

⁵⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/09/25/bijlage-1-uitvoeringsbesluit-ec-m-b-t-vaststelling-van-regels-voor-de-vvr-schiphol-lelystad/bijlage-1-uitvoeringsbesluit-ec-m-b-t-vaststelling-van-regels-voor-de-vvr-schiphol-lelystad.pdf>

07 Samenvattende uitvoeringsagenda

6.5 Reacties conceptadvies

Het conceptadvies is voor reactie voorgelegd aan de betrokken partijen. De ontvangen reacties hebben geleid tot een aanscherping en verduidelijking op onderdelen van het advies. De kern van het advies is hierbij niet gewijzigd. Een overzicht van de verschillende reacties is op aanvraag beschikbaar.

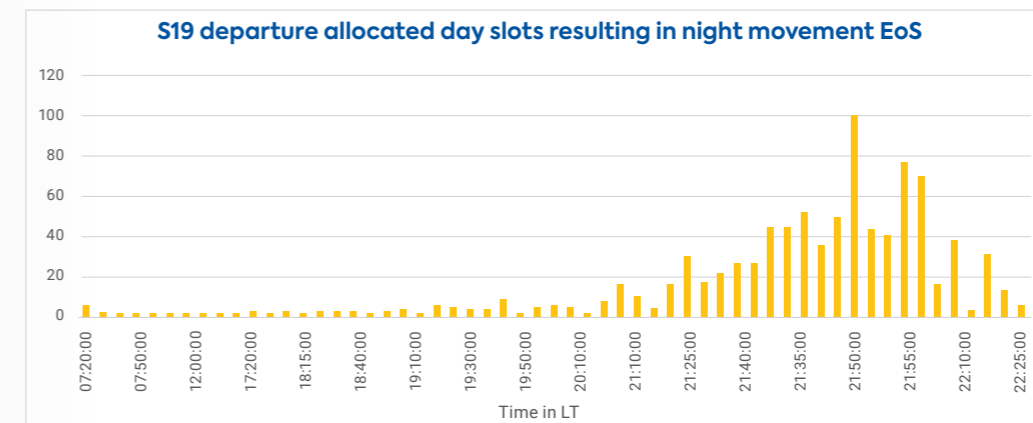
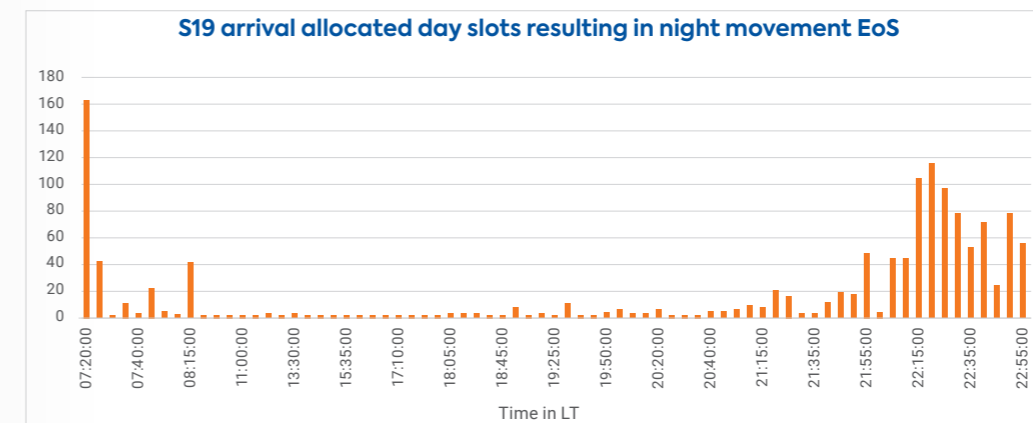
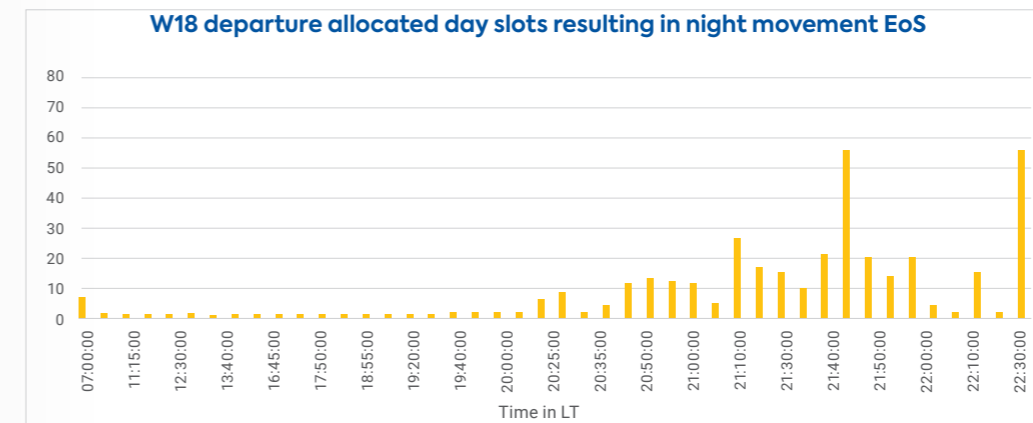
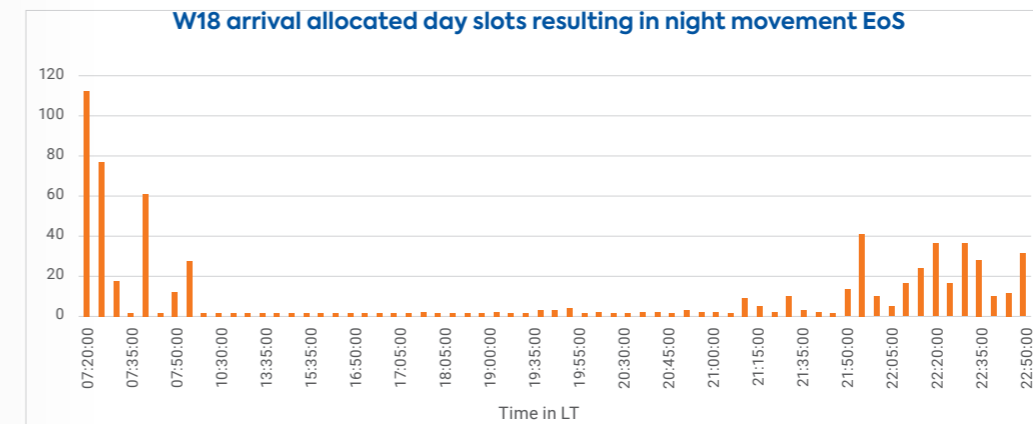


