STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 37692
3 november 2026

Advies Raad van State inzake nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van regels voor preferentieel baangebruik, wijziging van de handhavingspunten geluidsbelasting, de maximum aantallen vliegtuigbewegingen en enige andere wijzigingen, en van het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 1981, 343)

Nader Rapport

10 oktober 2026
IENW/BSK-2026/195461

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van regels voor preferentieel baangebruik, wijziging van de handhavingspunten geluidsbelasting, de maximum aantallen vliegtuigbewegingen en enige andere wijzigingen, en van het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 1981, 343)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 augustus, nr. 2026001629, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2026, No. W17.26.00246/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

1. Inleiding

a. Hoofddoelstellingen van het ontwerpbesluit

In juni 2022 heeft het toenmalige kabinet over de luchthaven Schiphol besloten om te komen tot een hernieuwde balans tussen economische belangen en omgevingsbelangen (Hoofdbesluit). Om deze nieuwe balans te realiseren, is onder meer een geluidsdoel gesteld met een stapsgewijze reductie tot 20% minder ernstig gehinderden en woningen op het etmaal en 15% minder ernstig slaapverstoorden en woningen in de nacht tot en met 2029 ten opzichte van de referentiesituatie 1 november 2024.

De uitvoering van het Hoofdbesluit heeft geresulteerd in het voorliggende ontwerpbesluit, waarmee – samengevat weergegeven – vier doelstellingen worden nagestreefd:

1. *Een juridische basis bieden voor de exploitatie van Schiphol en daarmee het beëindigen van anticiperend handhaven – een gedoogsituatie tot een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 per gebruiksjaar;*
2. *Opvolging geven aan de bevelen uit het vonnis van de rechtbank Den Haag in de RBV-zaak, waaronder het herstel van praktische en effectieve rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol;*
3. *De geluidbelasting op de omgeving verminderen door de maatregelen die voortvloeien uit de doorlopen balanced approach-procedure (hierna: BA-procedure) vast te leggen en te borgen via in acht te nemen geluidgrenswaarden; daarbij is het door het kabinet geformuleerde geluidsdoel van (doorslaggevend) belang;*
4. *Ter verbetering van de rechtsbescherming van bewoners in de omgeving van Schiphol een stelsel met meer handhavingspunten introduceren; daarbij wordt ook het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (hierna: NNHS) ten aanzien van het preferentieel baangebruik geïmplementeerd.*

b. Vastleggen maximumaantal vliegtuigbewegingen en geluidnormering

Met het oog op het bereiken van deze doelstellingen voorziet het ontwerpbesluit in een aantal substantiële wijzigingen ten opzichte van het vorige LVB. Twee geluidreducerende maatregelen die voortvloeien uit de gevolgde BA-procedure worden rechtstreeks in het ontwerpbesluit verankerd, namelijk het vastleggen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar van 478.000 gedurende het etmaal, waarvan 27.000 in de nacht.

Daarbij is op termijn ook voorzien in een gefaseerde verhoging van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen tot maximaal 500.000 bij verdere vlootverstilling. Die verhoging kan pas in gang worden gezet wanneer aan de daarvoor gestelde vereisten is voldaan, zoals het halen van het door het kabinet geformuleerde geluidsdoel inzake ernstig gehinderden en slaapverstoorden.

Andere maatregelen die volgen uit de BA-procedure, zoals het inzetten van stillere toestellen in de nacht, het weren van de meest lawaaiige toestellen en stimulering van stillere toestellen via tariefdifferentiatie, vinden hun weerslag in de voorgestelde grenswaarden voor geluid. Daarbij gaat het in de eerste plaats om in acht te nemen grenswaarden voor de geluidbelasting in verschillende handhavingspunten in woonplaatsen die zich bevinden binnen de 45 L_{den}-contour en de 40 L_{night}-contour rond Schiphol.

