

Vergaderjaar 2021–2022

36 056

Voorstel van wet van het lid Kröger tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het opnemen van een verbod op nachtvluchten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Nederland heeft met de derde luchthaven van Europa en meerdere kleinere internationale luchthavens een heel druk luchtruim. Dat brengt ons welvaart en uitstekende verbindingen met het buitenland. Maar met 660.000 vliegbewegingen groot commercieel handelsverkeer, waarvan met Schiphol 500.000 vliegtuigen boven een van de dichtst bevolkte regio's van Europa, brengt dit ook enorme overlast met zich mee voor de omwonenden van die luchthavens.

De regels rond geluid, vliegbewegingen, wonen en nachtrust moeten de belangen van de luchtvaartsector in balans brengen met de belangen van bewoners en hun gezondheid. Het complexe model van luchthavenbesluiten, L_{den} 's¹, handhavingstelsel en geluidscontouren wordt door omwonenden toenemend ervaren als een manier om afspraken rond hinderbeperkingen vooral op papier te realiseren zonder dat dit leidt tot merkbare afname van de hinder. Dat heeft in niet onbelangrijke mate te maken met het feit dat ervaren hinder niet hetzelfde is als gemeten decibellen. En al helemaal niet hetzelfde als berekende gemiddelde decibellen verdeeld over een uurwaarde of jaarwaarde, uitgerukt in een geluidscontour op een digitale kaart. Wie 's nachts wakker schrikt is wakker, ongeacht wat de L_{den} daarover zegt. Daar is soms maar één vlucht voor nodig.

Luchthavens hebben overal een moeizame relatie met de omwonenden ervan. De verlangens van deze omwonenden zijn niet overal hetzelfde. Dat kan ook niet want ieders situatie verschilt, afhankelijk van de luchthaven, de woonplaats en de persoonlijke omstandigheden en beleving. Wat wel duidelijk is, is dat de berekende geluidsoverlast, die het luchtvaartlawaaï handhaafbaar moet maken, niet overeen komt met de ervaren overlast. En dat uitrust tussen startbaan x of y, tussen dag, avond en nacht, tussen

¹ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Lden>.

grote of kleine vliegtuigen, niet altijd leidt tot een betere en logische verdeling van die overlast. In de ogen (oren) van veel omwonenden zijn enkele uren rust per dag meer waard dan een algemene afname van de gemiddelde belasting met x %. Het geluid dat de initiatiefnemer het meeste tegen kwam, was wel dat nachtvluchten in alle gevallen de meeste overlast gaven. Verstoring van de nachtrust wordt heel vaak genoemd en is ook voor de GGD² en de WHO een grote bron van zorg. Geluidsoverlast, dat is dan de ervaren overlast, niet de berekende, leidt in alle gevallen tot stress en daarmee tot gezondheidsschade. Dat kan ook ongemerkt. Ook mensen die niet klagen, lijden onder die schadelijke uitwerking. Met name de verstoringen 's nachts hebben een groot effect.³ Uit tal van onderzoeken is gebleken dat een 's nachts overvliegend vliegtuig het slaapritme ernstig kan verstoren, zelfs als men er niet wakker van wordt. De slaapfasen raken ontregeld, hartslag een stresshormonen gaan omhoog, het lichaam neemt schade⁴.

Voor de initiatiefnemer was het van belang om tot een echte oplossing te komen voor de mensen die nu die overlast ervaren en wiens gezondheid lijdt onder die nachtvluchten. Een ander model van berekenen, een andere verdeling, of uitruil, andere definitie van nacht of een beperking voor bepaalde categorieën van vliegtuigen zijn overwogen. Maar de kans dat dit op termijn toch weer leidt tot een invulling met meer verstoring van de nachtrust is groot en het vertrouwen te klein. Daarom geen rekenkundige oplossing op papier, geen oplossing die ruimte biedt aan interpretaties, maar een echte keus voor rust en stilte in de nacht.

Die harde keus voor mensen heeft uiteraard een prijs. De nachtvluchten zijn er met een reden. Als het hier nacht is, is het aan de andere kant van de wereld dag. Wie overdag in het westen opstijgt en naar het oosten vliegt, komt 's nachts aan. Wie naar het oosten wil vliegen en overdag wil aankomen, moet 's nachts vertrekken. Luchtvaart vindt altijd plaats tussen twee luchthavens en ook die andere luchthaven stelt eisen of heeft capaciteitsbeperkingen. Zeer zware vliegtuigen die moeten opstijgen van luchthavens in een woestijnklimaat doen dat beter 's nachts, maar komen dan ook 's nachts bij ons aan, als ze met de zon mee vliegen. Zowel bij ons als elders is vaak de fysieke en logistieke ruimte om overdag nog meer vluchten toe te voegen beperkt, waardoor sommige vluchten worden verdreven naar de nacht. Vrachtvluchten uit het verre oosten komen hier 's nachts aan voor hun overnight delivery van de spullen die een paar uur eerder op internet zijn besteld.

