

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**
Plesmanweg 1-6
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Ons kenmerk
IenM/BSK-2012/9251

Uw kenmerk
2012Z00726/2012D01830

Datum 25 januari 2012
Betreft Beantwoording Commissievragen over EU
Luchthavenpakket

Geachte voorzitter,

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft op 21 december besloten een subsidiariteitstoets uit te voeren op de verordening betreffende regels en procedures voor geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op EU-luchthavens, onderdeel van het door de Europese Commissie op 1 december 2011 luchthavenpakket.

Ten behoeve van haar oordeelsvorming over de subsidiariteit van de EU voorstellen heeft de commissie mij per brief van 19 januari 2012 (kenmerk: 2012Z00726/2012D01830) verschillende vragen gesteld.

Over de concept verordening betreffende regels en procedures voor geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op EU-luchthavens antwoord ik u als volgt.

1.

De Europese Commissie is in de concept verordening bevoegd om een onderzoek te starten naar aanleiding van het voornemen van een lidstaat om exploitatiebeperkende maatregelen door te voeren (art. 10). Wat zijn de kaders voor het instellen van een dergelijk Europees onderzoek? En wat zijn de kaders voor het eventueel opleggen van maatregelen op basis van dit onderzoek? Zijn deze alleen procedureel of ook inhoudelijk van aard?

1.

Met de concept verordening beoogt de Europese Commissie een procedure voor het afwegen van geluidgerelateerde exploitatiebeperkende maatregelen die reeds is voorgeschreven in Richtlijn 2002/30/EG van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (hierna: de richtlijn) meer robuust te maken. Deze procedure, die geldt voor luchthavens met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen, is een uitwerking van de in ICAO-verband overeengekomen 'balanced approach'. Dit doet de Europese Commissie door verduidelijkingen aan te brengen en de procedure tezamen met

de in acht te nemen aspecten dwingender, bij verordening, voor te schrijven. De noodzaak hiertoe is ingegeven door tekortkomingen geconstateerd in een evaluatie van de huidige richtlijn (zie: Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van richtlijn 2002/30, COM(2008 66). Daarnaast zijn er afspraken gemaakt in de luchtvaartovereenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie (hierna: EU-VS-verdrag) teneinde toepassing van de 'balanced approach' meer transparant te maken. De Europese Commissie kan op verzoek van een (andere) lidstaat of op eigen initiatief een onderzoek instellen naar de wijze waarop een lidstaat een besluit heeft genomen over een exploitatiebeperkende maatregel. Daarbij zal de Europese Commissie toetsen of bij de afweging de procedure zoals voorgeschreven door de verordening gevolgd is en of de elementen die de procedure voorschrijft in acht genomen zijn. Daarbij zal de Europese Commissie worden bijgestaan door een comité zoals ingesteld in overeenstemming met artikel 25 van verordening 1008/2008.

Op grond van de concept verordening heeft de Europese Commissie geen bevoegdheid om zich uit te spreken over de inhoud van de exploitatiebeperkende maatregel die de lidstaat wil invoeren. De Europese Commissie mag uitsluitend de invoering van de maatregel opschorten, indien de lidstaat onvoldoende kan aantonen of bij de afweging de voorgeschreven procedure is gevolgd en of de voorgeschreven aspecten in acht zijn genomen. Uiteraard is dit een belangrijk aandachtspunt bij de behandeling van het voorstel in daartoe strekkende raads werkgroepen.

2.

Kan de Europese Commissie op grond van het voorgestelde artikel 10 van de verordening aan lidstaten opleggen meer of minder vliegbewegingen op een bepaalde luchthaven mogelijk te maken?

2.

Nee, de Europese Commissie heeft daartoe geen bevoegdheid. De lidstaat bepaalt zelf of restricties opgelegd worden aan het aantal vliegtuigbewegingen op een bepaalde luchthaven. Meer specifiek kan dit ook voor bepaalde lawaaiige vliegtuigen. De lidstaat moet, indien het een luchthaven met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen betreft, wel zijn besluit nemen conform de voorgeschreven procedure en daarbij alle voorgeschreven aspecten in acht nemen.

3.

Kan het zijn dat de verordening gevolgen heeft voor de besluitvorming aan de Alderstafels? Zo ja, op welke wijze?

3.

Nee, zoals ik de concept verordening lees, heeft deze geen gevolgen voor de besluitvorming aan de Alders-tafels. Het staat Nederland vrij om de inhoud van de afspraken aan de Alders-tafel te bepalen. Wel zal in de uiteindelijke keuze van het samenstel van maatregelen dat aan de Alders-tafel overeengekomen wordt, voor zover deze maatregelen geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op bepaalde luchthavens inhouden, aangetoond moeten zijn dat qua procedure en in acht te nemen aspecten aan de verordening wordt voldaan. Omdat in het verleden de richtlijn gewoon is nageleefd, is deze praktijk reeds verinnerlijkt in de werkwijze aan de Alders-tafel.

4.

Kunnen reeds afgesproken geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op Schiphol die na lang overleg zijn overeengekomen, door de Europese Commissie op grond van de verordening (bijvoorbeeld het genoemde onderzoek op grond van artikel 10) worden doorbroken?

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IenM/BSK-2012/9251

4.

Nee, dat is niet mogelijk. De concept verordening ziet op besluiten te nemen door het bevoegd gezag omtrent nieuwe maatregelen en heeft geen invloed op reeds vastgestelde maatregelen.

5.

Kunnen de gelijkwaardigheidscriteria die gelden rond Schiphol door de Europese Commissie op grond van de verordening (bijvoorbeeld het genoemde onderzoek op grond van artikel 10) worden doorbroken?

5.

Nee, ook dit is niet mogelijk. De Europese Commissie heeft hier geen zeggenschap over.

6.

Wat betekent de verordening voor het voor Schiphol gewenste selectiviteitsbeleid?

6.

De maatregelen voortvloeiend uit het selectiviteitsbeleid die geluidgerelateerd en exploitatiebeperkend van aard zijn, moeten worden afgewogen in overeenstemming met de bepalingen van de concept verordening, zoals ze ook nu al afgewogen zouden moeten worden in overeenstemming met de richtlijn. Dit betekent dat – op hoofdlijnen – het gepercipieerde geluidsprobleem duidelijk is gespecificeerd, dat een zorgvuldige afstemming met alle belanghebbenden plaatsvindt, dat alle opties voor de aanpak van het probleem goed verkend zijn en dat de uiteindelijke maatregel kosteneffectief blijkt te zijn.

7.

Verwacht u dat de verordening en de verwachte gevolgen voor het Europese level playing field positief zullen uitpakken voor Nederland? Zo ja, op welke wijze?

7.

Ja, dat verwacht ik wel. Een geconstateerde tekortkoming van de huidige richtlijn is dat lidstaten een eigen interpretatie aan de richtlijn zouden kunnen geven en daarmee de werking van de richtlijn ten voordele van bepaalde partijen zouden kunnen richten. Op grond van de richtlijn heeft de Europese Commissie onvoldoende mogelijkheden om daartegen op te treden. Met de voorgestelde verordening komt een einde aan deze situatie. Daarmee krijgt de Nederlandse luchtvaartsector betere kansen op de Europese markt.

Voorts worden concurrenten van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen gedwongen om hun meest lawaaiige toestellen uit te faseren. Nederlandse luchtvaartmaatschappijen hebben deze transitie reeds ondergaan. Ook in die zin verbetert aldus het level playing field.

8.

Hoe vaak komt een geluidgerelateerde exploitatiebeperking in de praktijk voor? Hoe vaak komt het tegenovergestelde voor, namelijk dat besloten wordt om de exploitatiemogelijkheden uit te breiden? Waarom zou de Europese Commissie een

exploitatiebeperking moeten kunnen afremmen?

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

8.