Met het oog op de verbetering van de rechtsbescherming van bewoners in de omgeving van Schiphol wordt het aantal handhavingspunten uitgebreid van 35 tot 148 op het etmaal en van 25 tot 59 in de nacht en zijn ook de grenswaarden in de handhavingspunten opnieuw bepaald. Deze grenswaarden sluiten enerzijds aan bij de maatregelen die volgen uit de doorlopen BA-procedure en zijn anderzijds afgestemd op het kunnen uitvoeren van de exploitatie van Schiphol in de nieuwe situatie met maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal, waarvan maximaal 27.000 in de nacht. Daarnaast voorziet het ontwerpbesluit in normering van het Totaal Volume Geluid (TVG), zowel voor het etmaal als voor de nacht. Dit betreft een aparte, zelfstandige geluidnormering van het geluid van alle toegestane vliegtuigbewegingen in een gebruiksjaar.

Het vastgestelde maximumaantal vliegtuigbewegingen, de grenswaarden in de handhavingspunten en het TVG moeten tezamen ervoor zorgen dat de geluidbelasting en -hinder voor de omgeving binnen de gestelde kaders blijft.

c. Implementatie Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel

In het ontwerpbesluit wordt ook voorzien in een aantal regels die voortvloeien uit het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (hierna: NNHS). In de eerste plaats gaat het daarbij om regels met betrekking tot het preferentieel baangebruik, die moeten leiden tot beperking van de geluidbelasting van omwonenden en vermindering van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden. In de tweede plaats gaat het om regels in verband met de jaarlijks vast te stellen gebruiksprognose en evaluatie.

Jaarlijks moet de exploitant van de luchthaven een gebruiksprognose voor het voorgenomen gebruik in het komende gebruiksjaar opstellen, waarbij moet worden voldaan aan de regels in het LVB. Gedurende het gebruiksjaar moet er oog zijn voor de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG). Dit is de aan het eind van het gebruiksjaar verwachte geluidbelasting, die op een bepaald moment in de loop van het gebruiksjaar wordt bepaald en die wordt berekend aan de hand van het feitelijk gebruik van de luchthaven tot dat moment, gevoegd bij het verwachte gebruik in de rest van het gebruiksjaar.

Het is mogelijk dat in de loop van het gebruiksjaar blijkt dat de ZOG in een bepaald handhavingspunt hoger is dan de voor dat punt vastgestelde grenswaarde. In dat geval moet de luchthavenexploitant in samenspraak met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruik maken binnen vier weken na het einde van de maand waarin deze ZOG door de exploitant is vastgesteld een beheersplan opstellen. Het beheersplan bevat maatregelen waarmee overschrijding van de grenswaarde aan het einde van het gebruiksjaar wordt voorkomen. In zo'n beheersplan mag worden bepaald dat van de regels voor preferentieel baangebruik wordt afgeweken, voor zover de ruimte in de grenswaarden in de handhavingspunten dit toelaat. Na afloop van het gebruiksjaar moet een evaluatie worden uitgevoerd.

d. Handhaving en rechtsbescherming

Met het ontwerpbesluit is tevens beoogd het handhavingsinstrumentarium van de ILT te verbeteren, onder andere door beter toezicht gedurende het gebruiksjaar mogelijk te maken.

In dat verband moet allereerst worden opgemerkt dat tijdens het gebruiksjaar nog niet op de

geluidgrenswaarden in het LVB kan worden gehandhaafd. Pas na afloop van het gebruiksjaar kan namelijk worden vastgesteld of zich een overschrijding daarvan heeft voorgedaan. Zowel de grenswaarden die gelden in de handhavingspunten als de grenswaarden die gelden voor het TVG bevatten immers een normering voor het gehele gebruiksjaar.

Wanneer echter al tijdens het gebruiksjaar wordt vastgesteld dat zich een dreigende overschrijding van een grenswaarde voordoet, geldt de verplichting voor de luchthavenexploitant om, in samenspraak met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de betrokken luchtvaartmaatschappijen, een beheersplan op te stellen met maatregelen om de dreigende overschrijding te voorkomen. De maatregelen die in dat beheersplan worden opgenomen moeten worden uitgevoerd. De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van dit beheersplan.

