

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer R. Tieman
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4197/2026-U007

Uw referentie

Datum

15 januari 2026

Onderwerp

Luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport

Geachte hier Tieman,

Op 8 december 2025 is het *Luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport (RTHA)* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt de juridische vertaling van de aanvraag van de luchthavenexploitant om onder andere 59.689 vliegtuigbewegingen op jaarbasis in het startjaar 2027 te mogen accommoderen, oplopend naar 64.069 in het zichtjaar 2035. Deze activiteiten passen binnen de ruimte van de huidige gebruiksvergunning (de Omzettingsregeling luchthaven RTHA). Daarnaast regelt het voorstel een aantal aanvullende maatregelen om hinder als gevolg van de luchthaven te beperken en luchtverontreiniging op het luchthaventerrein te verminderen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Op veel onderdelen is het Luchthavenbesluit in lijn met de huidige Omzettingsregeling en de huidige praktijk van de luchthaven Rotterdam The Hague Airport. Het Luchthavenbesluit is noodzakelijk, mede op grond van de bepalingen in de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML). Het college heeft in algemene zin geen opmerkingen over nut en noodzaak van het voorgenomen luchthavenbesluit. Wel ziet het aanleiding voor enkele aandachtspunten

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

bij specifieke bepalingen, omdat het luchthavenbesluit niet bij alle deelonderwerpen duidelijk maakt wat de te verwachten effecten zijn. Daardoor is ook het doelbereik van de maatregelen onduidelijk. Een beeld van deze effecten ontbreekt omdat niet volledig duidelijk is hoe de voorgestelde situatie zich verhoudt tot de huidige praktijk. Als voorbeeld wijst het college op de volgende drie onderwerpen:

1. Het voorstel bevat regels over het gebruik van APU (*Auxiliary Power Unit*)¹ en het eenmotorig taxiën. Volgens de toelichting kunnen deze bepalingen van toegevoegde waarde zijn om luchtverontreiniging op het luchthaventerrein te verminderen. De regeldrukanalyse geeft aan dat luchtvaartmaatschappijen zich al inzetten voor het beperken van APU-gebruik en het eenmotorig taxiën. Ook geeft de toelichting aan dat de maatregelen vooral een 'extra slot op de deur' vormen en er geen aanzienlijke regeldrukeffecten optreden. Door deze toelichting is onduidelijk of de nieuwe bepalingen zullen zorgen voor minder APU-gebruik en meer eenmotorig taxiën, en daarmee voor minder luchtverontreinigende emissies en mogelijk toch regeldrukgevolgen. Het is ook voorstelbaar dat de nieuwe bepalingen tot doel hebben de handhaafbaarheid van de regels te verbeteren. Dit volgt echter niet duidelijk uit de toelichting bij het voorstel. Hierdoor zijn nut en noodzaak van de specifieke bepalingen niet goed te beoordelen.
2. Het voorstel bevat een aantal wijzigingen voor positievluchten² en ten aanzien van starts en landingen van vluchten. Doel hiervan is onder andere om hinder voor de omgeving te beperken. Positievluchten zijn op dit moment onbeperkt mogelijk tussen 06.00 en 07.00 uur. Voorgesteld wordt dit te beperken tot 48 landingen per gebruiksjaar en enkel vanaf 06.30 uur tot 07.00 uur. Daarnaast wordt voor handelsverkeer bepaald dat tussen 07:00 en 09:00 en tussen 21:00 en 23:00 uur het aantal vliegtuigbewegingen wordt gemaximeerd op 10 per dag. De toelichting bij het voorstel maakt echter niet duidelijk hoeveel positievluchten en handelsverkeersvluchten op dit moment plaatsvinden in de genoemde tijdsvakken. Hierdoor is het niet goed mogelijk te beoordelen of de nieuwe bepalingen kunnen zorgen voor hinderbeperking.
3. Het voorstel regelt het toegestane aantal maatschappelijke vluchten (7.540) voor maatschappelijk verkeer. Het gaat hierbij om vluchten voor spoedeisende hulpverlening en politietaken. De Luchtvaartnota 2020-2050 bepaalde eerder al dat in de luchtvaarbesluiten aparte gebruiksruijnte voor deze vluchten wordt geregeld. In de Luchtvaartnota is ook aangegeven dat een aparte gebruiksruijnte niet mag leiden tot het vergroten van de gebruiksruijnte voor handelsverkeer. Het toegestane aantal maatschappelijke vluchten is gebaseerd op een prognose van de operationele diensten voor het maatschappelijke verkeer waarmee het gebruik voor in elk geval de komende tien jaren wordt geborgd. Het voorstel is duidelijk over het aantal toegestane maatschappelijke vluchten, maar niet over hoe dit zich verhoudt tot het huidige aantal vluchten. Hierdoor is onduidelijk of extra of juist minder hinder valt te verwachten als gevolg van maatschappelijk verkeer, en in hoeverre het aantal maatschappelijke vluchten de mogelijkheden voor andere vluchten (waaronder handelsverkeer) beïnvloedt.