Dan is er nog het operationele concept van de home-carrier van Schiphol: Vanuit heel de wereld passagiers aanvoeren naar Schiphol, die herverdelen over Europese vluchten en dan de daarmee gearriveerde passagiers weer verdelen over de uitgaande Europese en intercontinentale vluchten. Dat model werkt met spitsuren waarin deze herverdeling moet worden afgewikkeld en ook daarvoor zijn de randen van de nacht nodig. De intercontinentale vluchten van KLM zijn voor slechts 30% bestemmingsverkeer, passagiers die ook daadwerkelijk in Nederland willen zijn. Het overgrote deel maakt gebruik van de mogelijkheid om 's nachts te landen en gelijk weer door te vliegen, zonder dat dit een directe meerwaarde heeft voor Nederland. De nachtvluchten van Schiphol dienen dus maar zeer beperkt de directe bereikbaarheid van Nederland, maar vooral om een anders veel te groot en te frequent netwerk rendabel te houden.

² <https://www.ggdkenmerland.nl/professionals/-/media/ggdwebsites-2016/documenten/milieu-en-gezondheid/belevingsonderzoek-hinder-en-slaapverstoring-als-gevolg-van-vliegverkeer.ashx?la=nl-nl>.

³ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500029001.pdf>.

⁴ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2017-0078.pdf>.

De vakantievliegelden hebben ook behoefte om aan de randen van de nacht te vliegen. De charter- en budgetvliegers moeten met elk vliegtuig elke dag drie keer heen en weer naar de vakantiebestemming aan de middellandse zee om winst te kunnen maken. Ook deze puzzel leidt tot hele late en hele vroege vluchten en regelmatig tot vertraagde vluchten die midden in de nacht arriveren. Een verbod op nachtvluchten kan betekenen dat de kosten voor het vliegtuig moeten worden terugverdient met 2 i.p.v. 3 retourvluchten. Daarmee stijgen de kosten. De kapitaal-kosten zijn echter maar een deel van de totale operationele kosten en bij een volledige doorberekening leidt dit mogelijk tot een hogere ticketprijs van slechts 3,4%.⁵

Voor vrachtmaatschappijen was het nu al lastig dat op Schiphol de slots opraakten en steeds meer als vaste slots in handen kwamen van maatschappijen met vaste routes. De vrachtmarkt werkt veel meer ad hoc en met een ander complexer routesysteem. Hun slots kwamen hiermee in de verdrinking. Omdat in Japan nachtvluchten al verboden zijn, en dus daar overdag vertrekken, komen vrachtvliegtuigen uit Japan vrijwel allemaal 's nachts hier aan. Minder overlast in Japan is dus meer overlast hier. Maar met een nachtsluiting van slechts zeven uur, moet het mogelijk zijn om in de resterende zeventien uur een plekje voor vliegtuigen uit Japan te vinden. Ook de enorme aantallen bloemen die naar Schiphol worden gevlogen komen vaak 's nachts aan, zodat ze 's ochtends in Aalsmeer geveild kunnen worden en dan met het volgende vliegtuig (of vrachtwagen) weer verder reizen. De voorkeur voor de nacht is voor vrijwel geen enkele vrachtsector allesbepalend en de verwachting is dat vrachtmaatschappijen hun operaties gewoon naar de dag verplaatsen.⁶

Al deze operaties en concepten worden geraakt bij een verbod op nachtvluchten. Maar voor al deze vluchten is een alternatief te organiseren. Dat stelt wellicht andere eisen, kost geld, scheelt capaciteit of dwingt tot omdenken of andere afspraken. Wat we ervoor terug krijgen is een gezonde nachtrust voor heel veel mensen.⁷

1.1. Schiphol

De nationale luchthaven Schiphol ontvangt het leeuwendeel van alle vliegtuigen. Sinds 2017 zit Schiphol met 500.000 vliegbewegingen aan het maximale aantal vluchten dat is toegestaan met het huidige Luchthaven-verkeersbesluit. Binnen die 500.000 mag Schiphol ruimte geven aan 32.000 nachtvluchten (23.00 uur tot 07.00 uur).

Voor de afwikkeling van de nachtvluchten gebruikt Schiphol (in principe) slechts twee banen, de primaire banen die (volgens de afspraken) aan het minste aantal omwonenden overlast moeten geven. Het aantal vluchten is met 50–100 per nacht ook veel kleiner. De normaal 1000–1500 vluchten overdag verdelen zich wel over meer uren en meer banen. De regio Schiphol kent ca. 1,5 – 2 miljoen mensen die aan meer vliegtuig lawaai worden blootgesteld dan gezond is volgens de richtlijnen van de WHO⁸ en 200.000 ernstig gehinderden door vliegtuiglawaai. De definitie van «ernstig gehinderden» is dat deze mensen beperkingen

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=578eb268-7b29-4745-b923-b130accf0b1b&title=Onderzoek%20vermindering%20aantal%20nachtvluchten%20Schiphol.pdf>.

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=578eb268-7b29-4745-b923-b130accf0b1b&title=Onderzoek%20vermindering%20aantal%20nachtvluchten%20Schiphol.pdf>, (p.21).

⁷ <https://www.cedelft.eu/en/publications/download/583>.