Tegen het niet of niet tijdig opstellen van een (adequaat) beheersplan om een (dreigende) overschrijding te voorkomen kan de ILT handhavend optreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. Bewoners kunnen de ILT verzoeken om gedurende het gebruiksjaar toezicht te houden op de ZOG in handhavingspunten en de ILT zo nodig verzoeken om het opstellen van een beheersplan af te dwingen.

Na afloop van het gebruiksjaar toetst de ILT of de geluidgrenswaarden zijn nageleefd. Wanneer de ILT een overschrijding van grenswaarden heeft vastgesteld, kan het een of meer maatregelen opleggen om een overtreding in het volgende gebruiksjaar te voorkomen. Wanneer in dat nieuwe gebruiksjaar blijkt dat zich nog steeds een overschrijding van grenswaarden voordoet en de maatregelen dus niet het beoogde effect hebben gehad, kan het ILT – in het daaropvolgende jaar – een bestuurlijke boete opleggen aan de exploitant van de luchthaven.

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt met de toename van het aantal handhavingspunten beoogd de rechtsbescherming van omwonenden van Schiphol te verbeteren. Zo kunnen beroepsgerechtigde omwonenden beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de vaststelling van het LVB Schiphol, waartoe ook de in de handhavingspunten opgenomen geluidgrenswaarden behoren. Ook kunnen belanghebbende bewoners bij een overschrijding van grenswaarden na afloop van het gebruiksjaar de ILT verzoeken om maatregelen te treffen ter voorkoming van een overschrijding van grenswaarden in het volgende gebruiksjaar.

e. Overige wijzigingen

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat het ontwerpbesluit nog een aantal overige wijzigingen bevat. Zo is er niet alleen een wijziging van de grenswaarden voor geluid, maar eveneens van de grenswaarden voor de uitstoot van stoffen. Ook wordt onder meer het aantal toegestane afwijkingen van de beperking op het gebruik van de Aalsmeerbaan geregeld, afwijkingen van het baan- en routegebruik vanwege jaarlijks onderhoud, de procedure voor het verrichten van groot onderhoud, en de verplichting om te taxiën met het minimaal noodzakelijk aantal motoren.

f. Leeswijzer

Met het ontwerpbesluit wil de regering een belangrijke stap zetten in het streven naar vermindering van de geluidhinder op de omgeving van de luchthaven Schiphol en in het bijzonder het herstel van de rechtsbescherming van omwonenden. De Afdeling onderschrijft het belang om een evenwicht te vinden tussen belangen van de luchthaven en diens gebruikers en de belangen van omwonenden. De Afdeling maakt opmerkingen bij de volgende aspecten van het ontwerpbesluit.

In punt 2 wordt de vraag aan de orde gesteld welke stuurmaatregelen getroffen kunnen worden bij een (dreigende) overschrijding van geluidsgrenswaarden en wordt ingegaan op het proces van gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen. Punt 3 gaat in op de verhouding van het ontwerpbesluit tot fundamentele rechten. Punt 4 gaat in op de verhouding van het ontwerpbesluit en het (herziene) (project-)milieueffectrapport tot de wettelijke vereisten uit het Omgevingsbesluit. Tot slot behandelt punt 5 het schrappen van de grenswaarde voor de stof CO (koolstofmonoxide).