¹ De APU of hulpaandrijvingseenheid is een hulpmotor die zich in het vliegtuig bevindt en die het toestel op de grond van stroom en geconditioneerde lucht voorziet. De APU is ook nodig om motoren van het vliegtuig te starten.

² Positievluchten zijn vliegtuigbewegingen die worden uitgevoerd tussen o.a. Rotterdam en Amsterdam zonder dat daar bij passagiers aan boord zijn. Die vluchten zijn nodig omdat het toestel op de andere luchthaven nodig is om daar in het operationele proces te kunnen worden ingezet.

1.1 Het college adviseert de effecten en het doelbereik van de nieuwe regels uit te werken door te verduidelijken hoe de nieuwe situatie zich verhoudt tot de huidige regels en de huidige uitvoeringspraktijk.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat in de voorbereiding van het voorstel verschillende alternatieve invullingen van het Luchthavenbesluit zijn afgewogen, mede op basis van de MER-rapportage. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de afweging van het toestaan van meer of minder vliegbewegingen en de effecten daarvan voor de omgeving. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten met betrekking tot minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Het voorstel kan voor alle betrokken partijen (na) bij de luchthaven gevolgen hebben. Om die reden ligt openbare internetconsultatie over het voorstel in de rede. Openbare internetconsultatie zou volgens het college bij dit voorstel ook in lijn zijn met het kabinetsbeleid. Tegelijkertijd is in de afgelopen jaren al een uitgebreid participatietraject uitgevoerd in de voorbereiding van het luchthavenbesluit. De toelichting bij het voorstel gaat in op de voornaamste aandachtspunten daaruit. Daarnaast motiveert het voorstel dat het afziet van een separate internetconsultatie omdat het Luchthavenbesluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) doorloopt. Dit betekent onder andere dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze uit te brengen op het ontwerp Luchthavenbesluit, parallel aan de voorhang van het voorstel bij de Tweede Kamer. In beginsel ziet het college deze voorbereidingsprocedure niet als alternatief voor internetconsultatie. Daarbij is onder andere van belang dat de mogelijkheid voor zienswijzen, parallel aan de voorhang, pas aan de orde is na initiële politieke besluitvorming over het voorstel.

Uw ministerie heeft in ambtelijk overleg aangegeven dat tijdens de uitgebreide voorbereidingsprocedure (parallel aan voorhang) meerdere activiteiten worden georganiseerd om belanghebbenden gericht te informeren en hen de gelegenheid te geven op laagdrempelige manier te reageren op het voorstel. Daarnaast geldt dat als de voorhang of de zienswijzen aanleiding geven tot ingrijpende wijzigingen, het voorstel opnieuw door de Ministerraad moet worden behandeld, alvorens het wordt toegezonden aan de Raad van State voor advies. Tot slot ziet uw ministerie af van voorafgaande internetconsultatie, omdat mogelijk dubbeling met de voorbereidingsprocedure kan optreden en de inschatting is dat er geen nieuwe inzichten zullen worden verkregen ten opzichte van het eerdere participatieproces. Spoedige vervolgbehandeling van het voorstel is ook geboden, gelet op het oordeel van de Raad van State die gebiedt dat uiterlijk 30 april 2027 het luchthavenbesluit moet zijn vastgesteld. Deze tijdige duidelijkheid is ook voor belanghebbenden relevant omdat het kan bijdragen aan rechtszekerheid na vele jaren van onzekerheid over de ontwikkeling van de luchthaven en de luchtvaartactiviteiten. Gelet op de voorgenoemde aspecten, begrijpt het college dat in dit geval (bij uitzondering) wordt afgezien van voorafgaande internetconsultatie. Wel merkt het college op dat een deel van de voorgenoemde informatie ontbreekt in de toelichting. Hierdoor is het voorgenomen vervolgproces, inclusief informatie over de mogelijkheden voor belanghebbenden om input te kunnen leveren en de wijze waarop daarmee zal worden omgegaan, nog onvoldoende helder.

