

Advies

Reductie vluchten Schiphol

Auteur: Airport Coordination Netherlands (ACNL)
Datum: 13 februari 2023
Status & Versie: Definitief

Airport Coordination Netherlands (ACNL) is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. In de Wet Luchtvaart is ACNL aangewezen als onafhankelijk coördinator voor slot gecoördineerde luchthavens in Nederland. ACNL is verantwoordelijk voor de slotallocatie en slotmonitoring op Amsterdam Airport Schiphol (AMS), Rotterdam The Hague Airport (RTM) en Eindhoven Airport (EIN). ACNL werkt op een neutrale, niet-discriminerende en transparante manier.

Inhoud

1.	Aanleiding.....	3
2.	Totstandkoming advies en leeswijzer	5
3.	Een transparant en getrappt proces	6
4.	Voorgenomen sporen van het kabinet.....	7
5.	Spoor 1 beëindiging anticiperend handhaven en experimenteerregeling	8
5.1	Processtap I: wettelijke verankering milieunorm door lidstaat.....	8
5.2	Processtap II: capaciteitsdeclaratie door luchthaven	8
5.3	Processtap III: slotallocatie door slotcoördinator	9
5.4	Processtap IV: operatie door luchtvaartmaatschappijen	9
5.5	Planning.....	10
5.6	Samenvattend.....	10
6.	Spoor 2 Balanced Approach procedure.....	11
6.1	Processtap I: wettelijke verankering milieunorm door lidstaat.....	11
6.2	Processtap II: capaciteitsdeclaratie door luchthaven	12
6.3	Processtap III: slotallocatie door slotcoördinator	12
6.4	Planning.....	12
7.	Spoor 3 Sturen op normen en verankering in het LVB.....	13
8.	Overig	14
8.1	Beleidsregel procedure slotuitgifte	14
8.2	Overgangsregeling.....	15
8.3	Geen uitspraak over de toekomstige omvang.....	15
9.	Samenvatting advies	16
	<i>Bijlage 1 Rollen en verantwoordelijkheden</i>	<i>18</i>
	<i>Bijlage 2 Wettelijk kader</i>	<i>19</i>
	<i>Bijlage 3 Proces van slotallocatie</i>	<i>21</i>

1. Aanleiding

Het kabinet heeft gezocht naar een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Op basis van “de belangenafweging voor het terugdringen van overlast ten opzichte van de periode voor het begin van de COVID-19 pandemie, het beëindigen van het anticiperend handhaven en een adequate verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld kiest het kabinet voor een reductie van het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol tot 440.000 per jaar, in plaats van de 500.000 vliegtuigbewegingen die in het ontwerp-Luchthavenverkeerbesluit (LVB) waren opgenomen en die in de praktijk al werden gerealiseerd voordat de COVID-19 pandemie uitbrak”¹.

In dit kabinetsbesluit komen verschillende aspecten samen. In 2015 is het zogenaamde Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (hierna: NNHS) in de Wet luchtvaart gepubliceerd. Het NNHS is opgesteld met het oog op de reductie van geluidsoverlast, door middel van strikt preferentieel baangebruik. Het stelsel is echter nog niet vertaald in het LVB. Sinds 2015 is er sprake van anticiperend handhaven op het NNHS. Feitelijk betekent dit dat er niet wordt gehandhaafd bij een overschrijding van het huidige wettelijke stelsel met grenswaarden in handhavingpunten, zolang dit het gevolg is van het vliegen volgens het NNHS. In november 2021 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) aangegeven dat aan de lange duur van het anticiperend handhaven van het NNHS door de ILT juridische risico's kleven². De ILT schetst dat deze werkwijze in meerdere rechtszaken tot en met 2019 door de rechter is toegestaan. De rechter ging er destijds vanuit dat naar verwachting eind 2019 een gewijzigd LVB van kracht zou worden. Vastlegging in een te wijzigen LVB laat echter, als gevolg van het ontbreken van een natuurvergunning voor Schiphol, in de tijd nog steeds op zich wachten. Het kabinet is daarom van mening dat het belangrijk is om – vooruitlopend op een gewijzigd LVB – een einde te maken aan het anticiperend handhaven. Tegelijkertijd is er de wens om het strikt preferentieel baangebruik te behouden (dat leidt tot minder geluidsoverlast), de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en tevens een toereikend verbindingennetwerk met de rest van de wereld in stand te houden³.

Het ministerie van IenW heeft aan ACNL gevraagd om *“te onderzoeken hoe in samenhang met de regels en procedures rond slotallocatie tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen en de hiermee samenhangende slots kan worden gekomen op gecoördineerde luchthavens. Ik vraag u daarbij specifiek in te gaan op de situatie op Schiphol alsmede op de reductie van het aantal nachtbewegingen (van 32.000 naar 29.000 vliegtuigbewegingen op jaarbasis) zoals het kabinet die voornemens is vast te stellen tegelijkertijd met het maximum van het aantal vliegbewegingen op jaarbasis”*⁴. Hierbij dient ook de aangenomen motie van het Kamerlid Kröger⁵ te worden meegenomen waarin de regering wordt gevraagd om te onderzoeken hoe een methodiek “ voor het

1 24 juni 2022 Hoofdlijnenbrief Schiphol ENW/BSK-2022/156292

2 Kamerstukken II 2021/22, 29665, nr. 418

3 24 juni 2022 Hoofdlijnenbrief Schiphol ENW/BSK-2022/156292

4 28 juni 2022 Verzoek methodiek ontwikkelen voor de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol IENW/BSK-2022/158382

5 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022Z11607&did=2022D23779>

ACNL | Evert van de Beekstraat 1-23, The Base A, 4th floor, 1118 CL Schiphol

niet kunnen alloceren van slots waarop historische aanspraak kan worden gemaakt” ontworpen kan worden.