2. Normering van de inhoud van het LVB Schiphol

De Afdeling gaat in deze paragraaf in op de maatregelen die worden getroffen met het oog op herstel van de rechtsbescherming voor omwonenden. Daarbij zijn de volgende drie punten van belang: de stuurmaatregelen die gedurende het gebruiksjaar (punt 2.a) en na afloop van een gebruiksjaar waarin de grenswaarden niet blijken te zijn gehaald (punt 2.b) kunnen worden getroffen, en de controle op een gefaseerde verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen tot (uiteindelijk) 500.000 (punt 2.c). In alle drie de gevallen laat de toelichting onhelderheden bestaan over de procedure en daarmee over de

zekerheid dat de grenswaarden uiteindelijk worden nageleefd en over de mogelijkheden voor rechtsbescherming.

a. Stuurmaatregelen gedurende het gebruiksjaar

In het stelsel van de Wet luchtvaart zitten, gedurende het gebruiksjaar, beperkingen aan de mogelijkheden tot handhavend optreden door de ILT en daarmee ook aan de rechtsbeschermingsmogelijkheden van belanghebbenden.

In dat verband maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit.

i. Het beheersplan

Zoals hiervoor onder 1.c en 1.d is vermeld, kan de ILT gedurende het gebruiksjaar niet – bij wijze van lik-op-stuk-handhaving – overgaan tot het opleggen van (handhavings)maatregelen bij een (dreigende) overschrijding van geluidgrenswaarden. Wel wordt Schiphol met het voorliggende ontwerpbesluit verplicht om tijdens het gebruiksjaar bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen binnen vier weken na het einde van de maand waarin de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG) is vastgesteld een beheersplan te maken.

In dat beheersplan moet worden aangetoond op welke manier wordt voorkomen dat de dreigende overschrijding van de grenswaarde daadwerkelijk plaatsvindt. De sectorpartijen moeten in dat beheersplan beschrijven welke stuurmaatregelen zij willen treffen om een overschrijding gedurende het gebruiksjaar te voorkomen. Dit beheersplan moet aan de ILT worden toegestuurd. De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het beheersplan. Een belangrijke voorwaarde bij het treffen van stuurmaatregelen is dat deze – naar het oordeel van LVNL – veilig en uitvoerbaar moeten zijn.

De verplichting tot het opstellen van een beheersplan bij een dreigende overschrijding van grenswaarden kan de positie van omwonenden versterken. Het is echter nog niet duidelijk welk soort stuurmaatregelen zo'n beheersplan kan bevatten om ervoor te zorgen dat een dreigende overschrijding van grenswaarden alsnog kan worden voorkomen. In het ontwerpbesluit en in de toelichting ontbreekt een beschrijving van de stuurmaatregelen die de sectorpartijen kunnen nemen om een mogelijke overschrijding gedurende het gebruiksjaar te voorkomen. Ook ontbreekt een beschrijving op welke wijze is verzekerd dat deze stuurmaatregelen in het licht van de inhoud van het ontwerpbesluit veilig en uitvoerbaar zijn.

De Afdeling adviseert op deze aspecten in de toelichting nader in te gaan en aldus nader te motiveren welke waarborgen het ontwerpbesluit biedt om een dreigende overschrijding van grenswaarden alsnog te voorkomen.

De regering neemt het advies van de Afdeling over. In paragraaf 5.2 van de nota van toelichting is daarom verduidelijkt dat, wanneer uit de maandelijkse monitoring blijkt dat een overschrijding van een geluidgrenswaarde dreigt, de exploitant van de luchthaven een beheersplan op moet stellen. Mogelijke stuurmaatregelen worden vooraf, in afstemming met Luchtverkeersleiding Nederland en de betrokken luchtvaartmaatschappijen, beoordeeld op veiligheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit. Ook is verduidelijkt dat, afhankelijk van de aard en locatie van het knelpunt, bijvoorbeeld gekozen kan worden voor het aanpassen van de baanpreferentie, het wijzigen van de inzetduur van secundaire banen, het gebruik van alternatieve vertrek- of naderingspunten of het hoger oplijnen van verkeer op de eindnadering.