⁸ <https://issuu.com/aaldrikadrievanderveen/docs/werkelijke-geluidshinder-schiphol-r>.

ervaren in hun dagelijks leven. Schiphol zorgt ook voor 41.000 ernstig slaapverstoorden.⁹ Het zijn ook de nachtvluchten van Schiphol die in belangrijke mate de omvang van de geluidscontour bepalen en die is weer van groot belang voor de ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Het is immers niet de bedoeling dat er nog meer gehinderden bij komen. De geluidscontour beperkt daarmee ook de nieuwe woningbouwlocaties, in een gebied met de grootste woningnood van het land én het grootste economisch potentieel.

1.2. RHTA

De luchthaven van Rotterdam had in 2019 ruim 1200 nachtvluchten tussen 23.00 en 07.00 uur. Vertraagde vluchten mogen tot 01.00 uur landen. Dit betreft handelsverkeer, dus grote commerciële vliegtuigen. Rotterdam heeft een uitzondering voor zakenvluchten (tot 20 passagiers). Ook is er vrij veel nachtelijk verkeer van politie- en traumahelikopters en ambulancenvluchten. De zakenvluchten zijn weliswaar veel kleiner, maar niet per se minder storend dan grotere toestellen. Er is vanuit de bescherming van omwonenden bezien (de reden dat er überhaupt restricties zijn aan nachtvluchten) geen logische reden voor een uitzondering voor zakenvluchten.

Het aantal toegestane nachtvluchten zit ook bij deze luchthaven in een ingewikkelde uitruil tussen nacht- en dagvluchten binnen de toegestane geluidsruimte. De gemeente Rotterdam en de omwonenden hebben tien jaar geleden afgesproken dat het aantal nachtvluchten flink zou worden beperkt. Afgesproken was dat er minder dan 850 nachtvluchten zouden komen. Maar deze afspraak is niet wettelijk vastgelegd en de luchthaven negeert dan ook de overeenkomst. Dit heeft de relaties en het vertrouwen tussen luchthaven en omwonenden sterk beschadigd. Inmiddels streven de omwonenden naar een volledige nachtsluiting van de luchthaven en wordt in de gemeenteraad zelfs gesproken over een volledige sluiting van de luchthaven en transformatie tot stadspark.

1.3. Eindhoven Airport

De luchthaven van Eindhoven valt formeel onder het Ministerie van Defensie, maar heeft een civiel deel. Dat wordt voor met name vakantievluchten gebruikt, al beroept de luchthaven zich voor zijn economisch belang op zakelijke verbindingen voor de technieksector in de regio.

Eindhoven Airport was al gesloten voor commerciële vluchten na 23.30 uur, maar sinds het winterseizoen 2020 begint de nachtsluiting al om 23.00 uur. Eindhoven Airport loopt hiermee voorop in Nederland.

1.4. Maastricht Aachen Airport

Maastricht Aachen Airport kent nu nog een nachtsluiting tussen 23.00 en 06.00 uur, maar heeft zelf plannen om deze te beperken tot een kort moment tussen 02.00 en 05.00 uur 's nachts. Dit was ook een van de denkrichtingen in de luchtvaartnota, maar stuitte op flink verzet van omwonenden, gemeente en provincie. Maastricht richt zich primair op vrachtluchten, veelal grote, zware, oudere toestellen die veel lawaai maken. Juist voor vrachtliegstuigen uit het verre oosten zijn nachtslots aantrekkelijk omdat hun lading dan overdag kan worden verdeeld en die zelfde dag bij klanten kan worden bezorgd. De omwonenden vrezen voor een enorme toename van de overlast. MAA ziet zich als vrachtluchthaven in directe concurrentie met de luchthaven van Luik slechts 30km verderop.

⁹ <https://www.eerlijkovertvliegen.nl/feiten/geluidhinder/>.

Deze twee op vracht gespecialiseerde luchthavens op zo'n korte afstand van elkaar proberen elkaar te beconcurreren op prijs en aanbod en dan is een ruimere openstelling aantrekkelijk. Mede door de concurrentie is er nog nooit winst gemaakt en draait de luchthaven vooral op subsidie. De werkgelegenheid is met enkele honderden directe banen¹⁰ van veel geringere betekenis dat bv. het toerisme in de regio, dat wederom veel last heeft van de overlast. Een definitieve nachtsluiting zou Limburg goed doen.

1.5. Uitwijk-luchthaven

Rotterdam en Schiphol zijn aangewezen als elkaars uitwijk-luchthaven. Dat betekent dat als er problemen zijn met een vliegtuig of met Schiphol, vliegtuigen moeten kunnen uitwijken naar Rotterdam en andersom. Als bijvoorbeeld alleen RTHA sluit voor de nacht en er dan ook geen nooddiensten, luchtverkeersleiders etc. aanwezig zouden zijn, zou dat moeten betekenen dat Schiphol ook 's nachts moet sluiten omdat er anders geen alternatief voor noodsituaties meer is. Dit pleit voor een nachtsluiting van alle Nederlandse luchthavens, met een minimale bezetting op Schiphol voor noodgevallen. Schiphol wordt dan de nood-(v)luchthaven voor Nederland.

Een nachtsluiting van Nederlandse luchthavens betekent ook dat de kans dat een vliegtuig 's nachts boven Nederland in de problemen komt, zeer veel kleiner is. Zeker met de nachtsluiting van de meeste luchthavens in Duitsland erbij zijn er eigenlijk alleen nog lange afstand vluchten die op grote hoogte Nederland overvliegen. Dat is de vluchtfase waarbij hoogst zelden storingen optreden die een noodlanding vereisen. Zonder startend en landend verkeer is geen reservecapaciteit nodig voor een uitwijk- of noodlanding.

1.6. Gezondheid

Geluidsoverlast is niet alleen hinderlijk, nadelig voor het woongenot en schadelijk voor de natuur, maar is ook verantwoordelijk voor veel gezondheidsschade. Een continue blootstelling aan lawaai en een frequente verstoring van de rust met korte momenten van pieklawaai, zijn stressfactoren die invloed hebben op de gezondheid. De mate van hinderbeleving is subjectief. Wat de een hinderlijk vindt, neemt de ander amper waar. Vliegtuig liefhebbers hebben minder last van vliegtuigen dan mensen die er minder enthousiast van worden. Voor de gezondheid lijkt het weinig uit te maken.

Van al het geluid lijken slaapverstoringen de grootste impact op de gezondheid te hebben. De GGD Kennemerland rapporteerde¹¹ dat in hun onderzoeksgebied naar hinder door Schiphol 23% van de respondenten enige overlast door slaapverstoring ervoeren en 4,5% ernstige slaapverstoring. Ernstige chronische slaapverstoring is een grote risicofactor voor andere gezondheidsklachten. Ook als men er niet wakker van wordt, leidt een hard geluid tot ongemerkte stress tijdens de slaap. Het lichaam maakt zich klaar om wakker te worden en te vluchten voor het gevaar. Het verstoorde slaappatroon en de stresshormonen zorgen op de langere termijn ongemerkt voor gezondheidsschade met name hart- en vaatziekten. De GGD Amsterdam schat dat door alle geluidsoverlast bij elkaar «honderden mensen per jaar een hartinfarct krijgen».

¹⁰ <https://www.eur.nl/upt/media/91501>.

¹¹ <https://www.ggd Kennemerland.nl/-/media/ggdwebsites-2016/documenten/milieu-en-gezondheid/belevingsonderzoek-hinder-en-slaapverstoring-als-gevolg-van-vliegverkeer.ashx?la=nl-nl>.

Andere gezondheidsgevolgen, zijn een verminderde afweer en diabetes, maar ook mildere gevolgen, zoals afname van het concentratievermogen, verminderde prestaties op school en werk en geïrriteerdheid. Het RIVM¹² concludeerde uit literatuurstudies dat er veel aanwijzingen zijn uit tal van onderzoeken die een verband leggen tussen overlast van vliegtuiglawaai en een groot aantal gezondheidsklachten, maar dat het lastig is om sterke bewijzen voor de directe relaties te vinden. Vliegtuiglawaai vindt vaak plaats in gebieden die ook industrielawaai hebben en luchtvervuiling door diezelfde vliegtuigen maar ook het wegverkeer. Het isoleren van factoren is dan lastig. De economische schade door lawaai is ook nog niet goed in beeld gebracht, maar aanzienlijk. Er zijn standaard berekeningen voor bv. de waardedaling van huizen, maar de grootste schade zal ook hier de gezondheidsschade zijn. Die is niet gekwantificeerd.

De recente nieuwe waarden voor geluidsoverlast van de WHO zijn fors aangescherpt, juist vanwege de grote gezondheidseffecten. De WHO heeft ook veel meer gespecificeerd naar bronnen, omdat verschillende bronnen van decibellen verschillend werken. De oude normen van gemiddelde decibellen over een bepaalde periode, geven onvoldoende inzicht en bescherming. De WHO adviseert voor bijvoorbeeld wegverkeer maximaal 53 decibel en voor vliegverkeer slechts 45 decibel. Het advies voor lawaai 's nachts is 40 decibel. Door de logaritmische schaal van decibellen (die de energie van het geluid meten) leidt 3 decibel minder tot een halvering van de geluidsenergie. Maar de beleving van mensen is heel anders. Het verschil tussen het advies voor weggeluid en luchtvaart geluid is dus erg groot, juist omdat de geluidsbelasting in incidenten (om de paar minuten een vliegtuig) i.p.v. een permanente ruis, als veel hinderlijker wordt ervaren. Ongeveer 1–1,5 miljoen Nederlanders worden aan teveel omgevingslawaai blootgesteld. Een kwart hiervan heeft vooral last van vliegtuiglawaai en een behoorlijk deel van nachtvluchten.

1.7. Buitenland

Nederlands primaire Luchthaven Schiphol concurreert met Heathrow London, Charles de Gaulle Parijs en Luchthaven Frankfurt, de drie andere grote hub luchthavens in West Europa. Op enige afstand is er ook concurrentie met Düsseldorf en Brussel, juist omdat deze geografisch dicht bij Nederland liggen. Omdat de definitie van nacht niet overal hetzelfde is en Schiphol zeer intensief gebruik maakt van «de randen van de nacht» is het goed om die te betrekken in een vergelijking.¹³

Schiphol mag (2019) 32.000 nachtvluchten uitvoeren en voert ook nog eens 12.000 vluchten tussen 06.00 en 07.00 uur.

Charles de Gaulle kent de langste nacht, al vanaf 22.00 uur geldt het nachtregime. De luchthaven van Parijs voert steeds minder nachtvluchten uit, omdat voor de periode na 00.00 uur tot 05.00 uur geen nieuwe slots worden uitgegeven. Het is dus een uitsterf beleid, met elk jaar minder vluchten.

Heathrow voert maximaal 5800 nachtvluchten uit, ruim 6x minder dan Schiphol. Er gelden zeer strenge geluidsrestricties voor de toestellen die dan mogen vliegen en restricties voor de totale geluidsruimte, los van het aantal vliegtuigen. Ook voor de «randen van de nacht» gelden extra

¹² <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2017-0078.pdf>.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/06/26/bijlage-1-seo-2019-nachtoperaties-op-grote-europese-luchthavens/bijlage-1-seo-2019-nachtoperaties-op-grote-europese-luchthavens.pdf>.

geluidseisen voor de gebruikte vliegtuigen en kunnen forse boetes worden opgelegd.

Frankfurt kent geen nachtvluchten volgens de eigen definitie van nacht. Overal in Duitsland zijn nachtvluchten tussen 23.00 – 05.00 uur in principe verboden (enkele uitzonderingen voor kleinere luchthavens, express-freight, zeer stille vliegtuigen, e.d.). De «randen van de nacht» in Frankfurt (22.00 uur- 23.00 uur en 05.00 uur – 06.00 uur) zijn goed voor ca. 10.000 vluchten, iets minder dan Schiphol. Ook gelden extra eisen aan de geluidsproductie van de vliegtuigen die in deze randen landen of starten.

Düsseldorf heeft in principe dezelfde restricties als Frankfurt. Tussen 23.00 en 05.00 mag niet worden gevlogen. Keulen heeft wel nachtvluchten maar vooral voor vracht.

Zaventem Brussel mag jaarlijks 16.000 nachtvluchten uitvoeren, maar heeft geluidsnormen waaraan de meeste vliegtuigen op de meeste routes niet kunnen voldoen. De complexiteit van het Belgische stelsel van verantwoordelijke overheden, maakt handhaving lastig, waardoor al vele jaren een structurele overschrijding van de normen wordt gedoogd en verschillende overheden elkaar hierop bestrijden.

2. Noodzaak voor een verbod

2.1. Berekenen overlast

Schiphol heeft nu vier geluidscontouren, 48–58 dB (L_{den}) en > 58 dB (L_{den}) voor de gemiddelde etmaalbelasting en 's nachts 40–48 dB (L_{night}) en > 48 dB (L_{night}) 's nachts. In dit kerngebied zijn de gemiddelde waarde dus al vele malen hoger dan de advieswaarden van de WHO, die een grenswaarde van 45 dB (L_{den}) en 40 dB (L_{night}) gebruikt.¹⁴ Daar komt bij dat de ervaren hinder veel meer afhangt van het aantal verstoringen en de daarbij behorende piekbelastingen, dan van gemiddeldes. Juist daarom zijn de advieswaarden voor vliegtuiglawaai zoveel lager. De kernzone van meer dan 48 dB L_{night} concentreert zich vooral rond het verlengde van de primaire banen. Dat zijn de gebieden met het kleinste aantal inwoners. Maar zij worden wel blootgesteld aan veel teveel geluidsoverlast. Ook de zone eromheen, tot 40 dB (L_{night}) is nog veel te lawaaiig, waardoor het aantal ernstig gehinderden zo groot is. Bovendien is er geen enkele garantie dat er buiten de 40 dB (night) contour geen geluidspieken boven de 40 dB plaats zullen vinden. De geaccumuleerde gezondheidsschade buiten de zone (waar veel meer mensen wonen) is daarmee mogelijk veel groter dan die binnen de zone.

2.2. Gehinderden en spookgehinderden

De aantallen mensen die last hebben van Schiphol worden door zowel de luchthavens als bewonersgroepen en gemeenten in twijfel getrokken. Schiphol beroept zich op het aantal woningen/bewoners binnen de geluidscontouren en komt op 138.500 ernstig gehinderden en 19.500 slaapverstoorden. De bewonersorganisaties en milieuorganisaties komen hoger uit, 198.000 ernstig gehinderden (volgens de wettelijke normen) en 41.000 ernstig slaapverstoorden.¹⁵ De discussie gaat over mensen buiten de geluidscontour die ook overlast ervaren, maar ook over woningen die later dan de vaststelling van de contour zijn gebouwd en waarvan de

¹⁴ https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf.

¹⁵ <https://www.ggdkennerland.nl/professionals/-/media/ggdwebsites-2016/documenten/milieu-en-gezondheid/belevingsonderzoek-hinder-en-slaapverstoring-als-gevolg-van-vliegverkeer.ashx?la=nl-nl>.

bewoners nu niet meetellen. Dit laatste zijn z.g.n. spookgehinderden. Ze hebben overlast, vallen onder de criteria, maar tellen niet mee. Het totale aantal mensen dat last ervaart volgens de criteria van de WHO ligt volgens berekeningen van bewoners/onderzoekers tussen de 1,5 en 2 miljoen.¹⁶

2.3. Geluidsmetingen

De verschillen van inzicht of praktijkervaringen ontstaan in belangrijke mate door definities, metingen en berekeningen. Schiphol en andere luchthavens beroepen zich vaak op de juridische werkelijkheid met berekende geluidscontouren op een kaart. Daarbinnen wordt vanaf een afgesproken peiljaar het aantal woningen en bewoners geturfd. Dit is wettelijk zo vastgelegd, maar doet lang niet altijd recht aan de situatie in de praktijk, of aan wat mensen fysiek ervaren. Bewonersgroepen, die steeds vaker zelf het geluid meten, komen vaak op veel meer geluids-overlast uit, dan vergund of berekend is. Dat komt vaak omdat vliegtuigen in de praktijk niet zo vliegen als op papier voorgeschreven. Er wordt lang laag gevlogen, van de route afgeweken, op de verkeerde momenten gas gegeven of op andere tijden gevlogen dan afgesproken. Dat is te horen, maar maakt geen deel uit van de vergunde overlast. Veel aanvliegroutes weven zichzelf langs woonkernen en komen dan op papier nét goed uit om binnen de marges te blijven waarin overlast meetelt. Een kleine afwijking is voldoende om een heel dorp wakker te maken. De discussie uit de jaren »90 over de vraag of meten dan wel rekenen »beter« was, is nog steeds niet beslecht. Met moderne technieken en apparatuur kan een zeer uitgebreid en goedkoop meetnet worden uitgerold, dat door een groot aantal meetpunten veel nauwkeuriger dan eerst het geluid van individuele vliegtuigen of achtergrond geluid kan onderscheiden. De burgermeetnetten die nu overal rond luchthavens ontstaan verschaffen meer inzicht en meer transparantie.

2.4. Luchtvaartnota

De luchtvaartnota 2020–2050 geeft de contouren weer van de ontwikkelingen van de luchtvaart in Nederland voor de komende decennia. Veel kwesties rond groei, overlast, klimaat, milieu en economie worden benoemd evenals de nachtvluchten. Zoals eerder afgesproken zal bij Schiphol het aantal nachtvluchten van 32.000 naar 29.000 dalen, maar verdere afname wordt afhankelijk gemaakt van de opening van Lelystad Airport. Op Lelystad Airport zijn nachtvluchten niet toegestaan, dus dat is een vreemde koppeling en geen substituut voor wie per se 's nachts wil vliegen. De luchtvaartnota geeft verder niet aan hoe het aantal gehinderden door nachtvluchten specifiek zou kunnen dalen, behalve door stillere vliegtuigen. Gezien de trage technische vernieuwing en vlootvervanging aan de ene kant en de inmiddels veel strengere WHO normen en de bouwopgave aan de andere kant, leidt dit niet snel tot een voldoende daling van het aantal slaapgestoorden.

2.5. Herstructurering luchtvaart post-corona

De corona-crisis heeft alle sectoren van de economie geraakt maar had bijzonder groot effect op de luchtvaart. Het aantal vluchten is fors gedaald en het aantal passagiers nog veel meer. Daarmee hebben alle luchthavens een enorme overcapaciteit. De verwachtingen over het herstel van de sector variëren sterk. Daarmee geeft deze crisis ook inzicht hoe de luchtvaart van na de corona crisis kan worden vormgegeven, op een manier die nut, noodzaak en de nadelen ervan, beter met elkaar in balans

¹⁶ <https://ozv.nu/blog/wp-content/uploads/2019/11/Ongehoorde-geluidsschade-van-Schiphol.pdf>.

kan brengen. Door nu zo snel mogelijk terug te keren naar hoe het was voor corona, zou ons een unieke mogelijkheid worden ontnomen, om op hele korte termijn ingrepen te doen die vrijwel onmogelijk zijn in een situatie waarin de capaciteit van luchthavens volledig is gevuld met «rechten». Door nu de richting aan te geven waarin maatschappijen en luchthavens zich kunnen ontwikkelen, kan worden voorkomen dat investeringen worden gedaan in capaciteit, slots luchthavens en routes die overbodig of niet meer beschikbaar blijken.

2.6. Slotverordening

Aantallen nachtvluchten (en definities van «nacht») worden nu geregeld via luchthavenverkeersbesluiten (LVB's). Een LVB is een algemene maatregel van bestuur (AMvB), dus geen wet in formele zin. Uit het LVB volgt per luchthaven de capaciteitsdeclaratie van de luchthaven. Dat is het aanbod van de luchthaven aan de luchtvaartmaatschappijen. Het toegestane/afgesproken aantal (nacht-)vluchten wordt vervolgens uitgegeven in slots die kunnen worden aangevraagd door luchtvaartmaatschappijen die er hun dienstregeling en vluchtschema's op maken. Slots voor nachtvluchten zijn vaak schaars en economisch waardevol. Volgens de Europese slotverordening moeten slots zo onder aanvragers worden verdeeld, dat dit niet leidt tot discriminatie van bepaalde maatschappijen. Ook krijgen maatschappijen die reeds een bepaald slot bezitten voorrang voor dit zelfde slot bij de verdeling voor het nieuwe seizoen. Het is dus niet zo dat maatschappijen in Nederland eigenaar zijn van een slot, zoals in landen waar slothandel bestaat. Ze hebben slechts het eerste recht op dit slot, als het opnieuw wordt uitgegeven in het volgende seizoen. Als er geen slot wordt uitgegeven, kan ook geen recht hierop worden geclaimd.