ACNL heeft deze opdracht geaccepteerd en brengt een onafhankelijk advies uit aan het ministerie van IenW waarin wordt ingegaan op de verschillende rollen en verantwoordelijkheden bij de voorgenomen reductie, de activiteiten die de verschillende partijen moeten verrichten om tot een goede implementatie te komen, het juridisch kader dat van toepassing is en de tijd die benodigd is om de reductie te bewerkstelligen. De procedure om slots te alloceren in het geval er minder slots beschikbaar zijn dan waar historisch aanspraak op kan worden gemaakt betreft de uitwerking van de taak die ACNL als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan heeft. Dit maakt derhalve geen onderdeel uit van het advies. ACNL heeft de procedure uitgewerkt in een concept-beleidsregel die gelijktijdig met dit advies ter informatie aan het ministerie van IenW, naast andere betrokkenen, wordt toegestuurd.

2. Totstandkoming advies en leeswijzer

Dit advies vormt de beantwoording van de vraag van het ministerie van IenW aangaande de voorgenomen reductie van het aantal vluchten van en naar Schiphol tot 440.000. Het advies (en de beleidsregel aangaande de procedure voor toewijzing van slots in het geval er minder slots beschikbaar zijn dan waar historisch aanspraak op kan worden gemaakt) zijn zo opgesteld dat deze niet alleen bruikbaar zijn voor de voorgenomen reductie maar ook generiek toepasbaar zijn.

In dit advies wordt ingegaan op de verschillende processtappen die door partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid doorlopen moeten worden om tot een reductie te komen. Hierbij wordt ingegaan op de juridische, procesmatige en inhoudelijke vereisten die aan deze stappen gesteld worden en de consequenties die dit heeft voor de implementatiedatum.

Bij de totstandkoming van dit advies zijn diverse luchtvaartmaatschappijen, de luchthaven Schiphol, koepelorganisaties (BARIN, IATA, ACN), DG MOVE en de Omgevingsraad Schiphol (ORS) geconsulteerd. Hierbij wordt nadrukkelijk vermeld dat de inhoud van dit advies niet het standpunt van bovengenoemde partijen, maar enkel de zienswijze van ACNL betreft.

In hoofdstuk 3 worden de processtappen beschreven die doorlopen moeten worden om te komen tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen. Hoofdstuk 4 beschrijft de voorgenomen drie sporen en planning van het kabinet aangaande de reductie. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de processtappen en de implementatieplanning van het eerste spoor; de beëindiging van anticiperend handhaven en het opstellen van een experimenteerregeling. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het tweede spoor; het doorlopen van de Balanced Approach procedure. Hoofdstuk 7 betreft het derde spoor; sturen op normen en verankering in het LVB. In hoofdstuk 8 worden nog enkele overige van belang zijnde punten genoemd en wordt kort ingegaan op de beleidsregel. Tot slot wordt een samenvatting gegeven van het advies.

3. Een transparant en getrappt proces

Om te komen tot een reductie van het aantal vliegbewegingen zijn ongeacht de mate van de reductie een aantal vaste processtappen nodig, waarbij iedere partij zijn eigen rol, taak en verantwoordelijkheid heeft.

Deze processtappen zijn kort samengevat:

- I. Het ministerie van IenW neemt binnen de kaders van de geldende Europese regelgeving de milieunorm op in nationale wet- en regelgeving.
- II. De exploitant van de luchthaven Amsterdam Airport Schiphol, Royal Schiphol Group (RSG) stelt op basis van deze norm de beschikbare capaciteit in termen van het aantal voor toewijzing beschikbare slots vast voor het winterseizoen en voor het zomerseizoen.
- III. ACNL is de slotcoördinator en deelt de beschikbare slots uit de capaciteitsdeclaratie toe aan de luchtvaartmaatschappijen.
- IV. De luchtvaartmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor het volgens de regels gebruiken van deze slots. Luchtvaartmaatschappijen staat hierbij vrij om binnen de toegekende slots zelf een keuze maken met betrekking tot de bestemming en het vliegtuigtype waarmee gevlogen wordt⁶.

De bovengenoemde processtappen I tot en met IV vormen een getrappt proces (ook wel cascade genoemd): de uitkomst van iedere processtap vormt de juridische en inhoudelijke grondslag voor de volgende. Met andere woorden er kan geen invulling worden gegeven aan de volgende processtap als die daaraan voorafgaat niet juist is ingevuld en/of afgerond.

Hierbij wordt opgemerkt dat er weinig tot geen ervaring is met het doorlopen van deze processtappen in een situatie van een reductie van het aantal vliegbewegingen (tot een aantal dat lager is dan waar historisch aanspraak op kan worden gemaakt). Er moet dan ook zorgvuldig worden gekeken naar de juridische, procesmatige en inhoudelijke eisen van iedere stap⁷.

Voor het realiseren van de reductie is naast zorgvuldigheid echter ook tempo vereist om zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen richting de omgeving en de betrokken partijen over de geldende kaders.