Verder is nader toegelicht dat bij de keuze van een stuurmaatregel rekening wordt gehouden met de verwachte ontwikkeling van de geluidbelasting, het resterende deel van het gebruiksjaar en de effecten op andere gebieden. Daarbij is verduidelijkt dat een stuurmaatregel uitsluitend toegepast wordt indien deze onder de actuele omstandigheden veilig en uitvoerbaar is. Na invoering wordt het effect gemonitord en kan het beheersplan zo nodig worden aangepast. Daarbij wordt gestreefd naar een stuurmaatregel die de dreigende overschrijding voldoende voorkomt en tegelijkertijd de gevolgen voor andere gebieden en de operationele uitvoering zoveel mogelijk beperkt.

ii. Het handhavingsinstrumentarium

De ILT heeft in de uitgevoerde toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerpbesluit (de HUF-toets) aangegeven dat het opleggen van een last onder dwangsom bij het niet (tijdig) opstellen van een beheersplan weinig toegevoegde waarde heeft, omdat dit niet effectief is. Een handhavingsinstrument met een 'lik-op-stuk-element', zoals een boete, is het best passend bij dit type overtreding, zo heeft de ILT toegelicht.

Naar aanleiding daarvan is in het ontwerpbesluit toegelicht dat een aanpassing van de Wet luchtvaart vereist is om een bestuurlijke boete op te leggen. Omdat dit een traject is dat meerdere jaren kan duren, en er waarde wordt gehecht aan het tijdig verankeren van de algehele LVB-wijziging, is ervoor gekozen om het te houden bij een last onder dwangsom.

De Afdeling constateert dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat in een Kamerbrief van 7 juli 2026 (aanvullend) heeft laten weten dat hij nu geen voorstel zal doen om de Wet luchtvaart op dit punt te wijzigen. Dit omdat het de bedoeling is dat in 2030 een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid in werking zal treden. Daarbij is het beleidsvoornemen om voor luchtvaart een bestuurlijke boete bij overtreding van grenswaarden mogelijk te maken.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium bij gebreke van een bevoegdheid voor de ILT om een bestuurlijke boete op te leggen. In dat kader dient tevens nader te worden toegelicht op welke wijze vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel eerder dan in 2030 kan worden voorzien in een effectiever handhavingsinstrumentarium voor de ILT.

De regering onderschrijft de opmerking van de Afdeling. Daarom is in paragraaf 5.2 van de nota van toelichting aangevuld met een nadere toelichting op de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium. Daarbij is verduidelijkt welke mogelijkheden de ILT binnen het huidige stelsel heeft bij een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde en welke betekenis de ZOG, het beheersplan en de daarmee samenhangende stuurmaatregelen hebben voor het tijdig voorkomen van overschrijdingen.

Daarnaast wordt, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, een wijziging van de Wet luchtvaart voorbereid om de ILT de mogelijkheid te geven om bij overschrijding van een grenswaarde direct een bestuurlijke boete op te kunnen leggen. Hiermee wordt het handhavingsinstrumentarium verder versterkt en wordt invulling gegeven aan de wens om ook vooruitlopend op het nieuwe stelsel tot een nog uitgebreider handhavingsinstrumentarium te komen. Het streven is om dit wetsvoorstel medio 2027 bij de Tweede Kamer in te dienen.

b. Na afloop van een gebruiksjaar: beperking van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar mogelijk?

In de toelichting op het ontwerpbesluit wordt erkend dat de consequentie van het ontwerpbesluit kan zijn dat de geluidsruimte in een handhavingspunt in een gebruiksjaar is volgemaakt vóórdat het maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen van 478.000 is bereikt. Ook kan zich na het activeren van voorgesteld artikel 4.2.3b de situatie voordoen dat het aantal van (uiteindelijk) 500.000 per gebruiksjaar is bereikt. Weliswaar is voorzien in mogelijkheden om stuurmaatregelen te treffen bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van grenswaarden. Het is echter mogelijk dat het (uiteindelijke) maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar op de langere termijn niet kan worden uitgevoerd. Dit doordat de grenzen van de geluidsruimte in één of meerdere handhavingspunten zijn bereikt en (dreigende) overschrijdingen van in het LVB Schiphol opgenomen normen niet meer zijn te voorkomen door (stuur)maatregelen toe te passen.