De adviezen, besluiten en activiteiten die door verschillende partijen in de tijd moeten worden genomen zijn in onderstaande tabel samengevat. Hierbij is van uitgegaan dat het advies wordt overgenomen, bij andere keuzes wijzigt vanzelfsprekend ook de uitvoeringsagenda.

Wanneer	Wat	Wie
Vorbereidende fase	Besluitvorming ten aanzien van het advies.	Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
	Verankering van 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht in LVB1 en het vaststellen van de ingangsdatum door middel van een Koninklijk Besluit (eerst mogelijke ingangsdatum van winterseizoen 2022).	Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
	Start met uitsterfbeeld van eerste 1000 slots (mogelijk doordat er nu 34.800 slots met historische rechten zijn en de som van de planningslimieten 33.716 slots bedraagt).	ACNL
	Ontwikkelen rekenmethode waarmee relatie tussen wettelijke bewegingen en uit te geven slots wordt bepaald.	RSG, ACNL en luchtvaartmaatschappijen onder regie van Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
	Handhaving ongeplande dag- en nachtbewegingen mede op basis van slot enforcement code.	ILT en ACNL
	Sturen op minder ongeplande dag- en nachtbewegingen.	Luchtvaartmaatschappijen
	Ontwikkelen systematiek voor operationele tolerantie.	ILT en ACNL in samenwerking met luchtvaartmaatschappijen
	Ontwikkelen toewijzingsprocedure nachtslots op ingangsdatum 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht.	ACNL
	Opzetten en vormgeven proces transitiefase inclusief werking periodiek monitorings-/bijsturingssysteem.	CCN en ACNL
	Opnemen van een overgangsregeling om een uitsterfbeeld te verankeren en vast te leggen dat reductie over meerdere seizoenen mag plaatsvinden in een ministeriële regeling.	Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
	Verankeren van de rekenmethode die de relatie tussen vliegtuigbewegingen en toe te wijzen slots bepaalt in een ministeriële regeling.	Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
	Besluit slotallocatie aanpassen ten behoeve van handhaving en operationele tolerantie door ACNL en ILT.	Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
Start transitiefase: LVB1 gereed	Planningslimiet: aantal slots voor de nacht wordt gebaseerd op de in ministeriële regeling vastgelegde rekenmethode. Operationele limiet blijft 32.000 bewegingen.	RSG
	Planningslimiet: aantal slots voor de nacht wordt gebaseerd op de in ministeriële regeling vastgelegde rekenmethode. Operationele limiet blijft 32.000 bewegingen.	RSG
	Aandeel in reductie per luchtvaartmaatschappij wordt bepaald op basis van de ontwikkelde toewijzingsprocedure.	ACNL
	Incentives van kracht (voorrang bij retimen dag en tussentijdse uitgifte nacht).	ACNL
	Anticiperen op reductie door aanpassingen in de operatie, vloot en/of slottijden andere luchthavens.	Luchtvaartmaatschappijen
	Voortzetting uitsterfbeeld op basis van overgangsregeling.	ACNL
	Toepassing van systeem van periodieke bijsturing en monitoring waarmee nachtslots worden toegewezen indien onderbenutting dreigt.	CCN en ACNL
	Procesbegeleiding transitieproces.	CCN en ACNL
	Toepassen striktere handhaving en operationele tolerantie.	ILT en ACNL
	Effecten handhaving verdisconteren in rekenmethode.	RSG
	ACNL wijst niet meer slots toe dan in de capaciteitsdeclaratie is vastgelegd.	ACNL
Ingangsdatum 29.000- eerste gebruiksjaar	Geen onderscheid meer in operationele limiet en planningslimiet. In capaciteitsdeclaratie wordt het aantal toe te wijzen slots bepaald volgens vastgelegde rekenmethode uitgaande van 29.000 vliegtuigbewegingen in de nacht.	RSG
	ACNL wijst niet meer slots toe dan in de capaciteitsdeclaratie is vastgelegd.	ACNL
	Gedurende het eerste gebruiksjaar gebeurt dit nog niet op SAL, maar uiterlijk 2 maanden voor einde van het seizoen indien er een overschrijding van het aantal bewegingen wordt verwacht.	ACNL
	Systeem van periodieke bijsturing en monitoring volledig operationeel.	CCN en ACNL
Daaropvolgende gebruiksjaaren	ACNL wijst op SAL niet meer slots toe dan in de capaciteitsdeclaratie is opgenomen. De vastgelegde toewijzingsprocedure is van kracht bij een negatieve slotpool.	ACNL
27.000/25.000	Idem alleen wordt in dit geval 27.000/25.000 vliegtuigbewegingen gehanteerd in de rekenmethode die de toe te wijzen slots bepaalt.	RSG

A Ongeplande nachtbewegingen


Ongeplande nachtbewegingen in winterseizoen 2018 en zomerseizoen 2019 vanuit verschillende dagslots (end of season).





Airport coordination
Netherlands

The Base A
Evert van de Beekstraat 1-23
1118 CL Schiphol
The Netherlands

 +31 (0)20 405 97 30
(09.30-16.30 hours AMS time)

 info@slotcoordination.nl