Daarnaast moet bij het bepalen van de implementatiedatum van de voorgenomen reductie rekening worden gehouden met de wereldwijd geldende kalender voor slotallocatie⁸. In navolgende hoofdstukken wordt op deze aspecten dieper in gegaan.

⁶ Een uitgebreidere beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden is opgenomen in bijlage 1

⁷ Een korte beschrijving van het wettelijk kader is opgenomen in bijlage 2

⁸ Deze kalender wordt uitgeven door de World Airport Slot Board en is opgenomen in de Worldwide Airport Slot Guidelines.

4. Voorgenomen sporen van het kabinet

Het kabinetsbesluit van 24 juni 2022 om het aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol te beperken tot 440.000 per jaar, in plaats van de 500.000 vliegtuigbewegingen die in het ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) waren opgenomen is door het ministerie van IenW de afgelopen maanden uitgewerkt in drie verschillende sporen met als einddoel een stelsel waarin gestuurd wordt op normen die verankerd zijn in het LVB. Deze drie sporen zijn:

Spoor 1 Beëindiging anticiperend handhaven

Het kabinet is voornemens het anticiperend handhaven van het NNHS per 1 november 2023 te beëindigen. Ter voorkoming van extra geluidshinder voor alle omwonenden is het de wens om het behoud van strikt preferentieel baangebruik, waarbij de Polder- en Kaagbaan primair worden ingezet, te continueren. Om dit mogelijk te maken wordt een experimenteerregeling opgesteld.

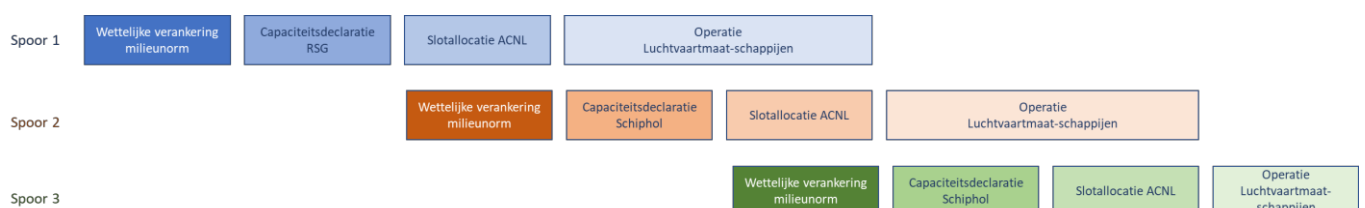
Spoor 2 Balanced Approach procedure

In december 2022 is ook gestart met de Balanced Approach⁹ procedure gericht op het reduceren van het aantal vliegbewegingen naar 440.000 op jaarbasis. Daarbij worden ook andere maatregelen in ogenschouw genomen en beoordeeld op kosteneffectiviteit.

Spoor 3 Sturen op normen en verankering in het LVB

Tot slot zal, indien de natuurvergunning voor Schiphol verleend is, het maximaal toegestane aantal vliegbewegingen worden verankerd in het LVB. De nieuwe limiet geldt naar verwachting voor 5 jaar. De komende jaren zal door het kabinet verder gewerkt worden aan het sturen op normen en in lijn met de Luchtvaartnota in de toekomst op de voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart.

Voor ieder spoor geldt dat de processtappen uit hoofdstuk 3 doorlopen moeten worden. Dit is in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 1 Processtappen in sporen van het ministerie van IenW

⁹ Verordening (EU) 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak

5. Spoor 1 beëindiging anticiperend handhaven en experimenteerregeling

5.1 Processtap I: wettelijke verankering milieunorm door lidstaat

Beëindiging anticiperend handhaven

Met het beëindigen van het anticiperend handhaven wordt in feite teruggevallen op het vigerende LVB. Het LVB is gericht op de beheersing van de belasting van het milieu door het vliegverkeer van de luchthaven Schiphol. Het huidige LVB bakent de luchtverkeerwegen af en bevat regels en grenswaarden. Een substantieel deel van het luchthavenluchtverkeer moet binnen deze luchtverkeerwegen worden afgewikkeld. Daarnaast bevat het huidige besluit grenswaarden voor de door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakte belasting ten aanzien van externe veiligheid, geluid en uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. Deze grenswaarden zijn in 2008 in het LVB opgenomen¹⁰.

Aangezien dit LVB wettelijk gezien nog steeds van kracht is hoeft hiervoor geen nieuwe regelgeving worden opgenomen. Op basis van het Alders Akkoord 2010-2020 is er wel een capaciteitsgrens van 500.000 vliegbewegingen door RSG gehanteerd, op basis waarvan historische rechten door luchtvaartmaatschappijen zijn opgebouwd. Indien de berekeningen van RSG over hoeveel vliegbewegingen passen binnen het vigerende LVB uitwijzen dat niet alle slots met een historische aanspraak kunnen worden toegewezen is het niet uit te sluiten dat dit zal worden gezien als een exploitatiebeperking in de zin van Balanced Approach procedure. Geadviseerd wordt hierover zekerheid te verkrijgen, bijvoorbeeld middels afstemming met de Europese Commissie.

Experimenteerregeling

De Wet Luchtvaart biedt in artikel 8.23 a de mogelijkheid om een experimenteerregeling op te stellen. Het ministerie van IenW is voornemens om het preferentieel baangebruik, waarbij de Polder- en Kaagbaan primair worden ingezet, te continueren. De Wet Luchtvaart geeft aan dat er bij wijze van experiment kan worden afgeweken van de gestelde voorschriften “mits de commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol, bedoeld in artikel 8.34 of een ander bij ministeriële regeling aan te wijzen regionaal orgaan, bij advies heeft aangegeven dat het experiment een gunstig effect kan hebben op de hinderbeleving”. Aan de gestelde eisen uit de Wet Luchtvaart zal moeten worden voldaan voordat de regeling in werking treedt.

