

(On)mogelijkheden bij slots-uitgifte

Aanleiding

Vraag van Jeroen Ooijevaar (wethouder Schiedam):

“Welke technische beperkingen zijn er om te sturen op de slots. Slots kunnen overgeheveld worden van winter naar zomer. Hoe werken de slots-systematiek en wat zijn de mogelijkheden/onmogelijkheden op het sturen van de uitgifte van slots.”

Wat zijn slots?

Er zijn twee types slots:

- een ATC-slot die op de operationele dag wordt toegekend aan een vlucht voor het gebruik van met name de luchtwegen
- en een airport slot die vooraf per seizoen worden toegekend door de slotcoördinator voor het gebruik van de luchthaven. In deze notitie wordt met “slot” een airport slot bedoeld.

Bepaalde groepen verkeer zijn integraal vrijgesteld van slots zoals de kleine luchtvaart, spoedeisend verkeer, uitwijkers, luchtvaarttuigen in nood en vrijwel alle vormen van overheidsverkeer.

Juridisch kader

Normaal gesproken is er geen slot of toestemming nodig voor een luchtvaartmaatschappij om een luchthaven te gebruiken, mits dit plaats vindt binnen de vergunde en gepubliceerde randvoorwaarden (zoals openingstijden, vliegtuigtypen etc).

Op enig moment kan de vraag naar gebruik van de luchthaven door luchtvaartmaatschappijen groter zijn dan de capaciteit van de luchthaven. Oorspronkelijk ging het hierbij uitsluitend om fysieke capaciteit zoals baancapaciteit, terminalcapaciteit en/of aantal opstelplaatsen. Om een eerlijke verdeling mondiaal af te spreken hebben grote (passagiers) luchtvaartmaatschappijen verenigd in de IATA en de Worldwide Scheduling Guidelines (WSG) opgesteld. Deze werkwijze wordt wereldwijd als “best practice” geaccepteerd maar heeft geen rechtsgrond. Opgemerkt moet worden dat de WSG door IATA is opgesteld en dus met name de belangen van hun leden (de grotere passagiers luchtvaartmaatschappijen) beschermd. Luchthavens en andere vormen van luchtverkeer zijn niet of nauwelijks hierbij betrokken geweest.

Binnen de Europese Unie is (een deel van) de WSG omgezet in Europese regelgeving (EU 95/93 + wijzigingen, ver genoemd slotverordening). Hierdoor is er een juridische verankering ontstaan. Waar de EU-regelgeving niet in voorziet wordt teruggerepen op de WSG. Verder is in de slotverordening geregeld dat bij een gebrek aan capaciteit (en zolang dit capaciteitsgebrek duurt) de slotverordening moet worden ingezet, dit is geen vrije keuze!

Omdat de slotverordening EU-regelgeving betreft en de Wet Luchtvaart nationale wetgeving overruled de slotverordening bij conflicten de Wet Luchtvaart dus ook op het gebied van luchthavenbesluiten.

Pas later zijn ook niet fysieke beperkingen in het instrument slotcoördinatie geïntroduceerd zoals maximum aantal slots. Voor Rotterdam The Hague Airport is het nog iets complexer omdat er sprake is van een maximale geluidsbelasting en niet van een maximum aantal slots. Dit is niet voorzien in het slotsysteem en daarom moet een aantal beschikbare slots worden berekend op basis van de toegestane (jaarlijkse) geluidsbelasting. Het aantal slots is hierbij afhankelijk van het (vooraf) te verwachten gebruik door luchtvaartmaatschappijen van de luchthaven en de verdeling van het gebruik over de maanden.

Status Rotterdam The Hague Airport

Tot 2004 was RTHA een niet slot gecoördineerde (level 1) luchthaven. Op 9 maart 2004 heeft RTHA aan het ministerie gevraagd om Rotterdam Airport aan te wijzen als volledig gecoördineerde (level 3 luchthaven). Directe aanleiding hiervoor was het feit dat de aanvragen voor het zomerseizoen 2004, als deze allemaal daadwerkelijk zouden vliegen, de beschikbare geluidsruimte zouden overstijgen. Verder was er op sommige tijdstippen sprake van onvoldoende terminalcapaciteit om aan de vraag te voldoen.

Op 8 april 2004 heeft de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat twee besluiten genomen: "Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam als volledig gecoördineerd luchtvaartterrein" en "Aanwijzingsbesluit slotcoördinator luchtvaartterrein Rotterdam". In het eerste besluit is geregeld dat RTHA een volledig gecoördineerde (level 3) luchthaven is en in het tweede besluit is geregeld dat de Stichting Airport Coordination Netherlands als (onafhankelijk) slotcoördinator voor RTHA wordt aangewezen.

Uitgifte van slots in relatie tot luchthavenbesluit (of omzettingsregeling)

Rotterdam The Hague Airport is verplicht op basis van 8.52 lid 1 wet luchtvaart al het verkeer toe te laten zolang de grenswaarden niet zijn overschreden (zie notitie handhaving). Deze grenswaarden gelden voor alle verkeer zowel verkeer dat via slots gecoördineerd kan worden als het verkeer dat geen slotplicht heeft zoals trauma- en politiehelikopters. Met andere woorden: al het vliegverkeer telt mee in de geluidsemmer, maar een beperkt deel van het vliegverkeer wordt geregeld op basis van gekregen slots.

Slots worden uitgegeven in twee seizoenen per jaar: een winterseizoen en een zomerseizoen. Een winterseizoen samen met het daarop volgende zomerseizoen (maar niet andersom!) zijn voor RTHA vrijwel gelijk aan het gebruiksjaar (1 november t/m 31 oktober) zoals vastgesteld in de omzettingregeling (die functioneert als voorlopig luchthavenbesluit totdat het eerste luchthavenbesluit genomen is).

Voor het begin van het seizoen stelt de luchthaven een capaciteitsdeclaratie op, deze moet aan een aantal eisen voldoen waaronder dat het niet mag discrimineren. De concept declaratie wordt voorgelegd aan de Coordination Committee Netherlands (CCN) voor eventueel commentaar. Rekening houdend met dit commentaar dient de luchthaven de capaciteitsdeclaratie in bij de slotcoördinator. In deze declaratie staan alle beperkingen opgesomd waar de luchthaven verzoekt aan de coördinator om rekening mee te houden bij de uitgifte van slots.

Vervolgens vragen luchtvaartmaatschappijen slots aan bij de slotcoördinator voor een vastgestelde deadline. De slotcoördinator verdeelt de beschikbare slots transparant en niet discriminerend over de aanvragen rekening houdend met de capaciteitsdeclaratie, de historische rechten van de luchtvaartmaatschappijen en status van de aanvraag.

Historische rechten (grand father rights) ontstaan voor een luchtvaartmaatschappij als een serie vluchten (minimaal 5) hetzelfde seizoen een jaar eerder is toegekend en hiervan tenminste 80% ook daadwerkelijk gebruikt is. In dit geval krijgt de luchtvaartmaatschappij de volledige serie (100%) als historisch recht toegekend. Haalt de luchtvaartmaatschappij de 80% niet dan krijgen zij geen (0%) rechten toegekend. Er bestaat geen mechanisme of mogelijkheid voor de slotcoördinator om een historisch recht in te trekken (niet in de slotverordening en niet in de WSG). Het is wel mogelijk om slots waarvan de historische rechten zijn vervallen niet opnieuw uit te geven.

Overheveling van slots

Zoals gesteld mag RTHA alleen vluchten weigeren indien de grenswaarden overschreden dreigen te worden. De grenswaarden zijn vastgesteld voor een gebruiksjaar en niet voor een seizoen. Dit heeft tot gevolg dat bij een onderbenutting in een winterseizoen de resterende geluidscapaciteit moet worden overgedragen naar het daarop volgende zomerseizoen (zie ook uitspraak ¹van de rechter bij Schiphol van 5 april 2018).

Groei spoedeisend verkeer

Zoals aangegeven vallen spoedeisende vluchten (zoals de traumaheli) en vluchten van de politie niet onder de slotverordening. De ontwikkeling van dit verkeer is door de luchthaven dan ook niet te sturen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er historische rechten zijn voor commercieel verkeer en dat het gegroeide spoedeisende verkeer niet meer binnen de grenswaarden passen. Het is dan niet mogelijk om spoedeisend verkeer te weigeren maar er zal gewacht moeten worden totdat de historische rechten zijn afgenomen om weer binnen de grenswaarden te komen. Hoe lang dit zal duren is vooraf niet te voorspellen.

¹ Zaak ECLI:NL: RBNHO:2018:2795