

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Besluit burgerluchthavens in verband het opnemen van een grondslag voor het berekenen van de emissie vanwege het luchthavenluchtverkeer van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IENW/BSK-2023/348626, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 8.44, vierde lid, van de Wet luchtvaart;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 3 van het Besluit burgerluchthavens wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
 4. De emissie vanwege het luchthavenluchtverkeer van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken wordt uitgedrukt in kilogram per jaar.
2. In het vijfde lid (nieuw) wordt, onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel d, een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - c. het berekenen van de emissies vanwege het luchthavenluchtverkeer van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken;

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

M.G.J. Harbers

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het op de Wet luchtvaart gebaseerde Besluit burgerluchthavens (hierna: BBL). Het BBL bevat onder meer regels omtrent de vaststelling van rekenregels met betrekking tot het bepalen van de geluidbelasting en de externe veiligheid. Met deze wijziging van het BBL wordt een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling rekenregels vast te stellen waarmee de emissie van lokale luchtverontreinigende stoffen vanwege het luchthavenluchtverkeer kan worden bepaald. Deze rekenregels zijn nodig om regels of grenswaarden vast te stellen en te handhaven die noodzakelijk zijn met het oog op de lokale luchtverontreiniging, zoals bedoeld in artikelen 8.70, tweede lid, en 8.44, derde lid, van de Wet Luchtvaart. Tevens wordt met deze wijziging bepaald dat de emissie van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken moet worden uitgedrukt in kilogram per jaar.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding tot wijziging

Er wordt steeds meer bekend over de gevolgen van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen vanwege het luchthavenluchtverkeer op de lokale luchtkwaliteit op en rond de luchthavens. In de Luchtvaartnota is opgenomen dat de luchtvaartsector zo veel mogelijk moet toewerken naar de doelen uit het Schone Lucht Akkoord, dat een gezondheidswinst van 50% t.o.v. 2016 nastreeft).¹

Het voornemen is om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren rondom de overige burgerluchthavens van nationale betekenis, zoals bedoeld in artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart.² Een mogelijkheid hiervoor is het vaststellen van emissiegrenswaarden in luchthavenbesluiten voor de emissies vanwege het luchthavenluchtverkeer van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. De wetgever heeft met de artikelen 8.70, tweede lid jo. 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart reeds voorzien in de mogelijkheid om dergelijke grenswaarden in luchthavenbesluiten van overige burgerluchthavens op te nemen. Om de grenswaarden vast te stellen en te handhaven, moet een rekenvoorschrift worden vastgesteld op basis waarvan de emissies kunnen worden berekend. Dergelijke rekenregels worden bij voorkeur opgenomen in de Regeling Burgerluchthavens (hierna: Rbl), omdat daarin ook de rekenvoorschriften voor onder andere vliegtuiggeluid en externe veiligheid zijn vastgelegd. Om in de Rbl een rekenvoorschrift voor vliegtuigemissies op te nemen, moet een grondslag worden gecreëerd in het Besluit burgerluchthavens.

Met een rekenvoorschrift kunnen voor de overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis, zoals bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart, de emissies vanwege het luchthavenluchtverkeer worden berekend ter vaststelling en handhaving van emissiegrenswaarden. Of, en zo ja, welke grenswaarden worden vastgesteld, wordt door het bevoegd gezag bepaald in de afzonderlijke luchthavenbesluiten.

¹ 'Verantwoord vliegen naar 2050', Luchtvaartnota 2020-2050, p. 10.

² 'Verantwoord vliegen naar 2050', Luchtvaartnota 2020-2050, p. 80.

2.2 Toepassing van deze wijziging

Het rekenvoorschrift kan door bevoegde gezagen worden gebruikt om in de luchthavenbesluiten de emissies van luchtverontreinigende stoffen vanwege het luchthavenluchtverkeer op luchthavens te berekenen en te begrenzen. Net als bij grenswaarden voor geluid hebben ook grenswaarden voor stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken invloed op de totale milieuruimte die een luchthaven tot haar beschikking heeft. Door het instellen van emissiegrenswaarden worden ook de effecten van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit van belang voor de gebruikruimte van de luchthaven.

Emissiegrenswaarden kunnen daarnaast luchtvaartbedrijven, zoals luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, stimuleren om de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen te minimaliseren en zo veel mogelijk te vermijden. Daartoe kan bijvoorbeeld de grondoperatie bijvoorbeeld worden geëlektrificeerd, kan een luchthaven sturen op schonere vliegtuigen, en kan een luchthaven operationele regels vaststellen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het éénmotorig terugtaxiën na de landing, of het auxiliary-power-unit (APU)-gebruik beperken door elektrische stroom aan te bieden. Naast de bijdrage aan een gezonde en schone leefomgeving bieden emissiegrenswaarden meer zekerheid voor de omgeving.

3. Verhouding tot nationale regelgeving

Artikel 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat een luchthavenbesluit naast regels of grenswaarden voor geluid en vliegveiligheid tevens regels of grenswaarden kan bevatten die noodzakelijk zijn met het oog op het externe-veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging.