5.2 Processtap II: capaciteitsdeclaratie door luchthaven

Het aantal vliegbewegingen resulterend uit de regels van het vigerende LVB is afhankelijk van de precieze vlootmix. RSG zal op basis van deze regels en andere factoren de capaciteitsdeclaratie

10 MER 2020, NNHS

opstellen die het aantal slots per jaar en per seizoen bevat. Mogelijk is de uitkomst van deze berekening lager dan het huidig aantal van 500.000 vliegbewegingen per jaar. Het aantal vluchten voor de nacht is in 2018 in het vigerende LVB opgenomen en bedraagt, gelijk aan het huidige aantal, 32.000.

De experimenteerregeling kan alleen dan worden meegenomen in de capaciteitsdeclaratie wanneer deze verankerd is in wet- en regelgeving middels een gepubliceerde ministeriële regeling.

De bepaling van het aantal slots en de capaciteitsdeclaratie moeten in het Coordination Committee Netherlands (hierna CCN) besproken worden voordat de capaciteitsdeclaratie wordt gepubliceerd.

5.3 Processtap III: slotallocatie door slotcoördinator

Met het beëindigen van het anticiperen handhaven en het in werking stellen van een experimenteerregeling voor preferentieel baangebruik is de kans aanwezig dat de beschikbare capaciteit voor Amsterdam Airport Schiphol lager uitvalt dan het aantal historische rechten op dit moment.

De basis voor de slottoewijzing is de Slotverordening. De verordening voorziet niet in regelgeving bij een situatie van krimp en voorziet niet in een bepaling hoe de aanspraak op historische rechten zich verhoudt tot een situatie waarin de beschikbare capaciteit van de luchthaven lager is dan het aantal historische rechten.

Aanbevolen wordt om de geschetste situatie waarin het aantal beschikbare slots lager is dan het aantal historische rechten mee te nemen in de herziening van de Slotverordening die op dit moment plaatsvindt, dan wel dit onderwerp in mondiaal verband op te pakken¹¹.

Echter, zolang er geen juridische grondslag is, is het de verantwoordelijkheid van ACNL om een procedure gereed te hebben voor het toewijzen van slots in de situatie dat de capaciteit lager is dan het aantal historische rechten. Deze procedure wordt door ACNL vastgelegd in een beleidsregel in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht en dient transparant, niet-discriminatoir en tijdig bekend gemaakt te zijn.

5.4 Processtap IV: operatie door luchtvaartmaatschappijen

Nadat de slots zijn toegekend zijn de luchtvaartmaatschappijen verantwoordelijk voor het volgens de regels gebruiken van deze slots. Luchtvaartmaatschappijen staat hierbij vrij om binnen de toegekende slots zelf een keuze maken met betrekking tot de bestemming en het vliegtuigtype waarmee gevlogen wordt. De Inspectie voor Leefomgeving (ILT) en ACNL zien toe op het gebruik.

11 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/11/reactie-op-de-publieke-consultatie-over-de-geplande-herziening-van-de-eu-slotverordening>

5.5 Planning

Het voornemen van het ministerie van IenW is dat de beëindiging van het anticiperend handhaven en de experimenteerregeling per 1 november 2023 in werking treden. Dit betekent dat de ingangsdatum de start van het winterseizoen 2023/2024 is en derhalve moet worden meegenomen in de capaciteitsdeclaratie van RSG voor dat seizoen. RSG dient uiterlijk 4 mei 2023 de beschikbare capaciteit aan ACNL te declareren. Vooraf dienen veranderingen in de capaciteit uitgebreid besproken te zijn in het CCN.

Daarnaast dient ACNL voorafgaand aan het slotallocatieproces voor het winterseizoen 2023/2024 de procedure voor slottoewijzing bekend gemaakt te hebben, waaronder de beleidsregel met prioriteringscriteria. Deze procedure moet in ieder geval gereed zijn voor de SHL datum van 17 april 2023¹².

Geadviseerd wordt dat zowel RSG als ACNL de besprekingen ten aanzien van respectievelijk de capaciteitsdeclaratie en de procedure voor slottoewijzing in het Coordination Committee Netherlands in maart en april voeren.

5.6 Samenvattend

De datum van 1 november 2023 kan alleen gehaald worden als:

- De inhoudelijke en juridische grondslag voor spoor 1 is gepubliceerd (processtap I)
- RSG de capaciteitsberekeningen voltooid en tijdig bespreekt in het Coordination Committee Netherlands (processtap II)
- ACNL de beleidsregel met toewijzingscriteria tijdig heeft gepubliceerd (processtap III).

Op het moment van het uitbrengen van dit advies is de voltooiing van al deze stappen onzeker. De implementatie van een reductie in vliegbewegingen vindt idealiter bij de start van een winterseizoen plaats (welke start op de laatste zondag in oktober), omdat de reductie geldt over een heel operationeel jaar (1 november - 31 oktober). Wanneer de inhoudelijk en juridische grondslag alsmede de capaciteitsdeclaratie niet tijdig gereed zijn schuift in beginsel de implementatie een jaar op. Dit heeft te maken met de combinatie van de periode van een gebruiksjaar (1 november - 31 oktober), het beginsel van efficiënt gebruik van de infrastructuur en de wereldwijde kalender voor slotcoördinatie. Indien halverwege het gebruiksjaar gestart zou worden met de reductie dient de reductie alleen voor het zomerseizoen te worden toegepast. In dat laatste geval wordt de reductie over twee gebruiksjaaren in plaats van één gebruiksjaar ingevoerd.

¹² Een beschrijving van het proces van slotallocatie is opgenomen in bijlage 3
ACNL | Evert van de Beekstraat 1-23, The Base A, 4th floor, 1118 CL Schiphol

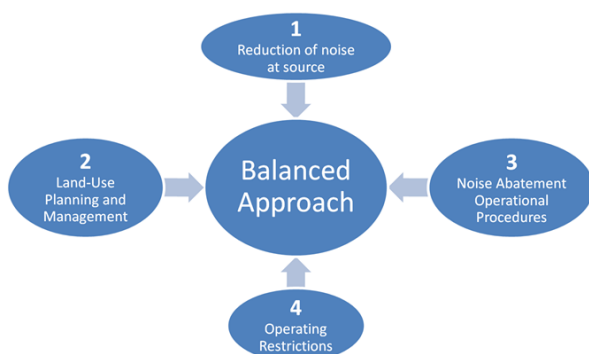
6. Spoor 2 Balanced Approach procedure

6.1 Processtap I: wettelijke verankering milieunorm door lidstaat

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. Het ministerie van IenW heeft deze procedure gestart om te komen tot het voorgenomen aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 per jaar van en naar Amsterdam Airport Schiphol en de reductie van het aantal nachtvluchten van 32.000 naar 29.000 per jaar.

De verordening inzake de Balanced Approach procedure (EU Verordening 598/2014) schrijft regels voor wanneer EU-lidstaten de toegang tot de operationele capaciteit op luchthavens groter dan 50.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer willen verminderen, dit wordt gezien als een beperking van de exploitatie van de luchthaven. De Balanced Approach procedure moet in dat geval worden doorlopen. In deze procedure moet worden onderbouwd waarom de capaciteit van de luchthaven wordt beperkt en welk doel daarmee gediend is. Maatregelen mogen niet restrictiever zijn dan noodzakelijk om de voor de luchthaven vastgestelde doelstellingen inzake bestrijding omgevingsgeluid te halen¹³. De uitkomst van de Balanced Approach kan een exploitatiebeperking inhouden waarbij het aantal vliegbewegingen lager is dan het aantal historische rechten op dit moment. De Balanced Approach procedure moet zorgvuldig en volgens de vastgestelde regels worden doorlopen. Het vertrekpunt bij een dergelijke procedure is altijd het maatschappelijk te realiseren doel, in dit geval de gewenste geluidsreductie en niet het aantal vliegbewegingen.

Vooruitlopend op het te wijzigen LVB en de natuurvergunning is het ministerie van IenW voornemens de uitkomst van de Balanced Approach procedure te verankeren in wet- en regelgeving.



Figuur 2 Elementen die bij de Balanced Approach in beschouwing moeten worden genomen

13 Hoofdlijnenbrief Schiphol IENW/BSK-2022/156292
ACNL | Evert van de Beekstraat 1-23, The Base A, 4th floor, 1118 CL Schiphol

6.2 Processtap II: capaciteitsdeclaratie door luchthaven

Wanneer de Balanced Approach procedure doorlopen is en de uitkomst juridisch is verankerd, vormt dit de grondslag voor de beschikbare capaciteit die door RSG wordt berekend. Hierbij wordt ook de reductie van de nacht meegenomen. ACNL heeft inzake de reductie van het aantal bewegingen voor de nacht¹⁴ al een advies heeft uitgebracht, waarin voor de diverse verantwoordelijkheden een aantal acties zijn benoemd. Voor RSG geldt dat onder meer een rekenmethode gehanteerd moet worden om de limiet van het aantal nachtbewegingen om te zetten naar een aan de slotcoördinator ter beschikking te stellen aantal slots.

6.3 Processtap III: slotallocatie door slotcoördinator

De capaciteitsdeclaratie die volgt uit de uitkomst van de Balanced Approach is vervolgens weer leidend voor de toedeling van slots door ACNL. Wanneer ook in deze situatie niet alle historische rechten kunnen worden toegekend zal ACNL wederom volgens de vooraf vastgestelde, transparante niet discriminatoire procedure hanteren ten behoeve van de toedeling.

6.4 Planning

De Balanced Approach procedure kent een aantal verplichte consultatieronden. Naast een startbijeenkomst is er een open brede consultatieronde van 3 maanden en is een kennisgevingstermijn van 6 maanden verplicht. Op dit moment wordt door het ministerie van IenW voorzien dat de procedure begin 2024 is afgerond en de reductie per november 2024 (winterseizoen 2024/2025) in werking treedt.

Om de uitkomsten mee te kunnen nemen in de capaciteitsdeclaratie van RSG voor het winterseizoen 2024/2025 moeten de uitkomsten een wettelijke grondslag hebben. De capaciteitsdeclaratie moet uitgebreid zijn besproken in het CCN en afgerond zijn voor mei 2024 zodat ACNL dit mee kan nemen in de slotallocatie voor het winterseizoen 2024.

Gezien de minimale periode die benodigd is voor de Balanced Approach procedure en de daaropvolgende wettelijke verankering in een ministeriële regeling is deze planning erg onzeker.

14 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/22/aanbiedingsbrief-advies-reductie-nachtvluchten-schiphol>

7. Spoor 3 Sturen op normen en verankering in het LVB

Het laatste spoor valt buiten de scope van dit advies en betreft het verder sturen op normen en het bieden van rechtszekerheid via het NNHS en in een toekomstig normenstelsel door verankering in het LVB nadat de natuurvergunning is verleend. Ook hier geldt dat de basis voor een exploitatiebeperking ligt in een wettelijke grondslag waarop de capaciteit van de luchthaven kan worden vastgesteld, waarna ACNL de beschikbare slots kan toedelen.

8. Overig

8.1 Beleidsregel procedure slotuitgifte

De procedure om slots te alloceren in het geval er minder slots beschikbaar zijn dan waar historisch aanspraak op kan worden gemaakt betreft de uitwerking van de taak die ACNL als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan heeft. ACNL heeft de procedure uitgewerkt in een beleidsregel die gelijktijdig met dit advies ter informatie aan het ministerie van IenW, naast andere betrokkenen, wordt toegestuurd.

Ten aanzien van de procedure zijn er in de basis twee verschillende mogelijkheden a) er wordt een proportionele reductie gehanteerd waarbij iedere luchtvaartmaatschappij naar verhouding evenveel bijdraagt aan de reductie of b) er wordt gebruik gemaakt van de primaire en additionele criteria uit de Slotverordening en de Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG) die gericht zijn op efficiënt gebruik van de infrastructuur en op elementen als connectiviteit, concurrentie, effectieve periode van operatie, omgeving, en service type.

Ten tijde van de totstandkoming van het advies heeft ACNL een simulatiestudie uitgevoerd naar de aangekondigde capaciteitsvermindering van Amsterdam Airport Schiphol. Zowel de methode op basis van proportionaliteit als die op basis van prioriteitsregels zijn beoordeeld op de effecten op factoren als effectieve periode, connectiviteit, concurrentie en milieu en op de spreiding van de impact over luchtvaartmaatschappijen. Deze informatie is gebruikt bij het opstellen van de beleidsregel voor de toekenning van slots bij een negatieve slotpool.

De beleidsregel gaat vooralsnog uit van een proportionele reductie omdat :

- a) de methode van proportionaliteit het beste sluit aan bij het best practice paper voor het managen van een tijdelijke capaciteitsvermindering opgesteld door de World Airport Slot Board (WASB)¹⁵¹⁶.
- b) uit de simulatie bleek dat de twee methoden niet significant verschilden op de genoemde factoren, maar de impact op individuele luchtvaartmaatschappijen significant ongelijk was verdeeld.
- c) vanwege de korte aankondigingsperiode (coördinatieparameters worden twee keer per jaar bepaald uiterlijk een week voordat luchtvaartmaatschappijen hun slotaanvragen moeten indienen) kunnen luchtvaartmaatschappijen niet vooruitlopen op toekomstige toewijzingscriteria. Een op proportionaliteit gebaseerde methode heeft dit nadeel niet.

15 WASB, 17 juli 2020

16 Het best practice paper voor het managen van een tijdelijke capaciteitsvermindering is ook gehanteerd voor het zomerseizoen 2022 en het winterseizoen 2022/2023 op Amsterdam Airport Schiphol in het kader van personeelstekorten.

In de beleidsregel wordt door de slotcoördinator ook uitsluitend gegeven over wat met de ingenomen historische rechten wordt gedaan. Reeksen slots met historische rechten die zijn uitgesloten van de initiële slotallocatie worden op de wachtlijst geplaatst en krijgen voorrang boven de primaire criteria zoals opgenomen in de Slotverordening. Dit geldt in principe alleen voor het seizoen waarvoor de toewijzing plaatsvindt. ACNL kan besluiten om in de werkwijze op te nemen dat deze prioriteit geldt voor één of meer gelijkwaardige seizoenen rekening houdend met de aard en omvang van de overschrijding van de coördinatieparameter(s).

8.2 Overgangsregeling

Een reductie van het aantal vliegbewegingen kan -indien aan de eerder genoemde voorwaarden is voldaan- direct in werking treden of er kan een overgangsregeling ingesteld worden. Bij een overgangsregeling kan worden bepaald dat het aantal vliegbewegingen nog niet (of gefaseerd) omlaag gaat, maar dat ongebruikte respectievelijk ingenomen of opgegeven slots niet opnieuw worden uitgegeven. Voor een dergelijke overgangsregeling moet een wettelijke grondslag worden gecreëerd. Zonder wettelijke grondslag vallen afgenomen/opgegeven slots in beginsel weer in de slotpool en zullen door ACNL opnieuw moeten worden gealloceerd¹⁷.

Een dergelijke wettelijke grondslag kan worden gecreëerd door een aanpassing van de Wet Luchtvaart, het LVB Schiphol en/of de vaststelling van een ministeriële regeling zoals bedoeld in Artikel 5a lid 3 Besluit slotallocatie. Daarin kan worden bepaald dat het maximale aantal beschikbaar te stellen slots wordt verlaagd, maar dat terzake wel een overgangsregeling geldt voor op het moment van inwerkingtreding van de regeling bestaande historische rechten.

Een overgangsregeling heeft alleen zin wanneer er ook daadwerkelijk significante aantallen slots ongebruikt blijven, worden teruggegeven of door faillissementen terugvallen. De verwachting is dat dit in de toekomst beperkt het geval zal zijn. Daarnaast vergt het creëren van een wettelijke grondslag voor een overgangsregeling een aanzienlijke inspanning. Om deze redenen wordt niet geadviseerd een overgangsregeling in te stellen.

8.3 Geen uitspraak over de toekomstige omvang

Aan de genoemde voorwaarden en processtappen voor een reductie van het aantal vliegbewegingen van en naar Schiphol moet te allen tijde worden voldaan, onafhankelijk van de grootte van de reductie. In dit advies wordt geen uitspraak gedaan over de toekomstige omvang van Schiphol. De uitkomst van de drie sporen (beëindiging anticiperend handhaven en experimenterregeling, Balanced Approach en sturen op normen en verankering in LVB) gezamenlijk zal uiteindelijk de precieze omvang van het aantal vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol bepalen.

¹⁷ Zie hiervoor ook het advies van ACNL ten aanzien van nachtreductie.
ACNL | Evert van de Beekstraat 1-23, The Base A, 4th floor, 1118 CL Schiphol

9. Samenvatting advies

1. Voor het goed functioneren van het systeem is het van belang dat alle partijen zich bewust zijn van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden en rolvast zijn bij het uitoefenen van hun activiteiten.
2. Om te komen tot een reductie van het aantal vliegbewegingen zijn ongeacht de mate van de reductie een aantal vaste processtappen nodig, waarbij iedere partij zijn eigen rol, taak en verantwoordelijkheid heeft.
3. Er zijn 4 processtappen die een getrappt proces (cascade) vormen. Elke processtap levert de juridische en inhoudelijke grondslag voor de volgende.
4. De processtappen zijn:
 - I. Wettelijke verankering van de milieunormen door de lidstaat.
 - II. Vaststellen van de capaciteitsdeclaratie door de exploitant van de luchthaven.
 - III. Het alloceren van slots volgens een vastgestelde procedure door de slotcoördinator.
 - IV. Operatie door luchtvaartmaatschappijen.
5. Er is weinig tot geen ervaring met het doorlopen van deze processtappen in een situatie dat er minder slots beschikbaar zijn dan historische rechten. Er moet daarom zorgvuldig worden gekeken naar de juridische, procesmatige en inhoudelijke eisen van iedere stap.
6. Voor het realiseren van de reductie is naast zorgvuldigheid echter ook tempo vereist om zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen richting de omgeving en de betrokken partijen over de geldende kaders.
7. Het kabinet heeft 3 sporen gedefinieerd. Te weten:
 - a. Beëindiging van het anticiperend handhaven en het opstellen van een experimenteerregeling voor preferentieel baangebruik.
 - b. Balanced Approach procedure voor de reductie naar 440.000 vliegbewegingen per jaar en 29.000 nachtbewegingen.
 - c. Sturen op normen en verankering in het Luchthavenverkeersbesluit.
8. Voor ieder spoor moeten de genoemde processtappen worden doorlopen waarbij rekening wordt gehouden met de juridische, procesmatige en inhoudelijke eisen. De implementatie van een reductie in vliegbewegingen vindt idealiter bij de start van een winterseizoen plaats omdat de reductie geldt over een heel operationeel jaar (1 november - 31 oktober). Worden processtappen niet bijtijds voltooid dan schuift de implementatie in beginsel een jaar op.
9. Voor spoor 1 (stoppen anticiperend handhaven) geldt dat de datum van 1 november 2023 (winterseizoen 2023/2024) alleen kan worden gehaald als de inhoudelijke en juridische grondslag is gepubliceerd (processtap I), de Royal Schiphol Group (RSG) de capaciteitsberekeningen voltooid en tijdig bespreekt in het Coordination Committee Netherlands (CCN) (processtap II), Airport Coordination Netherlands (ACNL) de beleidsregel met toewijzingscriteria tijdig heeft besproken en gepubliceerd.
10. Voor spoor 2 (Balanced Approach) geldt dat de uitkomsten wettelijk moeten verankerd zijn zodat deze door RSG kan worden meegenomen voor het winterseizoen 2024/2025. De capaciteitsdeclaratie moet uitgebreid zijn besproken in het CCN en afgerond zijn voor mei 2024 zodat ACNL dit mee kan nemen in de slotallocatie voor het winterseizoen 2024/2025.

11. Op het moment van het uitbrengen van dit advies is de voltooiing van al deze stappen en daarmee de planning erg onzeker.
12. De procedure om slots te alloceren in het geval er minder slots beschikbaar zijn dan waar historisch aanspraak op kan worden gemaakt betreft de uitwerking van de taak die ACNL als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan heeft. ACNL heeft de procedure uitgewerkt in een beleidsregel waarbij is uitgegaan van een proportionele reductie.
13. Een overgangsregeling wordt voor zowel de reductie van het aantal nachtvluchten als de reductie van het totaal aantal vluchten op jaarbasis niet geadviseerd, vanwege de beperkte opbrengst in termen van vrijwillige teruggave.

Bijlage 1 Rollen en verantwoordelijkheden

Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor het stellen van de kaders binnen de geldende internationale en Europese regelgeving voor onder meer milieu (zoals het toegestane aantal vliegtuigbewegingen in een jaar en het toegestane aantal vliegtuigbewegingen 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. Er wordt een capaciteitsdeclaratie vastgesteld voor het IATA winterseizoen en één voor het IATA zomerseizoen.