3.1 Het college adviseert duidelijk te maken hoe tijdens de openbare voorbereidingsprocedure en de voorhang externe partijen worden geïnformeerd en (op laagdrempelige wijze) gelegenheid krijgen om te reageren op het Luchthavenbesluit en hoe die inbreng wordt betrokken in het vervolgtraject.

Aanvullend op 3.1 gaat het college ervan uit dat in de toelichting bij het Luchthavenbesluit wordt beschreven welke aandachtspunten tijdens de voorhangprocedure en in zienswijzen door externe partijen zijn ingebracht en hoe het voorstel daar opvolging aan geeft.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een kwalitatieve en kwantitatieve duiding van de regeldrukeffecten. Het college ziet aanleiding voor twee aandachtspunten omdat deze analyse nog onvolledigheden bevat waardoor de (regeldruk)impact van het voorstel niet duidelijk is.

Allereerst geeft de toelichting aan dat het Luchthavenbesluit niet tot (nieuwe) regeldrukeffecten leidt, omdat de verplichtingen al voortvloeien uit de Wet RBML en met de Omzettingsregeling zijn ingevoerd. Het luchthavenbesluit zou deze verplichtingen vooral permanent juridisch vastleggen. Daarbij wordt aangegeven dat betrokken partijen in de praktijk al volgens deze bepalingen werken en dat eerdere regeldrukramingen daarom niet opnieuw zijn gekwantificeerd. Wel is de kwantitatieve analyse uit de Wet RBML van destijds opnieuw opgenomen, waarmee duidelijk wordt gemaakt dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven afnemen met € 600.000,- per jaar, van circa € 1,1 miljoen naar circa € 500.000 per jaar. Ook merkt de toelichting op dat het voorstel ervoor zorgt dat deze regeldrukvermindering met het onderhavig voorstel voor de luchthaven Rotterdam volledig effectief wordt.

Door het voorgaande is onduidelijk of als gevolg van het nu voorgestelde Luchthavenbesluit een voor de praktijk merkbare regeldrukafname zal optreden. Bepalend hiervoor is of bepaalde verplichtingen eerder al met de Omzettingsregeling zijn komen te vervallen. Is dit het geval, dan zullen er op deze onderdelen geen regeldrukgevolgen optreden. Is dit niet het geval, dan is het van belang dat de toelichting een gerichte analyse bevat van deze effecten. Het gaat bij deze bepalingen bijvoorbeeld om de verplichting op grond van de Luchtvaartwet om jaarlijks een gebruiksplan voor de luchthaven op te stellen. De toelichting bij het onderhavig voorstel kan duidelijk maken of deze verplichtingen op dit moment nog bestaan of niet.

Ten tweede zijn een aantal maatregelen aan de orde waarvan het effect (en doelbereik) onvoldoende is beschreven (zoals bij 1.1 is benoemd). Doordat een gerichte vergelijking tussen de huidige en de nieuwe situatie op onderdelen ontbreekt, is ook onduidelijk in welke mate deze maatregelen regeldrukkosten met zich meebrengen. Het voorstel geeft aan dat "geen aanzienlijk regeldrukverhogend effect" wordt verwacht als gevolg van de additionele maatregelen vanwege onder andere de lokale luchtverontreiniging. Vanwege de onvoldoende effect-beschrijving van de maatregelen is niet goed vast te stellen of deze regeldrukanalyse adequaat is. Het college acht aanvulling van de regeldrukanalyse van belang, om onderbouwde besluitvorming over deze effecten van het voorstel te kunnen laten plaatsvinden.

4.1 Het college adviseert de beschrijving van de regeldrukgevolgen kwalitatief en kwantitatief te verduidelijken en opvolging te geven aan de aandachtspunten.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over nut en noodzaak van het Luchthavenbesluit. Het dictum brengt tot uitdrukking dat vanuit regeldrukperspectief onderbouwde besluitvorming over het voorstel op dit moment niet goed mogelijk is. Hiervoor is noodzakelijk dat een duidelijker analyse wordt opgenomen van de effecten en het doelbereik van de maatregelen, dat een aanvullende beschrijving van het participatieproces wordt opgenomen en dat de regeldrukanalyse wordt aangevuld.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u deze gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris