



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

- **Ontwerpbesluit**
- **Nota van toelichting**
- **Artikelsgewijs**

Februari 2025



Inhoud

Ontwerpbesluit 3

Artikel I 3

Artikel II 3

Nota van toelichting 4

Algemeen 4

1. Inleiding 4

2. Aanleiding en noodzaak 5

3. Inhoud besluit 5

4. Verhouding tot andere regelgeving 8

5. Uitvoering en handhaving 9

6. Gevolgen voor bedrijven en administratieve en bestuurlijke lasten 10

7. Totstandkomingsprocedure 10

8. Inwerkingtreding 10

Artikelsgewijs 11

Artikel I 11

Artikel II 11

Versie 4 februari 2025

Ontwerpbesluit

WIJ **W**ILLEM **A**-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht

(KetenID WGK 27432)

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-2025/ , Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken; Gelet op artikel 8.15 en 8.17 van de Wet luchtvaart; De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.); Gezien het nader rapport van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-2025/ , Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken; Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Artikel 4.2.3a van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol komt te luiden:

Artikel 4.2.3a

Op de luchthaven Schiphol vinden maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaats. Van dit aantal vinden maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen plaats in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur.

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,
B. Madlener

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van 16 mei 2024¹ is gekozen voor het op korte termijn op orde brengen van de rechtsbescherming van omwonenden, met aandacht voor geluidhinder en behoud van de netwerkqualiteit van Schiphol. Conform het regeerprogramma van 13 september 2024² is hiervoor de lopende Europese balanced approach-procedure, die verplicht is indien voor een luchthaven met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen een geluidgerelateerde exploitatiebeperking wordt overwogen, voortgezet en wordt het maximaantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit deze procedure vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)³. De balanced approach-procedure heeft geleid tot een pakket aan hinderbeperkende maatregelen en een maximaantal vliegtuigbewegingen, waaronder een maximaantal voor de nacht.

¹ Bijlage 2024D19455 bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 37.

² Bijlage 2024D33033 bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.

³ Er is sprake van een geluidgerelateerde exploitatiebeperking wanneer na een geluidsevaluatie op een luchthaven maatregelen worden genomen die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven, waarvoor de beginselen van de evenwichtige aanpak van toepassing zijn waardoor de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven vermindert.

Voorzien was om het maximaantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit de balanced approach-procedure op te nemen in een algehele wijziging van het LVB. Bij de algehele wijziging van het LVB worden ook andere aspecten dan het maximaantal vliegtuigbewegingen (opnieuw) geregeld, zoals extra handhavingspunten geluidbelasting, vastleggen van de regels voor preferentieel baangebruik en een actualisering van de bepalingen in het algemeen. Met de inwerkingtreding van deze algehele wijziging zal het anticiperend handhaven - dat inhoudt dat in geval van een overschrijding van een of meer grenswaarden voor geluid in handhavingspunten de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) niet zal handhaven indien de overschrijding het gevolg is van het (vrijwillig) uitvoeren van de regels voor preferentieel baangebruik - worden beëindigd. Deze algehele wijziging zal echter niet tijdig gereed zijn om het maximaantal vliegtuigbewegingen per november 2025 in te kunnen voeren.

Het kabinet wil echter onverkort vasthouden aan invoering per november 2025. Om die reden heeft het kabinet gekozen voor een separate, versnelde, wijziging van het LVB uitsluitend voor het vastleggen van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het aantal voor de nacht. Een vergelijkbare procedure is enkele jaren geleden gevolgd voor de wijziging van het LVB waarmee het maximum aantal van 32.000 nachtvluchten in 2018 in het LVB is opgenomen.

Om een rol te kunnen spelen bij de capaciteitsverdeling op de luchthaven voor de uitgifte van slots⁴ voor het slotseizoen winter 2025/2026 moet deze versnelde LVB-wijziging al in het voorjaar 2025 gereed zijn. Op grond van de internationale slotregelgeving⁵ moet de capaciteitsdeclaratie, waarin de beschikbare capaciteit van de luchthaven voor dat slotseizoen wordt vastgelegd, namelijk uiterlijk 8 mei 2025 door Schiphol worden vastgesteld. Zonder deze LVB-wijziging blijven de huidige maximumaantallen het uitgangspunt voor de capaciteitsdeclaratie, te weten 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht. Met deze wijziging wordt tevens als eerste stap uitvoering gegeven aan de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 maart 2024⁶ door het beperken van de geluidhinder middels het vastleggen van een volumeplafond. Als tweede stap is een integrale herziening van het LVB noodzakelijk. Het kabinet gaat hier onverkort mee door.

Samenvattend: in de voorliggende versnelde wijziging van het LVB is het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal opgenomen en is het al in het LVB opgenomen maximumaantal voor de nacht gewijzigd. Deze aantallen vloeien voort uit de met het advies van de Europese Commissie in maart 2025 afgeronde PM balanced approach-procedure. De overige maatregelen uit het balanced approach-pakket worden op een andere wijze gerealiseerd. In een hierna volgende afgehele, tweede wijziging wordt het LVB integraal herzien en geactualiseerd. Na de inwerkingtreding van die wijziging zal het anticiperend handhaven worden beëindigd.

2. Aanleiding en noodzaak

Om volledig invulling te geven aan de doelstelling van het Hoofdlijnenakkoord is een uitgebreide wijziging van het LVB nodig. Die wijziging is in voorbereiding maar zal, zoals hiervoor gesteld, niet tijdig kunnen worden afgerond om ingevoerd te kunnen worden per november 2025. Dit komt onder andere doordat de opstelling van het voor die wijziging op grond van het Omgevingsbesluit verplichte milieueffectrapport (MER) vertraging heeft opgelopen en die wijziging zonder dat MER niet kan worden vastgesteld. Een beperkte wijziging van het LVB waarbij alleen de uit de balanced approach-procedure voortvloeiende maximumaantallen vliegtuigbewegingen (478.000, waarvan 27.000 in de nacht, zie onder 3.1) in het LVB worden opgenomen is wel mogelijk.

⁴ Een slot is een toestemming om op een bepaald tijdstip te starten of landen.

⁵ Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens (PBEG L 14).

⁶ ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

Het opnemen van maximumaantallen vliegtuigbewegingen in het LVB is van groot belang omdat Schiphol vervolgens met die aantallen rekening moet houden bij de door Schiphol op te stellen capaciteitsdeclaratie. Op basis daarvan worden de slots op de luchthaven uitgegeven (zie onder 4.1). De capaciteitsdeclaratie voor het slotseizoen winter 2025/2026 wordt al in mei 2025 vastgesteld. Met de inwerkingtreding van de beperkte LVB-wijziging kunnen de in het LVB opgenomen maximumaantallen vliegtuigbewegingen worden meegenomen in de capaciteitsdeclaratie. Zonder die LVB-wijziging blijven de huidige maximumaantallen het uitgangspunt voor de capaciteitsdeclaratie, te weten de in het kader van de Alderstafel afgesproken 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht (zie onder 3.1). Dit maximum aantal vliegtuigbewegingen in de nacht is in 2018 reeds in het LVB vastgelegd.

Voor deze wijziging hoeft geen mer-beoordeling te worden opgesteld. Het Omgevingsbesluit bepaalt dat als grenswaarden in de handhavingspunten voor geluid uit het LVB worden gewijzigd, er een mer-beoordelingsplicht geldt tenzij die een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden. Omdat de grenswaarden bij deze wijziging niet worden aangepast kan worden afgezien van de mer-beoordeling. Wel moeten de milieueffecten worden beschouwd bij het besluit, zie hiervoor paragraaf 3.1.

Gelet op het voorgaande acht het kabinet deze beperkte LVB-wijziging noodzakelijk.

3. Inhoud besluit

3.1. Grenswaarden in de vorm van maximumaantallen vliegtuigbewegingen per jaar

Algemeen

Sinds 2008 zijn aan de Alderstafel⁷ diverse adviezen uitgebracht over de toekomst van Schiphol en het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol (hierna: NNHS). In het Aldersadvies van 2008 (en in de latere adviezen) werd nog uitgegaan van een aantal van 510.000 (later 500.000) vliegtuigbewegingen met handelsverkeer tot en met 2020. Uitgangspunt in de adviezen was voorts dat van het aantal van 510.000 (later 500.000) vliegtuigbewegingen er maximaal 32.000 mogen plaatsvinden in de nacht en vroege ochtend (tussen 23.00 en 7.00 uur).

Het regeerprogramma gaat uit van een beperking van geluidhinder van Schiphol. Voor beperkingen van de exploitatie moeten vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en

⁷ Waaraan deelgenomen door vertegenwoordigers van bestuurders, luchtvaartsector, omwonenden en Rijksoverheid.

EU-regelgeving procedures worden doorlopen, waaronder de zogenaamde balanced approach-procedure. Die procedure is inmiddels doorlopen. De maatregelen die als gevolg hiervan worden genomen, leiden er onder meer toe dat op Schiphol ruimte bestaat voor een maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per jaar, waarvan 27.000 in de nacht.

Actieplan omgevingslawaaai Schiphol 2018-2023

In verband met de start van de balanced approach-procedure zijn geluidsdoelen bepaald. Daartoe is op 1 september 2023 een aanvulling op het Actieplan Geluid Schiphol 2018-2023 gepubliceerd (Stcrt. 2023, 24836) met geluidsdoelen om in lijn met de inzet van het kabinet de geluidbelasting in de omgeving van Schiphol te verminderen. In deze aanvulling heeft het kabinet de doelstellingen om de geluidbelasting van Schiphol te verminderen vastgelegd. Het kabinet wil de volgende doelen realiseren (gezamenlijk hiernavolgend 'het geluidsdoel'):

- 20% minder woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) Lden of hoger;
- 20% minder personen die ernstig worden gehinderd bij een geluidbelasting van 48 dB(A) Lden of hoger;
- 15% minder woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) Lnight of hoger;
- 15% minder personen die ernstig in hun slaap worden gestoord bij een geluidbelasting van 40 dB (A) Lnight of hoger.

Dit geluidsdoel is bepaald om de geluidssituatie voor omwonenden van luchthaven Schiphol te verbeteren. Hiermee wil het kabinet de belangen tussen omgeving, milieu, netwerk-kwaliteit en economie rond luchthaven Schiphol opnieuw met elkaar in balans brengen.

Actieplan omgevingslawaaai Schiphol 2024-2029

Op 27 juni 2024 heeft het kabinet het Actieplan omgevingslawaaai Schiphol 2024-2029 vastgesteld. Hierin is bepaald dat deze planperiode de gehele geluiddoelstelling uit de aanvulling van het actieplan uit de vorige planperiode zal worden gerealiseerd. Er wordt een verdere reductie van de geluidbelasting voorzien voor het herstellen van de balans tussen gebruik van de luchthaven en de effecten op de leefomgeving rondom de luchthaven. Het is kabinetsbeleid dat, naast de stappen voor de korte termijn, er verder wordt ingezet op een voortdurende vermindering van externe effecten, waaronder geluid. De invulling van de doelstelling voor de planperiode wordt gedaan met een aantal maatregelen die onderdeel uitmaken van de notificatie in het kader van balanced approach-procedure (zie hierna). Een belangrijke beleidsdoelstelling is daarnaast de ontwikkeling van een nieuw stelsel voor het reguleren van vliegtuiggeluid en op termijn de invulling hiervan voor Schiphol.

Balanced approach-procedure in de verordening

In de Europese geluidsverordening⁸ zijn regels en procedures vastgelegd voor de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen voor luchthavens, waaronder de balanced approach-procedure. Op grond van artikel 8 van de verordening dient die procedure met een raadplegingsproces te worden gevolgd. Relevante belanghebbende partijen, de lidstaten en de Europese Commissie moeten zes maanden voor de oplegging van de maatregel hiervan in kennis worden gesteld. Deze zes maanden dienen te zijn beëindigd uiterlijk twee maanden voor de vaststelling van de slotcoördinatieparameters en de relevante dienstregelingperiode van de luchthaven. Binnen drie maanden na deze kennisgeving kan de Europese Commissie de maatregel toetsen. Belanghebbende partijen dienen minimaal drie maanden voor de oplegging van de maatregel de tijd te hebben om opmerkingen te maken.

Doorlopen procedure

In het kader van de balanced approach-procedure is een gefaseerde aanpak gehanteerd, waarbij in stappen wordt toegewerkt naar een reductie van de geluidbelasting met 20% op het etmaal, Lden en 15% in de nacht, Lnight (-15% Lden in 2025 en de resterende 5% Lden op een later moment).

Op 1 september 2023 heeft het kabinet een eerste maatregelenpakket genotificeerd bij de Europese Commissie⁹. In de brief van 24 mei 2024 aan de Tweede Kamer is vervolgens beschreven waarom dit maatregelenpakket sindsdien is gewijzigd. Voorts is de termijn waarbinnen de maatregelen gerealiseerd worden gefaseerd¹⁰. Gekozen is voor een gefaseerde aanpak om ruimte te bieden voor alternatieve maatregelen. De samenstelling van het aangepaste maatregelenpakket verschilt op een aantal punten van het genotificeerde pakket op 1 september 2023. Er is een aantal nieuwe maatregelen bij gekomen. Omdat met deze nieuwe maatregelen meer reductie van de geluidhinder kan worden behaald, is minder reductie van het aantal vliegtuigbewegingen noodzakelijk dan in het op 1 september 2023 genotificeerde maatregelenpakket werd voorzien. Over het aangepaste maatregelenpakket heeft een aanvullende raadpleging plaatsgevonden van 24 mei 2024 tot en met 21 juni 2024¹¹.

⁸ Verordening (EU) Nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak (PB L 173).

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 481.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 499.

¹¹ www.internetconsultatie.nl/aanvullende-raadpleging_BA.

Vervolgens heeft het kabinet besloten het volgende maatregelenpakket te implementeren¹²:

1. Inzet stillere toestellen in de nacht;
2. Tariefdifferentiatie om de inzet van zo stil mogelijke vliegtuigen te stimuleren;
3. Additionele vlootvernieuwing;
4. Weren van lawaaige toestellen in de nacht;
5. Vaststelling van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen per jaar (bandbreedte 475.000 – 485.000), waarvan 27.000 in de nacht.

Overigens wordt alleen de laatste maatregel door wijziging van het LVB vastgelegd. De overige maatregelen worden op een andere wijze vastgelegd. Tezamen kan het volledige pakket per november 2025 worden ingevoerd.

Op 4 september 2024 is het definitieve notificatiepakket ingediend bij de Europese Commissie. Met het advies van de Europese Commissie van **PM** is de balanced approach procedure afgerond. **PM inhoud advies**

In het genotificeerde maatregelenpakket is nog uitgegaan van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen tussen 475.000 en 485.000. Controleberekeningen hebben geleid tot een nieuwe afweging waarna uiteindelijk het maximumaantal vliegtuigbewegingen per jaar van 478.000 is vastgesteld¹³. Dat aantal is in deze wijziging van het LVB opgenomen.

Relatie maatregelenpakket met natuurvergunning Schiphol

Het maatregelenpakket past binnen de op 26 september 2023 op grond van de Wet natuurbescherming aan Schiphol verleende natuurvergunning. Die vergunning is verleend voor een jaarlijks aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer, klein luchtverkeer (general aviation (GA)) en alle met de exploitatie samenhangende grondgebonden activiteiten. Daarnaast is tijdelijk, tot het moment waarop het LVB integraal is gewijzigd, vergunning verleend voor een jaarlijks aantal van ten hoogste 500.000 vliegtuigbewegingen. Mocht de wijziging van het LVB tot een hoger aantal dan 440.000 vliegtuigbewegingen leiden, dan is dat hogere aantal toegestaan, tot een maximum van 500.000.

Gevolgen milieu

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven is voor deze wijziging van het LVB geen mer-beoordeling nodig, omdat de grenswaarden niet worden aangepast.

In het kader van het hiervoor genoemde NNHS is door Schiphol de Milieueffectrapportage “Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol” opgesteld. In dit MER (van

2020) zijn de milieueffecten beschreven van de destijds voorgenomen activiteit, met 500.000 vliegtuigbewegingen (waarvan 32.000 in de nacht) en met preferentieel baangebruik. Vooruitlopend op de wijziging van het LVB ter implementatie van het NNHS wordt in de praktijk al gevlogen volgens het strikt preferentieel baangebruik met een maximaal aantal vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht. Uit het MER blijkt dat de effecten van de voorgenomen activiteit (de toename van het aantal vliegtuigbewegingen tot 500.000) passen binnen de gelijkwaardigheidscriteria en dat ook wordt voldaan aan de regels van het NNHS. Er is geen sprake van effecten die van een zodanige aard zijn dat ze een belemmering vormen voor de uitvoering van de voorgenomen activiteit.

De in dit MER beschreven milieueffecten zijn derhalve in principe de effecten die horen bij het huidige gebruik van Schiphol met 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht, en met preferentieel baangebruik. Ten opzichte van het huidige gebruik zal een reductie naar 478.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 27.000 in de nacht, een verbetering van de milieueffecten en van de geluidshinder voor omwonenden opleveren.

Voor de in voorbereiding zijnde algehele wijziging van het LVB, waarmee onder meer nieuwe grenswaarden voor geluid in handhavingpunten worden vastgesteld, wordt een nieuwe MER opgesteld. Deze is in voorbereiding. Zoals hiervoor beschreven komt er met die wijziging ook een einde aan het anticiperend handhaven door de ILT.

Artikel 4.2.3a LVB

Gelet op het bovenstaande wordt in artikel 4.2.3a van het LVB opgenomen dat op de luchthaven Schiphol per gebruiksjaar maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer mogen plaatsvinden. Maximaal 27.000 daarvan vinden plaats in de periode van 23.00 tot 7.00 uur.

3.2. Handelsverkeer en General Aviation (GA)

In het Aldersadvies van 2008 is bij het uitgangspunt van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen expliciet aangegeven dat het hier een aantal exclusief GA betreft en dat er van dat aantal maximaal 32.000 in de nacht en vroege ochtend mogen plaatsvinden. Op 1 november 2018 is een wijziging van het LVB¹⁴ in werking getreden waarin het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 32.000 in de nacht en vroege ochtend al is opgenomen. In de betreffende wijziging van het LVB is voor dat aantal vliegtuigbewegingen exclusief GA het begrip handelsverkeer gebruikt en gedefinieerd. Die definitie gaat nu dus ook gelden voor het maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen. De definitie wordt in

¹² Kamerstukken II, 2024/25, 29 665, nr. 517.

¹³ Kamerstukken II, 2024/25, 29 665, nr. 523.

¹⁴ Staatsblad 2018, 366.

het LVB overigens niet voor het eerst gebruikt. Ook in de Tijdelijke regeling volumeplafond nachtvluchten Schiphol die, als voorloper van de genoemde LVB-wijziging, heeft gegolden van 1 november 2017 tot 1 november 2018, werd de definitie al gehanteerd.

Mede in verband met het opnemen van de definitie van handelsverkeer in het LVB heeft een schriftelijk overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer. Handelsverkeer betreft verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor individuele boekingen voor passagiers waarbij er sprake is van een aangekondigd vliegschema, en/of vracht en/of post. Het gaat derhalve om vluchten waarvoor men als gebruiker moet betalen, hetzij via een ticket als passagier, hetzij via transportkosten voor vracht, pakketten, post etc. Het gaat dus om de aard van de vlucht, ongeacht het type toestel. Ander verkeer valt onder GA, dit kan zowel zakelijk als recreatief verkeer betreffen. GA betreft voorts vluchten met politie- en kustwachthelikopters en testvluchten met vliegtuigen die op Schiphol in onderhoud of reparatie zijn. GA wordt overigens meegenomen bij de toetsing aan de gelijkwaardigheidscriteria¹⁵.

Op Schiphol is ook sprake van zogenaamde positioneringsvluchten. Dit zijn verkeersvluchten met vliegtuigen die leeg vanaf Schiphol vertrekken om op een andere luchthaven passagiers etc. op te halen dan wel leeg op Schiphol aankomen om passagiers etc. op te halen voor vertrek naar een andere luchthaven. Uiteraard vallen deze vliegtuigbewegingen ook onder handelsverkeer. Hoewel sprake is van leeg vertrekkende dan wel leeg aankomende vliegtuigen zijn ze vervolgens wel bedoeld voor het in de definitie van handelsverkeer bedoelde gebruik en tellen ze derhalve mee in het maximaal aantal van 478.000. Er zijn ook positioneringsvluchten die niet meetellen voor handelsverkeer, namelijk de vluchten van/naar onderhoudsfaciliteiten of leveringsvluchten van de fabrikant. Ook vluchten die zuiver ingezet worden om gestrande passagiers op te halen, gelden niet als handelsverkeer. Naast handelsverkeer is er dus ook overig – niet handelsverkeer, dat met name GA-verkeer betreft. Daarbij gaat het vooral om business aviation en maatschappelijke vluchten.

4. Verhouding tot andere regelgeving

4.1. Hogere regelgeving

EU-geluidverordening

In dit kader is van belang Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG (hierna: geluidverordening). De geluidverordening is op 13 juni 2016 in werking getreden. De verordening is van toepassing op burgerluchtvaartuigen op luchthavens met meer dan 50.000 bewegingen van burgerluchtvaartuigen. In Nederland is dat vooralsnog alleen de luchthaven Schiphol.

De verordening bevat de zgn. balanced approach-procedure, zijnde een afwegingskader en procedure die moeten worden gevolgd om tot een exploitatiebeperking te komen. Voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen dient op grond van artikel 8 van de verordening een procedure met een raadplegingsproces te worden gevolgd. Zoals in paragraaf 3.1 reeds is aangegeven is deze procedure gevolgd voor het in het onderhavige besluit opgenomen maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 voor het etmaal en 27.000 voor de nacht.

EU-slotsverordening

Daarnaast is van belang de Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van “slots” op communautaire luchthavens (hierna: slotsverordening). De slotsverordening geeft regels voor de uitgifte van slots op gecoördineerde EU-luchthavens. Voor een gecoördineerde luchthaven worden twee keer per jaar de “parameters voor slotallocatie” worden vastgesteld. Dit is de capaciteitsdeclaratie die respectievelijk voor ieder winter- en zomerseizoen wordt vastgesteld en aangeeft hoeveel slots de slotcoördinator kan toedelen. De uiterste datum voor vaststelling van de capaciteitsdeclaratie voor het winterseizoen 2025/2026 is 8 mei, zoals verder toegelicht in paragraaf 1.

ICAO-Resolutie A33/7

De Balanced Approach procedure is gebaseerd op Resolutie A33/7 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO, (Doc 9790)¹⁶. In deze resolutie is het concept van de evenwichtige aanpak van geluidsbeheer (de balanced approach) ingevoerd en de methode vastgesteld om beleid voor vliegtuiglawaai te ontwikkelen. Dit is de basis voor de geluidverordening.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 29 665, nr. 277.

¹⁶ www.icao.int/publications/documents/9790.en.pdf

4.2. Nationale regelgeving

Luchthavenindelingbesluit Schiphol

Het Luchthavenindelingbesluit (LIB) bevat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau in verband met de luchthaven Schiphol. Tezamen met het LVB, dat is – naast veiligheid mede - is gericht op de beheersing van de belasting van het milieu door het luchthavenluchtverkeer, dragen deze besluiten bij aan de milieugerelateerde inkadering van de luchtvaartoperatie op de luchthaven Schiphol. In het MER voor de hiervoor beschreven algehele wijziging van het LVB worden ook de ruimtelijke effecten van de in die wijziging voorgenomen activiteit in beeld gebracht ten behoeve van een eventuele wijziging van het LIB.

Wet natuurbescherming

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk voor dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 1 oktober 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wet natuurbescherming, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Op grond van de Wet natuurbescherming dient Schiphol te beschikken over een natuurvergunning. Op de inhoud van deze vergunning is reeds ingegaan in paragraaf 3.1, alsmede op welke wijze het maatregelenpakket past binnen de op 26 september 2023 aan Schiphol verleende natuurvergunning.

Algemene wet bestuursrecht

Bij de Eerste Kamer is in behandeling het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de invoering van beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State tegen besluiten met betrekking tot de luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven en van de Wet luchtvaart in verband met de vantoepassingverklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op besluiten met betrekking tot de luchthaven Schiphol, de luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens en in verband met het corrigeren van een verwijzing (Kamerstukken II 2023-2024, 36 871, nr. 1-3). Het wetsvoorstel is op 4 februari 2025 door de Eerste Kamer aanvaard en zal zo spoedig mogelijk in werking treden PM. Als gevolg van deze wetswijziging wordt het mogelijk tegen deze LVB-wijziging beroep bij de bestuursrechter in te stellen. Het betreft

beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Omgevingswet

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven is in het kader van de lopende balance approach-procedure het Actieplan omgevingslawaaai Schiphol 2018 – 2023 in september 2023 aangevuld met geluidsdoelen om in lijn met de inzet van het kabinet de geluidbelasting in de omgeving van Schiphol te verminderen. Sinds 1 januari 2024 zijn de actieplannen gebaseerd op artikel 3.6 van de Omgevingswet. Luchthavens zijn verder nog niet opgenomen in de Omgevingswet. Dit is voorzien bij de wetswijziging voor de invoering van het nieuwe systeemconcept voor de regulering van het geluid van Schiphol en de andere luchthavens dat in voorbereiding is.

5. Uitvoering en handhaving

5.1. Uitvoering

In de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI), die is gebaseerd op de artikelen 8.27 tot en met 8.30 van de Wet luchtvaart, is de registratie door de exploitant geregeld van de veiligheids- en milieubelasting veroorzaakt door het verkeer dat van de luchthaven gebruik maakt. Tevens is opgenomen welke berekeningen daarvoor door de exploitant moeten worden verricht. In verband hiermee geeft de RMI een overzicht van de gegevens die ten behoeve van het toezicht op de gebruiksregels door de exploitant aan de ILT moeten worden verstrekt.

De exploitant neemt het maximaal aantal vliegtuigbewegingen op in de capaciteitsdeclaratie op basis waarvan de slots (voor het slotplichtig verkeer) op de luchthaven worden uitgegeven. Het is niet toegestaan om zonder slot van de luchthaven gebruik te maken. Maatschappelijk verkeer is niet slotplichtig.

5.2. Toezicht en handhaving

De ILT houdt toezicht op de naleving van alle regels en normen in het LVB – inclusief het door deze wijziging toegevoegde maximaal aantal vliegtuigbewegingen - en neemt zo nodig maatregelen. Voorafgaand aan het gebruiksjaar wordt aan de hand van een gebruiksprognose van de luchthaven-exploitant bezien of het verwachte gebruik van de luchthaven voldoet aan de regels en normen. Na afloop van het gebruiksjaar wordt vastgesteld of alle normen en regels zijn nageleefd.

De grenswaarden voor geluid in handhavingpunten van het huidige LVB worden sinds 2015 door de ILT anticiperend gehandhaafd, dat wil zeggen anticiperend op de wijziging

van het LVB waarmee in het LVB regels voor preferentieel baangebruik worden opgenomen. Dit anticiperend handhaven houdt in dat in geval van een overschrijding van een of meer grenswaarden voor geluid in handhavingspunten geen maatregel op grond van artikel 8.22 van de Wet luchtvaart wordt genomen door de ILT indien de overschrijding het gevolg is van het uitvoeren van de baangebruiksregels. Om het anticiperend handhaven te kunnen beëindigen moeten eerst de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten worden aangepast. Dat gebeurt in de hiervoor genoemde algehele wijziging van het LVB. Met de inwerkingtreding van die wijziging wordt het anticiperend handhaven beëindigd.

Toezicht en handhaving vindt plaats door de ILT op basis van door de sectorpartijen verstrekte gegevens. In de RMI is opgenomen welke gegevens moeten worden verstrekt en op welke wijze. In verband met de onderhavige wijziging van het LVB is de RMI aangepast. Toegevoegd is dat de exploitant in verband met het maximum aantal vliegtuigbewegingen opgenomen in artikel 4.2.3a van het LVB, op de in de regeling opgenomen wijze het aantal feitelijke vliegtuigbewegingen met handelsverkeer van het etmaal registreert en maandelijks verstrekt aan de inspecteur-generaal, binnen twee weken na afloop van elke maand. Voor het maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer gedurende de periode tussen 23.00 en 7.00 uur is dit al eerder in de RMI opgenomen.

5.3. HUF-toets ILT

De ILT heeft het ontwerpbesluit beoordeeld als handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig.

5.4. Uitvoeringstoets LVNL

LVNL heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd met betrekking tot het ontwerpbesluit. Deze uitvoeringstoets wees uit dat de twee in het ontwerpbesluit opgenomen capaciteitsreducties uitvoerbaar zijn voor LVNL mits de in de toets aangegeven consequenties voor de efficiëntie, milieu en de financiën van LVNL worden geaccepteerd en aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Hierover is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in gesprek met LVNL.

6. Gevolgen voor bedrijven en administratieve en bestuurlijke lasten

Het gerealiseerde aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol in 2024 ligt met 470.819 dicht bij het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 dat is opgenomen in dit besluit, waardoor de wijziging naar verwachting een zeer geringe impact heeft op Schiphol en het bedrijfsleven.

De wijziging van het LVB heeft geen significante regelwerkeffecten tot gevolg. Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven wordt door de ILT sinds 2015 anticiperend – op het nieuwe stelsel met preferent baangebruik en een maximumaantal vliegtuigbewegingen - gehandhaafd. In verband daarmee wordt door Schiphol al de nodige informatie aangeleverd, onder meer over het maximumaantal vliegtuigbewegingen per jaar met handelsverkeer. Om deze redenen heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) aangegeven de ontwerp wijziging van het LVB en de ontwerp wijziging van de RMI niet te selecteren voor een formeel advies.

7. Totstandkomingsprocedure

7.1. Zienswijzenprocedure

Op grond van artikel 8.24 in samenhang met artikel 8.13 en 8.14 van de Wet luchtvaart is het ontwerpbesluit van ... tot ... ter inzage gelegd met de mogelijkheid voor een ieder tot het indienen van een zienswijze. Hierbij is conform het besluit van de minister van 9 december 2024 (Stcrt. 2024, 38785) de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast. In verband met deze wettelijk verplichte zienswijze procedure heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

PM uitkomst zienswijze procedure

7.2. Voorhang Staten-Generaal

Op grond van artikel 8.24 in samenhang met artikel 8.13 en 8.14 van de Wet luchtvaart is het ontwerpbesluit van ... tot ... voorgehangen bij de Staten-Generaal.

8. Inwerkingtreding

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

Artikelsgewijs

Artikel I

Met deze wijziging wordt een maximum aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen voor het etmaal vastgelegd en wordt het maximum aantal van 32.000 voor de nacht dat reeds in 2018 in het LVB is opgenomen gewijzigd in 27.000. De toelichting hierop is opgenomen in het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel II

Het besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zo spoedige mogelijke inwerkingtreding van het besluit is gewenst zodat hiermee rekening kan worden gehouden in de capaciteitsdeclaratie voor de uitgifte van slots voor het slotseizoen winter 2025/2026.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

B. Madlener

**Ministerie van
Infrastructuur en Waterstaat**

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

Februari 2025