Met het verbod op nachtvluchten wordt dus geen inbreuk gemaakt op de Europese slotverordening, als het verbod op nachtvluchten ingaat in een seizoen waarvan de slots nog niet zijn verdeeld. Er wordt niemand iets afgepakt, er wordt hooguit niet uitgedeeld waar maatschappijen op hadden gerekend. Een redelijke overgangstermijn kan dit verzachten. De Europese regels maken wel mogelijk dat moet worden onderbouwd wat het maatschappelijk- of milieubelang is voor het niet uitgeven van de (technisch) maximale capaciteit van een luchthaven. Maar gezien de grote impact die nachtvluchten op de omgeving hebben en gezien het voorbeeld van andere landen waar ook nachtrust geldt, is dit een formaliteit.

3. Een wetswijziging in plaats van een AMvB

Op dit moment worden de nachtvluchten voor luchthavens geregeld in de luchthavenverkeersbesluiten. Wetstechnisch zou het dus voor de hand liggen om een verbod op nachtvluchten of een reductie van nachtvluchten tot nul, te regelen in de onderliggende LVB's/AMvB's. Het initiatiefrecht van de Kamer beperkt zich echter tot wetten in formele zin. Het wijzigen van een AMvB is geen optie voor Kamerleden. Dit leidt voor de initiatiefnemer tot de noodzaak om dit relatief zware middel in te zetten, voor iets dat mogelijk in lagere regelgeving had kunnen worden opgenomen. Voor de indiener is het evenwel een princepszaak om mensen een ongestoorde nachtrust te garanderen. Het verbod op nachtvluchten gaat daarmee veel verder dan de administratieve verdeling van de capaciteit van luchthavens. Het is een fundamentele keuze om niet 's nachts te vliegen. Het is daarmee voor de indiener onderdeel van het kader waarbinnen luchtvaart plaats kan vinden en staat ook hiërarchisch hoger dan puur het verdeelvraagstuk.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

4.1. Verbod

De wet regelt de openings- en gebruikstijden van luchthavens. Regelmatige verstoring van de nachtrust tast de levenskwaliteit en gezondheid van mensen aan. Met een vaste nachtsluiting voor landende en startende vliegtuigen wordt voorkomen dat laag vliegende vliegtuigen rond de luchthavens de nachtrust van de omwonenden van die luchthavens verstoren. Een verbod is duidelijk en geeft omwonenden, maar ook lokale overheden, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, duidelijkheid.

4.2. Definitie van nacht

Veel luchthavens, nationaal en internationaal, kennen een nachtregime, met een beperking van het aantal vluchten, extra eisen aan vliegtuigen of een verbod. De periode tussen 23.00 uur en 6.00 uur wordt vaak aangegeven als de periode voor de nachtrust en sluit daarmee aan bij veel buitenlandse luchthavens die al een volledige nachtsluiting hebben. Voor andere activiteiten geldt de periode tussen 22.00 uur en 7.00 uur als de «voor de nachtrust bestemde

tijd». Gedurende deze periode gelden strengere regels voor industrielawaai, burengerucht, horeca en andere vormen van overlast. De impact op de sector en de mogelijkheid om een groot netwerk aan internationale verbindingen te onderhouden zou te ingrijpend zijn.

4.3. Uitzonderingen

4.3.1. Veiligheid

Het verbod is bedoeld om structurele verstoring van de nachtrust tegen te gaan. Dat is een belangrijk goed, maar er kunnen een aantal dringende redenen zijn die dit toch rechtvaardigen. De veiligheid van mensen is de belangrijkste uitzonderingsgrond. Een vliegtuig in nood, moet altijd kunnen landen op de dichtstbijzijnde geschikte luchthaven. Een technische storing, extreem weer, terrorisme, het is aan de piloot en de luchtverkeersleiding om hierop te reageren, zo nodig met een ongeplande nachtelijke landing op een Nederlandse luchthaven. Ook reddingsacties, dringend medisch transport of (helikopter)vluchten van nood- en hulpdiensten en het transport van (medische) hulpgoederen om een humanitaire of gezondheidscrisis te bestrijden, vallen niet onder het verbod. Zij dienen belangrijke maatschappelijke doelen, waarbij direct mensenlevens op het spel kunnen staan en kennen daarom een andere afweging.

4.3.2. Storingen en vertragingen

Het kan voorkomen door storingen, vertragingen of extreem weer, dat een vliegtuig *nét* te laat binnenkomt of *nét* niet op tijd kan vertrekken, buiten de schuld van de maatschappij. Dit kan leiden tot een individuele uitzondering die evaluatie achteraf behoeft. Een hele nacht moeten wachten, of moeten uitwijken naar een buitenlandse luchthaven wegens enkele minuten vertraging is onredelijk ten opzichte van de passagiers. Ook moet voorkomen worden dat maatschappijen of piloten risico's nemen om zo nog binnen het tijdsslot te vallen.

4.3.3. Buitengewone omstandigheden

Er zijn situaties en omstandigheden denkbaar die een uitzondering op het verbod op nachtvluchten noodzakelijk maakt. De uitzonderingen zijn individuele gevallen waarin geen andere oplossing praktisch, redelijk of uitvoerbaar was. De uitzonderingen dienen een maatschappelijk belang

en geen commercieel doel. De Minister verleent hiervoor een ontheffing en rapporteert hierover aan de Kamer.

4.4. Overgangsrecht

Nachtvluchten zijn nu vergund in LVB's en worden gereguleerd via slots voor deze periode. De 32.000 nachtslots van Schiphol en de slots van de andere luchthavens zijn grotendeels uitgegeven. Luchtvaartmaatschappijen hebben hier hun routenetwerk op gebaseerd en de luchthavens hun capaciteit. Servicebedrijven en medewerkers hebben contracten voor deze uren en diensten. Het is redelijk om hiervoor een overgangstermijn op te nemen. Omdat de nachtvluchten nu in LVB's zijn geregeld zal de afbouw ervan ook via LVB's moeten worden geregeld. De Minister krijgt een jaar de tijd om voor alle luchthavens met nachtvluchten een nieuw of aanvullend LVB vast te stellen. De overgangsperiode bedraagt vijf jaar of te wel minimaal vier jaar na vaststelling van het nieuwe LVB. De Minister bepaald de manier waarop in de afbouwperiode nachtslots worden uitgegeven en hoe deze worden verdeeld onder belangstellende maatschappijen. De Minister bepaald hoe de afbouw plaats vindt maar kan hiervoor overleggen met de sector en de vertegenwoordigers van omwonenden.

5. Constitutionele aspecten

In artikel 22, eerste lid, van de Grondwet is opgenomen dat overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid. Dit wetsvoorstel bevordert dit streven, doordat de geluidsoverlast in de omgeving van een luchthaven 's nachts zal dalen. Daardoor zal de kwaliteit van de nachtrust voor omwonenden toenemen, wat een positief effect heeft op de volksgezondheid.

6. Financieel

Dit wetsvoorstel heeft geen grote gevolgen voor de overheidsfinanciën. Uitwerking, implementatie en handhaving vergen uiteraard ambtelijke inzet, maar deze valt binnen de reguliere taken van het ministerie. Dit wetsvoorstel voorziet niet in een compensatie van luchtvaartmaatschappijen die nu 's nachts vliegen of hiervoor plannen hadden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Dit artikel wijzigt de Wet luchtvaart. Het voorgestelde artikel 8.1ab wordt met dit artikel ingevoegd, hieronder nader toegelicht.

Eerste lid

Artikel 8.1.ab, eerste lid, regelt de nachtsluiting van luchthavens voor burgerluchtvaartuigen. Dit betreft dus alle luchthavens en alle niet-militaire luchtvaart, zowel grote commerciële vliegtuigen, als zakenvliegtuigen of sportvliegtuigen. De nacht wordt gedefinieerd als de periode tussen 23.00 uur en 06.00 uur. Het militaire luchtverkeer is van dit verbod uitgezonderd. Deze uitzondering geldt niet voor het burgerluchtverkeer op militaire luchthavens met burgermedegebruik.

Tweede lid

Het tweede lid regelt enkele generieke uitzonderingen op het verbod. Deze uitzonderingen gelden voor vliegtuigen die in nood verkeren (onderdeel a), of voor specifieke doelen (onderdelen b t/m d) worden ingezet.

Derde lid

Er kunnen zich in de commerciële luchtvaart onverwachte situaties voordoen waardoor een vliegtuig later dan de geplande aankomsttijd arriveert en dan zou moeten landen tijdens de nachtsluiting zonder dat dit een verwijtbare oorzaak heeft. Dit lid regelt in welke omstandigheden een latere landing is toegestaan. Deze uitzondering is nadrukkelijk bedoeld voor onvoorziene en onverwijtbare omstandigheden.

Vierde lid

Dit lid regelt de uitzondering voor vliegtuigen die onbedoeld en onvoorzien later moeten vertrekken dan gepland. Een verbod op een vertrek kort na de nachtsluiting zou erg onredelijk zijn naar de passagiers. Ook moet worden voorkomen dat maatschappijen onnodige risico's nemen om toch op tijd te kunnen vertrekken, zoals het niet verhelpen van een storing of starten in een hevige onweersbui.

Vijfde lid

Omdat niet alle onvoorziene situaties kunnen worden voorzien, geeft dit onderdeel aan de Minister de bevoegdheid om in uitzonderlijke gevallen een uitzondering te maken op het verbod, die niet valt onder een van de andere uitzonderingsgronden. Het gaat dan om situaties die niet een particulier of commercieel maar een groot maatschappelijk belang dienen.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding, waarbij ook rekening wordt gehouden met de periode die nodig is om de nachtslots af te bouwen. Het verbod op nachtvluchten vraagt om een wijziging van de huidige praktijk. Luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moeten de tijd krijgen om hun operaties hierop aan te passen. De Minister zal een overgangsregime moeten vaststellen in de LVB's per luchthaven. De Minister kan desgewenst met de sector en omwonenden afspraken maken over de manier waarop deze overgangsperiode wordt ingevuld. Dit wetsvoorstel treedt daarom in werking vijf jaar na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Gedurende deze vijf jaar kunnen de nachtslots worden afgebouwd.

Kröger