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Deze wijziging maakt het zoals aangegeven enkel mogelijk om bij ministeriële regeling een rekenvoorschrift vast te stellen om de emissies van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken te berekenen. Deze wijziging heeft overigens nog geen gevolgen. Het instellen van emissiegrenswaarden zal in de afzonderlijke luchthavenbesluiten nader worden gemotiveerd, maar heeft in ieder geval als doel om bij te dragen aan een schonere leefomgeving. Door het instellen van emissiegrenswaarden wordt de totale milieuruimte van een burgerluchthaven mede bepaald de emissies van verontreinigende stoffen. Bovendien spoort het instrument de sector aan om de uitstoot van dergelijke stoffen te minimaliseren of te vermijden. Ten derde biedt het de omgeving van een luchthaven rechtszekerheid in de vorm van een duidelijke en handhaarbare grens.

Wanneer in een luchthavenbesluit grenswaarden worden opgenomen met betrekking tot de emissie door het luchthavenluchtverkeer van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken, zal dit gevolgen hebben voor exploitant en de gebruikers van de luchthaven. Deze effecten, die onder andere zien op monitoring, zullen in de afzonderlijke luchthavenbesluit nader worden geduid.

Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

5. Uitvoering

Met deze wijziging wordt enkel de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling een rekenvoorschrift op te nemen om luchtvaartemissies te berekenen. Er verandert daarom niets in de uitvoering van het BBL. Wanneer op grond van het bij regeling vastgestelde rekenvoorschrift luchtvaartemissies worden vastgesteld, en in een luchthavenbesluit op grond van die vaststelling grenswaarden worden vastgelegd, leidt dit tot een nieuwe uitvoeringstaak voor het bevoegd gezag. In de individuele luchthavenbesluiten zal nader worden ingegaan op de gevolgen van het opnemen van grenswaarden.

6. Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de naleving van onder meer (veiligheids)wetten en regels voor de luchtvaart en handhaaft deze. In dat verband is dit besluit aan de Inspecteur-Generaal (hierna: IG) van de ILT voorgelegd ter toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) van de bepalingen van het besluit. De IG heeft geconcludeerd de voorgestelde wijziging van het BBL uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig is.

Wel merkt de IG ten aanzien van de handhaafbaarheid op dat in het onderhavige voorstel niet expliciet is aangegeven welke partij verantwoordelijk zou zijn bij eventuele vastlegging van grenswaarden in een luchthavenbesluit. Voor wat betreft overige burgerluchthavens van regionale betekenis, zoals bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart, wordt deze taak gelet op artikel 8.45, eerste lid, van de Wet luchtvaart, uitgevoerd door gedeputeerde staten van de provincie waarin de luchthaven gelegen is. Voor wat betreft overige burgerluchthavens van nationale betekenis wordt deze taak gelet op artikel 8.70, tweede lid, jo. artikel 8.45, eerste lid, van de Wet luchtvaart uitgevoerd door de ILT. De exploitant van de luchthaven verstrekt hiertoe aan de ILT of aan gedeputeerde staten de geregistreerde gegevens en berekeningen. Regels omtrent de gegevens die geregistreerd en berekend moeten worden, zullen in de regeling waarin het rekenvoorschrift wordt voorgeschreven worden opgenomen.

De IG heeft tenslotte aangegeven dat deze wijziging niet leidt tot wijziging van de handhaving van het BBL. Als op grond van deze wijziging bij ministeriële regeling een rekenvoorschrift voor het bepalen van luchtvaartemissies wordt vastgesteld, leidt dat ook niet tot een wijziging van de uitvoering en handhaving van die regeling. In dat kader wordt daarom verwezen naar paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting bij de RBML³ en paragraaf 1 van de nota van toelichting bij het BBL.⁴

7. Financiële gevolgen

Dit voorstel tot wijziging van de BBL heeft geen financiële gevolgen. Wanneer in luchthavenbesluiten emissiegrenswaarden worden vastgesteld heeft dit financiële gevolgen voor het bevoegd gezag, omdat toezicht en handhaving moeten worden ingeregeld. Dat betreft apparaatskosten. De kosten voor het registreren en berekenen van gegevens zullen nader worden gekwantificeerd in de individuele luchthavenbesluiten.

³ *Kamerstukken II*, 2005-06, 30 452, nr. 3.

⁴ Stb. 2009, 412.

8. Advies en consultatie

8.1. Internetconsultatie

Dit besluit is niet aangeboden voor openbare internetconsultatie omdat het geen gevolgen heeft voor bedrijven en burgers of de uitvoeringspraktijk. Met dit besluit wordt enkel de mogelijkheid gecreëerd om een rekenvoorschrift vast te stellen. De ministeriële regeling waarin dit voorschrift wordt vervat, zal wel worden aangeboden voor openbare internetconsultatie.

8.2 Voorhang

Het ontwerpbesluit is, ingevolge artikel 8.44, zesde lid, van de Wet luchtvaart, van (PM) 2024 tot en met (PM) 2024 overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal in verband met de in dit artikel voorgeschreven voorhangprocedure.

8.3 Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart (ICL)

De onderhavige wijziging is op 11 oktober 2023 bekend gemaakt aan de Interprovinciale Contactgroep Luchtvaart.

9. Inwerkingtreding

Deze wijziging van het BBL treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Het nieuwe vierde lid van artikel van het BBL bepaalt dat emissie vanwege het luchthavenluchtverkeer van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken moeten worden uitgedrukt in kilogram per jaar. Met het nieuwe vijfde lid van artikel 3 wordt een grondslag toegevoegd in het BBL op grond waarvan in de Rbl een rekenmethode op kan worden genomen voor het berekenen van emissies van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

M.G.J. Harbers