Op vrijwel alle luchthavens van enige omvang komen geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen voor. Overzichten van operationele beperkingen op luchthavens, waaronder geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen, worden onder meer door de vliegtuigfabrikant Boeing opgesteld. De Europese Commissie heeft hier in de uitleg van het voorstel ook gebruik van gemaakt.

De Europese Commissie heeft in mijn lezing van de concept verordening geen bevoegdheid in het opleggen van exploitatiebeperkingen. Dit is een zaak van de lidstaten; de Europese Commissie ziet alleen toe op een juiste afweging van de beperkingen.

Ons kenmerk
IenM/BSK-2012/9251

9.

Wordt exploitatiebeperking in andere landen ingezet vanuit protectionistische motieven? Zijn er voordelen te verwachten voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen?

9.

Door aan de bestaande richtlijn een bepaalde uitleg te geven valt niet uit te sluiten dat in andere landen een exploitatiebeperking zo kan worden afgewogen dat voor bepaalde partijen een voordeel kan ontstaan. De concept verordening beoogt hier een einde aan te maken, waardoor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen meer kans zouden kunnen maken in deze landen. De toegang van Nederlandse maatschappijen tot de luchtvaartmarkt aldaar wordt transparanter, waardoor zij vanuit een gelijkwaardiger perspectief vervoersaanbod in de markt kunnen zetten.

10.

Op welke manier zouden de meest lawaaiige vliegtuigen uitgefaseerd kunnen worden? Zijn deze vliegtuigen op Schiphol niet allang uitgefaseerd?

10.

De meest lawaaiige vliegtuigen kunnen op verschillende manieren uitgefaseerd worden. De lidstaat mag zelf bepalen langs welke weg de uitfasering plaats zal vinden. De concept verordening reikt een definitie aan die lidstaten moeten hanteren.

Op Schiphol zijn de vliegtuigen die op grond van de richtlijn als meest lawaaiig werden gekwalificeerd, vrijwel niet meer in gebruik. In 2010 ging het om 0,3 procent van de vliegtuigbewegingen. Met de aangescherpte definitie in de concept verordening zou het in 2010 op Schiphol gaan om 4,6 procent van het aantal vliegtuigbewegingen. De toestellen van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen behoren hier overigens niet toe, omdat deze toestellen reeds voldoen aan de aangescherpte definitie.

11.

Wordt met de voorgestelde verordening vanuit het perspectief van continue verbetering van de bescherming tegen geluidsoverlast door de luchtvaart nu een stap vooruit of een stap achteruit gezet? Kan het zijn dat door de verordening de geluidsoverlast rond Schiphol en/of andere luchthavens toeneemt ten opzichte van de situatie zonder de verordening?

11.

Voor Schiphol en voor andere luchthavens in Nederland blijft het wettelijk kader

zoals gesteld in de Wet luchtvaart van toepassing. Dit wettelijk kader vergunt luchthavens een bepaalde 'geluidsruimte' waarbinnen de luchthaven kan opereren. De concept verordening doet hier niets aan af. Vanuit wettelijk perspectief zal de voorgestelde verordening in de vergunning van geluidsruimte aldus niets veranderen.

De continue verbetering van de bescherming tegen geluidsoverlast door de luchtvaart vloeit voort uit (de inhoud van) te maken afspraken en de toepassing van nieuwe technieken en mogelijkheden. De voorgestelde verordening faciliteert slechts dat nieuwe maatregelen die geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen inhouden, zorgvuldig afgewogen geïmplementeerd kunnen worden. Aldus zal de inhoud van de verordening geen invloed hebben op de omvang van de geluidsoverlast; eventuele nationale maatregelen zullen dat wel hebben.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IenM/BSK-2012/9251

12.

Wat wordt bedoeld met de bepaling dat exploitatiebeperkingen slechts een laatste optie zijn? Betekent dit dat op grond van de voorgestelde verordening exploitatiebeperkingen pas zijn toegestaan als andere opties niet of onvoldoende hebben gewerkt? Waarom mogen lidstaten hier geen eigen afweging in maken op grond van de politieke wenselijkheid van de verschillende mogelijke maatregelen?

12.

Dat exploitatiebeperkingen slechts een laatste optie zijn, is geen bepaling van de verordening maar een voorschrift dat wordt voortkomt uit de in ICAO-verband afgesproken 'balanced approach'. In deze benadering gaan andere maatregelen in beginsel voor op geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen. Het gaat daarbij om maatregelen die het geluid bij de bron (i.c. het vliegtuig) verminderen, maatregelen op het gebied van ruimtelijke inrichting (i.c. woon- en leefgebieden zo min mogelijk nabij aan- en uitvliegroutes van luchthavens) en maatregelen die geluidsproductie in operaties verminderen (zoals preferentieel gebruik van banen, routes en vliegprocedures, waaronder Continuous Decent Approach). Het is niet zo dat lidstaten geen eigen afweging mogen maken. Indien een lidstaat een geluidgerelateerde exploitatiebeperking wil invoeren, dan staat zij daar vrij in. Niettemin zal de lidstaat conform de procedures in de concept verordening de maatregel moeten afwegen en aantonen dat deze maatregel in het licht van gestelde milieudoelen kosteneffectief is.

13.

Blijft het met de voorgestelde verordening mogelijk om exploitatiebeperkingen te nemen ook als deze nog niet kosteneffectief zijn, maar wel om andere redenen wenselijk?

13.

Nee, de concept verordening laat niet toe dat maatregelen worden ingevoerd die (nog) niet kosteneffectief zijn. Overigens geldt dat de kosteneffectiviteit ex ante moet worden aangetoond, dus alvorens de maatregel wordt ingevoerd.

14.

In hoeverre bieden geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen voldoende extra capaciteit om het overbezettingprobleem op te lossen? Is de verordening op dit punt cijfermatig onderbouwd?

14.

Omdat de concept verordening slechts bedoeld is om een procedure voor te

schrijven, draagt deze op zich niet bij aan het oplossen van capaciteitsproblemen op luchthavens. Wel zorgt de concept verordening voor een zorgvuldige afweging van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen en draagt zo bij aan een maatschappelijk verantwoord management van luchthavencapaciteit.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IenM/BSK-2012/9251

15.

Hoe verhoudt de verordening zich met de wijze van slottoedeling waarin historische rechten ook in het nieuwe voorstel nog steeds een grote rol spelen? Betekent dit dat alle slots moeten worden toegewezen/gebruikt in situaties dat exploitatiebeperkingen nog niet kosteneffectief zijn en pas als het echt niet anders kan vanwege de geluidsoverlast exploitatiebeperkingen zijn toegestaan en dat hierdoor de mogelijkheden voor selectiviteit worden verkleind omdat dan door de historische rechten minder handelingsvrijheid is voor selectiviteit?

15.

De geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen zijn – net als andere maatregelen in het selectiviteitsbeleid – medebepalend voor de omvang van de capaciteit die de luchthaven in seizoenen ter beschikking kan stellen, de zogenoemde capaciteitsdeclaratie. Deze capaciteit wordt vervolgens via het systeem van slotallocatie aan luchtvaartmaatschappijen toegekend.

Over de andere verordeningen uit het luchthavenpakket antwoord ik u als volgt.

1.

Wat is uw standpunt ten aanzien van de verhandelbaarheid van slots? Wat betekent dit in de praktijk voor de mate van sturing door luchthavens op de samenstelling van het verbindingennetwerk? Hoe verhoudt zich dit tot het selectiviteitsvoornemen van de regering van Schiphol? Kent u het standpunt van Schiphol ten aanzien van de verhandelbaarheid van slots?

1.

Ik ben voorstander van de verduidelijking en legalisering van de mogelijkheden voor het verhandelen van slots tussen luchtvaartmaatschappijen (secondary trading). Hiermee kunnen luchtvaartmaatschappijen hun verbindingen zo goed mogelijk optimaliseren. De mogelijkheid tot verhandelbaarheid van slots ziet met name op de situatie op de Londense luchthaven Heathrow. Naar verwachting zal dit geen significante rol spelen op Schiphol of van invloed zijn op de selectiviteitsvoornemens van de regering ten aanzien van Schiphol. Schiphol is eveneens voorstander van de mogelijkheid tot verhandelbaarheid van slots (secondary trading). De concept verordening voorziet overigens niet in sturing van de verhandelbaarheid van slots door de luchthaven zelf.

2.

Waarom is de mogelijkheid van het voorzien in delen van de vervoersvraag via de HSL-verbinding in het luchthavenpakket nauwelijks uitgewerkt terwijl hiermee potentieel veel slots kunnen worden vrijgespeeld? Bent u bereid te eisen dat dit wordt verstevigd?

2.

Een belangrijke vervoersdoelstelling van de Europese Commissie is om (toekomstige) problemen ten aanzien van luchthavencapaciteit aan te pakken door onder meer een betere integratie van lucht- en spoorvervoer. Dit wordt geadresseerd in de mededeling bij het luchthavenpakket. In het voorstel voor de

slotverordening wordt dit aspect echter niet verder uitgewerkt omdat deze primair gericht is op het verdelen van schaarse capaciteit op EU luchthavens. Grote luchthavens, zoals Schiphol, met veel intercontinentale verbindingen kunnen op die manier succesvolle verbindingen tot stand brengen met hogesnelheidslijnen die (complementaire) aan- en afvoerende diensten verlenen en sommige korte-afstandsvluchten kunnen vervangen (substitutie). Onderzoek wijst echter uit dat dit slechts in beperkte mate mogelijkheden biedt. Ik vind het wenselijk dat de markt voor deze ontwikkelingen de ruimte krijgt.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IenM/BSK-2012/9251

3.

Bent u bereid om in te zetten voor een gelijk speelveld binnen de EU voor belastingen op brandstof, energiegebruik en tickets voor de verschillende modaliteiten (luchtvaart en spoor)? Zo nee, waarom niet?

3.

Het luchthavenpakket ziet niet op het streven naar een gelijk speelveld binnen de EU voor de verschillende modaliteiten. Het pakket heeft betrekking op de mogelijkheden om de beschikbare luchthavencapaciteit binnen de Unie efficiënter en effectiever te benutten.

4.

Bent u bereid om bij de Europese Commissie aan te dringen op versterking van het luchthavenbeleid door maatregelen die de transitie naar hogesnelheidstreinen aanzienlijk versnellen, vergemakkelijken en vergroten en aan te dringen op aanpassing van de verordening toewijzing slots hierop?

4.

Het voorstel tot herziening van de slotverordening ziet op de toekenning van slots op EU luchthavens aan luchtvaartmaatschappijen en staat daarmee los van vervoer per spoor.

5.

Wat is het standpunt van de regering ten aanzien van het invoeren van volledige concurrentie (marktwerking) op het gebied van grondafhandeling? Hoe gaat dat de situatie op Schiphol en andere luchthavens, veranderen? Schiphol heeft de bagage-afhandeling in eigen beheer, zou dat nu niet meer kunnen? Kent u het standpunt van Schiphol over dit voorstel?

5.

Ik steun het voorstel tot een verordening inzake grondafhandelingdiensten. Hiermee wordt de toegang tot de markt voor grondafhandelingsdiensten in EU verband nog verder geliberaliseerd en het minimaal aantal afhandelaren voor derde partijen op grote luchthavens verhoogd van twee naar drie. Op Schiphol is in de praktijk al lang sprake van een goed functionerende en open markt voor grondafhandelingsdiensten. Het voorstel levert geen belemmering op voor Schiphol om bagage-afhandeling in eigen beheer te blijven uitvoeren.

Schiphol kan zich vinden in de hoofdlijnen van het voorstel.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IenM/BSK-2012/9251

Joop Atsma