Raad van State

No.W17.22.0042/IV 's-Gravenhage, 24 augustus 2022

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 maart 2022 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Kröger tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het opnemen van een verbod op nachtvluchten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert in de Wet luchtvaart een verbod voor burgerluchtvaartuigen om in de periode tussen 23.00 uur tot 06.00 uur vanaf een Nederlandse luchthaven op te stijgen of daar te landen.

De initiatiefnemer beoogt met het voorgestelde verbod op nachtvluchten verstoring van de nachtrust van omwonenden van luchthavens en de daarmee gepaard gaande risico's op aantasting van levenskwaliteit en gezondheid te voorkomen. De initiatiefnemer meent dat een verbod op nachtvluchten de enige mogelijkheid is om dat doel te bereiken.[1] Bovendien geeft een verbod op nachtvluchten duidelijkheid aan luchthavens, omwonenden van luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en overheden, aldus initiatiefnemer.[2]

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op de internationale context van de luchtvaartsector en de in dat verband voorgeschreven zogenoemde evenwichtige aanpak om geluidhinder vanwege luchthavens te verminderen en te voorkomen. Het wetsvoorstel geeft geen blijk van het doorlopen van de in de evenwichtige aanpak voorgeschreven stappen. Gelet daarop dient het initiatiefwetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Internationale context en regelgeving

De luchtvaartsector is een internationaal opererende sector. Ongecoördineerde ontwikkeling van nationale programma's en beleid voor de vermindering van geluidhinder door luchtverkeer kan de rol van de burgerluchtvaart en economische ontwikkeling hinderen. Daarom heeft de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in resolutie A33/7 het concept van evenwichtige aanpak van geluidbeheer (de evenwichtige aanpak) ingevoerd waarmee een coherente methode is vastgesteld om vliegtuiglawaai aan te pakken.[3]

Deze evenwichtige aanpak is voor de Europese Unie uitgewerkt in de Verordening inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens (Verordening 598/2014).[4] De evenwichtige aanpak is daarin voorgeschreven

1 Memorie van toelichting, paragraaf 1.
2 Memorie van toelichting paragraaf 4.1.
3 Internationale Civil Aviation Organization, A33-7: Consolidated statement of continuing ICAO Policies and practises related to environmental protection.
4 Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige

voor luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen van burgerluchtvaartuigen per kalenderjaar.

Uitgangspunt daarbij is een geïntegreerde aanpak die erop gericht is zowel de effectieve werking van vervoerssystemen van de Unie als de bescherming van het milieu te garanderen. Het opleggen door lidstaten van exploitatiebeperkingen op individuele luchthavens in de Unie beperkt de capaciteit, maar kan bijdragen aan de verbetering van de geluidssituatie rond de desbetreffende luchthavens. Het houdt echter ook een risico in van concurrentieverstoringen of een belemmering van de algemene efficiëntie van het luchtvaartnetwerk van de Unie door inefficiënt gebruik van de bestaande capaciteit. Het opnemen van de internationale regels inzake de evenwichtige aanpak in Verordening 598/2014 moet het risico op internationale geschillen aanzienlijk doen afnemen in geval luchtvaartmaatschappijen van derde landen worden getroffen door geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen.[5]

De in Verordening 598/2014 uitgewerkte evenwichtige aanpak legt geen doelstellingen voor de geluidkwaliteit op. Die blijven onderworpen aan de Richtlijn inzake de beheersing en evaluatie van omgevingslawaai.[6]

2. Evenwichtige aanpak

Het voorgestelde verbod op nachtvluchten is een exploitatiebeperking in de zin van Verordening 598/2014.[7] Deze verordening maakt het treffen van exploitatiebeperkende maatregelen om geluidhinder te voorkomen mogelijk. Ook een verbod op nachtvluchten is daarbij niet uitgesloten. Een dergelijke maatregel kan echter pas worden getroffen nadat alle stappen uit de evenwichtige aanpak zijn doorlopen, waaronder een individuele beoordeling van de geluidssituatie per luchthaven, en andere maatregelen in overweging zijn genomen maar onvoldoende resultaat bieden. Voordat tot zo'n exploitatiebeperking kan worden besloten dienen daarom de volgende stappen uit de evenwichtige aanpak te worden doorlopen.

Allereerst dient de bestaande geluidsproblematiek in beeld te worden gebracht.[8] Voor luchthavens waarbij een geluidsprobleem is vastgesteld, wordt vervolgens een doelstelling voor de bestrijding van geluidhinder beschreven.[9]

Als door de lidstaat geluid gerelateerde actie wordt ondernomen, zorgt hij ervoor dat de volgende combinatie van beschikbare maatregelen in aanmerking wordt genomen:

1. de verwachte beperking van het vliegtuiglawaai aan de bron;
2. de ruimtelijke ordening en beheer;
3. operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder;
4. exploitatiebeperkingen.

---

aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG.

5 Verordening 598/2014, considerans, nr. 3.

6 Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.

7 Verordening 598/2014, artikel 2, onder 6.

8 Verordening 598/2014, artikel 5, eerste lid.

9 Verordening 598/2014, artikel 5, tweede lid, aanhef en onder a.

Ten aanzien van exploitatiebeperkingen schrijft Verordening 598/2014 voor dat die niet als eerste maatregel worden toegepast, maar pas nadat de overige maatregelen van de evenwichtige aanpak in overweging zijn genomen en deze onvoldoende resultaten bieden.[10] Een belangrijk uitgangspunt van de evenwichtige aanpak is daarbij voorts dat oplossingen voor geluidhinder maatwerk vereisen, afgestemd op de specifieke situaties van de desbetreffende luchthavens. Dit vraagt om een individuele benadering per luchthaven, waarbij op luchthavens met soortgelijke problemen soortgelijke maatregelen toegepast kunnen worden.

a. *Schiphol*

In Nederland zijn luchthavens waar vluchten met burgerluchtvaartuigen plaatsvinden te onderscheiden in de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens. Alleen op de luchthaven Schiphol vinden meer dan 50.000 vluchten met burgerluchtvaartuigen per kalenderjaar plaats. De evenwichtige aanpak zoals neergelegd in Verordening 598/2014, is voor Nederland dus alleen voorgeschreven voor de luchthaven Schiphol.

De Afdeling merkt op dat het initiatiefwetsvoorstel geen blijk geeft van het doorlopen van de in de evenwichtige aanpak voorgeschreven stappen. Zonder het doorlopen van de stappen uit de evenwichtige aanpak, staat Verordening 598/2014 het treffen van een verbod op nachtvluchten als voorgesteld in het initiatiefwetsvoorstel voor de luchthaven Schiphol echter niet toe.

b. *Overige Nederlandse burgerluchthavens*

Voor de overige Nederlandse burgerluchthavens schrijft Verordening 598/2014 toepassing van de evenwichtige aanpak niet voor. Dat betekent echter niet dat toepassing van exploitatiebeperkende maatregelen voor die luchthavens zonder dragende motivering mogelijk is. Voor de genoemde categorie burgerluchthavens gelden reeds vergaande beperkingen voor de uitvoering van nachtvluchten, die geheel of gedeeltelijk gelijk zijn aan het voorgestelde verbod op nachtvluchten.[11]

Dit roept de vraag op waarom initiatiefnemer niettemin het voorgestelde landelijk verbod op nachtvluchten voor deze luchthavens nodig acht. De toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel geeft daarvoor geen inhoudelijke argumenten, anders dan dat het initiatiefrecht van de Kamer zich beperkt tot wetten in formele zin.[12] Waar initiatiefnemer met het voorstel, in afwijking van de bestaande systematiek om per luchthaven te beoordelen of nachtvluchten zijn toegestaan, een algemeen verbod op nachtvluchten beoogt in te voeren, moet die vraag in de toelichting worden beantwoord.

c. *Conclusie*

Het initiatiefwetsvoorstel gaat uit van een algemeen verbod op nachtvluchten voor alle Nederlandse luchthavens. Het voorgestelde verbod

---

[10] Verordening 598/2014, artikel 5, derde lid, onder d.

[11] Eindhoven: verbod opstijgen 23.00 – 7.00 uur, verbod landen 24.00 - 7.00 uur (Luchthavenbesluit Eindhoven artikel 4.2.2); Eelde: verbod gebruik luchthaven 23.00 – 6.30 uur (Omzettingsregeling luchthaven Eelde, artikel 4); Maastricht: verbod gebruik baan van 23.00 - 6.00 uur (Omzettingsregeling luchthaven Maastricht, artikel 4); Rotterdam: verbod gebruik luchthaven tussen 23.00 – 6.00 uur (Omzettingsregeling luchthaven Rotterdam The Hague Airport, artikel 4).

[12] Memorie van toelichting, paragraaf 3.

op is, voor zover het ziet op Schiphol, in strijd met Verordening 598/2014, indien dit wordt vastgesteld zonder het doorlopen van de in die verordening voorgeschreven stappen van de evenwichtige aanpak. Omdat de toelichting geen blijk geeft van het doorlopen van die stappen kan het wetsvoorstel in deze vorm niet verder in procedure worden genomen.

Voor zover het voorgestelde verbod ziet op de overige Nederlandse burgerluchthavens blijkt uit het voorstel en de toelichting niet waarom het voorgestelde verbod op nachtvluchten nodig is.

De Afdeling adviseert om in de toelichting het voorgestelde verbod op nachtvluchten dragend te motiveren. Voor zover het voorgestelde verbod betrekking heeft op Schiphol dienen daarbij in ieder geval de stappen uit de evenwichtige aanpak te worden doorlopen. Voor zover het ziet op de overige burgerluchthavens dient in de toelichting te worden gemotiveerd waarom, naast de reeds bestaande beperkingen van nachtvluchten in de luchthavenbesluiten, het opnemen van het voorgestelde verbod in de Wet luchtvaart nodig is ter voorkoming van geluidhinder. Indien een dragende motivering niet kan worden gegeven adviseert de Afdeling van het wetsvoorstel af te zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,