De toelichting maakt echter niet duidelijk of, en zo ja via welke stappen en onder welke voorwaarden, het maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen ook naar beneden kan worden bijgesteld, indien zou blijken dat met (stuur)maatregelen overschrijding van in het LVB Schiphol opgenomen normen niet kan worden voorkomen. Hierin dient alsnog te worden voorzien.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

De regering neemt het advies van de Afdeling over. In paragraaf 5.2.3.3 is beschreven dat het uitgangspunt bij de selectie van een stuurmaatregel is dat een maatregel voldoende effectief moet zijn om de dreigende overschrijding te voorkomen, maar niet verder ingrijpt dan daarvoor noodzakelijk is. Een maatregel die ertoe leidt dat het aantal vliegtuigbewegingen daalt kan als ultimum remedium noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat het luchthavenluchtverkeer plaatsvindt binnen de grenswaarden in de handhavingspunten. Dit is wel afhankelijk van de probleemanalyse.

c. Controle op de gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar

Het ontwerpbesluit regelt een gefaseerde verhoging tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer per gebruiksjaar. Het pad hiernaartoe bestaat uit drie fases:
- *Fase 1 waarin 15% geluidsreductie tot en met 2029 ten opzichte van 1 november 2024 wordt behaald (waarbij de 15% bovenop de autonome ontwikkelingen moet worden gerealiseerd);*
- *Fase 2 waarin de overige 5% geluidsreductie tot en met 2029 ten opzichte van 2024 wordt behaald (inclusief de autonome ontwikkelingen als gevolg van de in 2025 besloten beleidswijziging);*

– *Fase 3 waarin een gefaseerde verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen kan worden gerealiseerd, als er extra verstilling optreedt.*

De systematiek om deze fases te realiseren is zo vormgegeven dat eerst de TVG-waarde van de eerste stap moet zijn gehaald. De tabel bevat de vervolgstappen met per gebruiksjaar de aflopende hoogtes van het TVG en de oplopende toegestane maximumaantal vliegtuigbewegingen. De afname in het TVG is gericht op een 50/50-verdeling van geluidswinst voor de luchtvaartsector en de omgeving. Dit leidt tot de volgende stappen:

Stap nr.	Gebruiksjaar	Totale volume geluid L_{den} in db(A) (artikel 4.2.1, tweede lid)	Totale volume geluid L_{night} in db(A) (artikel 4.2.2, tweede lid)	Maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer (artikel 4.2.3a)
1.	Eerste	60,22	50,23	481.000
2.	Tweede	60,15	50,23	491.100
3.	derde en daaropvolgende gebruiksjaren	60,10	50,23	500.000

i. De keuze voor 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar

Uit de toelichting volgt dat de keuze voor een gefaseerde verhoging tot een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 per gebruiksjaar is gebaseerd op een afweging tussen het belang van Nederland in de wereld(economie) en de hinder voor de omgeving. Het kabinet heeft zich in de eerdergenoemde besluitvorming in mei 2025 op het standpunt gesteld dat de keuze voor dit (uiteindelijke) maximumaantal vliegtuigbewegingen is terug te voeren op milieunormen en maatgevende kaders. Zo biedt bijvoorbeeld het kader van de natuurvergunning ruimte voor maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen.

De Afdeling stelt echter vast dat er op dit moment geen natuurvergunning (meer) geldt voor luchthaven Schiphol, zodat een en ander in een ander licht is komen te staan. In verband daarmee mist de Afdeling in de toelichting bovendien een motivering of en zo ja op grond waarvan de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen is te verenigen met de vier doelen van het voorliggende ontwerpbesluit.

De Afdeling adviseert de toelichting op het ontwerpbesluit in het licht van het voorgaande aan te vullen met een nadere motivering van de keuze voor 500.000 maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

De regering neemt het advies van de Afdeling over. In paragraaf 3.9.1 is nader toegelicht waarom het kabinet kiest voor een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de geluidsruimte die ontstaat door verdere verstilling van de vloot voor 50% ten goede komt aan de omgeving en voor 50% beschikbaar wordt gesteld aan de luchtvaartsector.

De keuze voor een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen hangt samen met het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie, het vestigingsklimaat en de internationale concurrentiepositie van Nederland. Schiphol vervult een belangrijke functie als internationale hub en het netwerk van bestemmingen en verbindingen ondersteunt de bereikbaarheid van Nederland, de vestiging van bedrijven en de werkgelegenheid. Tegelijkertijd opereert de luchtvaartsector in een internationaal en competitief speelveld, waarin andere Europese landen investeren in hun luchthavens en de capaciteit en aantrekkelijkheid daarvan vergroten. Wanneer op Schiphol structureel minder ruimte beschikbaar is, kan dit gevolgen hebben voor het aantal en de frequentie van bestemmingen en voor de investeringsbeslissingen van luchtvaartmaatschappijen. De systematiek van de gefaseerde terugkeer biedt daarom, nadat voldoende geluidsreductie is gerealiseerd, perspectief op het gedeeltelijk benutten van de daardoor ontstane geluidsruimte door de luchtvaartsector, zonder het doel van verdere vermindering van de geluidshinder uit het oog te verliezen.

ii. Het systeem van de gefaseerde verhoging

Daarnaast merkt de Afdeling op dat in de toelichting bij het ontwerpbesluit voorop wordt gesteld dat het belangrijk is om de keuze over het activeren van de systematiek van de gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar zorgvuldig te maken. Die systematiek komt neer op een combinatie van controle op de beginstap door middel van het doorlopen van een voorhangprocedure van vier weken en een automatisme in de vervolgstappen. Volgens de toelichting is niet gekozen voor besluitvorming over alle individuele stappen, omdat besluitvorming hierover op jaarbasis te complex is.

De Afdeling merkt op dat het automatisch activeren van de vervolgstappen zich niet goed lijkt te verdragen met de beoogde zorgvuldigheid. Het gaat daarbij niet alleen om het bieden van perspectief aan de luchtvaartsector op beheerste groei van de luchthaven Schiphol. Het is eveneens van belang duidelijkheid te bieden aan omwonenden om te komen tot afname van geluidshinder rondom de luchthaven en vooral dat deze afname ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Het is de Afdeling niet duidelijk hoe voorafgaand aan elke stap tot verhoging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen wordt geborgd dat na die stap de beoogde verdere vermindering van het TVG ten opzichte van de startwaarde daadwerkelijk duurzaam wordt bereikt. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom enigerlei vorm van borging niet mogelijk, laat staan te complex, zou zijn. Slechts vertrouwen op handhaving door de ILT na een stap tot verhoging lijkt kwetsbaar, mede in het licht van de omstandigheid dat de Wet luchtvaart (nog) geen mogelijkheden voor lik-op-stuk-handhaving biedt.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande nader te motiveren hoe het automatisch activeren van de vervolgstappen zich verhoudt tot de beoogde zorgvuldigheid en zo nodig het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

De regering neemt het advies van de Afdeling over. In paragraaf 3.9.5 van de nota van toelichting is daarom nader toegelicht dat het automatisch activeren van de vervolgstappen zorgvuldig is vormgegeven. Voorafgaand aan het besluit tot inwerkingtreding vindt zorgvuldige besluitvorming plaats, waarbij onder meer wordt beoordeeld of aan de voorwaarden voor gefaseerde terugkeer is voldaan en of deze past binnen de beschikbare stikstofruimte. Tevens wordt een voorhangprocedure van vier weken doorlopen.