Airport Coordination Netherlands (ACNL) is de slotcoördinator en verantwoordelijk voor het verdelen en toewijzen van de beschikbare slots aan de luchtvaartmaatschappijen. ACNL heeft geen (formele) rol bij het bepalen van het aantal beschikbare slots.

De luchtvaartmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor het volgens de regels gebruiken van deze slots. Luchtvaartmaatschappijen staat hierbij vrij om binnen de toegekende slots zelf een keuze maken met betrekking tot de bestemming en het vliegtuigtype waarmee gevlogen wordt.

ACNL ziet daarop toe evenals de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT), welke eveneens een bredere toezichttaak heeft op het gebied van veiligheid- en milieu.



Bijlage 2 Wettelijk kader

Een luchthaven die te maken heeft met schaarse capaciteit kan door de lidstaat worden aangewezen als gecoördineerde luchthaven. Amsterdam Airport Schiphol is sinds 1 april 1998 een gecoördineerde luchthaven. Daarnaast geldt dit in Nederland voor Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport.

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 vigerende LVB uit 2008 zijn de grenswaarden vastgelegd voor de door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakte belasting ten aanzien van externe veiligheid, geluid en uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. In 2018 is in dit LVB het maximum aantal vluchten in de nacht vastgelegd op 32.000. Op basis van het Alders Akkoord 2010-2020 is er in de praktijk een capaciteitsgrens van 500.000 (exclusief General Aviation) vliegbewegingen door RSG gehanteerd (waarvan maximaal 32.000 vinden in de periode van 23:00 uur tot 07:00 uur), op basis waarvan historische rechten door luchtvaartmaatschappijen zijn opgebouwd. Dit is ook in het ontwerp-Luchthavenverkeerbesluit (LVB) voor Amsterdam Airport Schiphol opgenomen. Deze aantallen werden in de praktijk al werden gerealiseerd voor de Corona pandemie uitbrak.

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 luchthavens¹⁸, en er zijn regels vastgelegd in de Slotverordening voor de vaststelling en verdeling van de beschikbare capaciteit (het slotallocatieproces)¹⁹.

De Slotverordening heeft als doel om de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens in de Europese Unie volgens onpartijdige transparante en niet-discriminerende regels te verdelen. Slots geven luchtvaartmaatschappijen de toestemming om op bepaalde data en tijdstippen gebruik te maken van de luchthaveninfrastructuur op gecoördineerde luchthavens om te landen en op te stijgen. RSG is verantwoordelijk voor het vaststellen van een capaciteitsdeclaratie voor het winter- en zomerseizoen waarin rekening houdend met technische, operationele en milieubeperkingen het maximaal aantal slots voor de nacht en voor het etmaal en de beschikbare slots per tijdsperiode zijn aangegeven.

ACNL als onafhankelijke slotcoördinator wijst de slots toe voor de gecoördineerde luchthavens. Een bijzonder aspect hierbij is dat wanneer een luchtvaartmaatschappij ten minste 80% van haar slotreeksen daadwerkelijk heeft gevlogen zij aanspraak maakt op dezelfde slotreeksen in de eerstvolgende overeenkomstige dienstregelingsperiode. Deze zogenaamde “use-it or-lose-it”-regel bepaalt in feite de gebruiksdrempel om vast te kunnen stellen of luchtvaartmaatschappijen aanspraak kunnen blijven maken op een slotreeks (historische slots). Voor een gedetailleerde beschrijving van het slotallocatieproces zie bijlage 3.

18 Verordening (EU) nr. 598/2014

19 Verordening (EEG) Nr. 95/93 (Slotverordening) en Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG)

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. De verordening schrijft regels voor wanneer EU-lidstaten de toegang tot de operationele capaciteit op luchthavens groter dan 50.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer willen verminderen, dit wordt gezien als een beperking van de exploitatie van de luchthaven, waarvoor de Balanced Approach procedure moet worden doorlopen. In de Balanced Approach moet worden onderbouwd waarom de capaciteit van de luchthaven wordt beperkt en welk doel daarmee gediend is. Maatregelen mogen niet restrictiever zijn dan noodzakelijk om de voor de luchthaven vastgestelde doelstellingen inzake bestrijding omgevingsgeluid te halen.

Bijlage 3 Proces van slotallocatie

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

Bekendmaking aan de luchtvaartmaatschappijen door ACNL van de lijst met historische slots op basis van de 80%-norm in het voorafgaande equivalente seizoen (Slot Historic List: SHL);

Bevestiging van de historische slots door de luchtvaartmaatschappijen (Agreed Historic Deadline);
indienen van de initiële slotaanvraag door luchtvaartmaatschappijen voor het volgende (equivalente) seizoen (Initial submission);

Initiële slotallocatie door ACNL (Slot Allocation List: SAL);

Uiterste datum voor teruggave van slotreeksen die de betreffende luchtvaartmaatschappij in het nieuwe seizoen niet zal uitvoeren (Series Return Deadline);

Herverdeling van teruggegeven slots; en

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:

Het slot wordt benut door de luchtvaartmaatschappij middels uitvoering van de betreffende vlucht;
of

Het slot wordt vóór uitvoering door de luchtvaartmaatschappij geannuleerd dan wel overgedragen conform de voorwaarden van artikel 8 bis van de Slotverordening; of

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 luchtvaartmaatschappijen²⁰. 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.

²⁰ In de periode na HBD vervalt het principe van historisch recht en is de historiciteit conditioneel (WASG 8.7.1) of in sommige situaties wordt historiciteit uitgesloten. Het is evenwel mogelijk dat de teruggevloede 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.