Verder is toegelicht dat de vervolgstappen vooraf zijn vastgelegd in het LVB, met steeds strengere, handhaafbare TVG-waarden. Het automatische karakter betekent daarmee niet dat zonder voorwaarden tot een volgende stap wordt overgegaan. De luchthavenexploitant moet binnen de geldende TVG-waarden blijven en de ILT kan hierop toezicht houden en handhaven. Een afzonderlijk besluit voorafgaand aan iedere vervolgstap is bovendien niet goed uitvoerbaar vanwege de samenloop met het slotallocatieproces en is, gelet op deze waarborgen, niet nodig.

3. Verhouding tot fundamentele rechten

De toelichting geeft aan dat het ontwerpbesluit, dat de basis biedt voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol, leidt tot een inmenging in de door artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde persoonlijke levenssfeer van omwonenden van Schiphol.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) bevat geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving. Toch is vaste rechtspraak van het EHRM dat een individu dat rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan ontlenen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen. Uit het verdrag volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt. Daarbij moet een fair balance worden gevonden tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit.

a. Gevolgen preferentieel baangebruik verdisconteren in de belangenafweging

Het ontwerpbesluit voorziet in regels waarmee het systeem van preferentieel baangebruik wordt vastgelegd. Dit systeem is erop gericht om zoveel mogelijk gebruik te maken van start- en landingsbanen die per saldo de minste hinder voor de omgeving veroorzaken. Daarbij is onderkend dat het zoveel mogelijk gebruiken van bepaalde start- en landingsbanen kan leiden tot een toename van geluidhinder voor specifieke groepen omwonenden.

Het systeem van preferentieel baangebruik heeft aldus gevolgen voor de verdeling van de geluidbelasting. De nota van toelichting geeft aan dat de belangen van één groep niet (op voorhand) doorslaggevend kunnen zijn. Tevens vermeldt de toelichting dat de belangen van alle mensen die geluidsoverlast (kunnen) ervaren worden meegewogen, voor zover deze hinder binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM valt.

De toelichting beperkt zich in het kader van invulling van de vereiste fair balance tot een bespreking in algemene zin van de verhouding tussen de geluidsdoelen (en de betekenis hiervan voor de totale afname van aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden) en de economische meerwaarde van

Schiphol. De toelichting geeft echter niet aan hoe in het kader van het vereiste van fair balance de belangen zijn meegewogen van specifieke groepen omwonenden die door het systeem van preferentieel baangebruik meer geluidhinder kunnen gaan ondervinden en in hoeverre voor deze bewoners een acceptabele woon- en leefsituatie gewaarborgd blijft.

De Afdeling adviseert in de toelichting in het kader van de belangenafweging van artikel 8 van het EVRM aan te geven hoe in het ontwerpbesluit de gevolgen van preferentieel baangebruik voor groepen van omwonenden die daardoor meer hinder kunnen ervaren zijn gewogen.

De regering neemt het advies van de Afdeling over. In paragraaf 4.1.4.7 van de nota van toelichting is daarom nader toegelicht dat bij de beoordeling van het preferentieel baangebruik uitdrukkelijk rekening is gehouden met het feit dat dit voor omwonenden van de preferente banen tot een hogere geluidsbelasting en daarmee tot meer hinder kan leiden dan wanneer het vliegverkeer meer gelijkmatig over alle beschikbare banen zou worden verdeeld. Daar staat tegenover dat preferentieel baangebruik ertoe strekt het vliegverkeer zoveel mogelijk te concentreren op banen waarvan het gebruik, gelet op de ligging van de banen en de bevolkingsdichtheid onder de aan- en uitvliegroutes, voor het totale aantal omwonenden de minste hinder veroorzaakt. Het loslaten van deze systematiek zou er daarom toe leiden dat meer vliegverkeer gebruikmaakt van niet-preferente banen en daarmee dat een grotere groep omwonenden aan geluidhinder wordt blootgesteld.

In de belangenafweging is afgewogen dat de voordelen van preferent baangebruik ruimschoots opwegen tegen de nadelen. De gevolgen voor de omwonenden onder de preferente banen zijn evenwel niet onbegrensd. Het LVB bevat voor de verschillende gebieden een fijnmazig stelsel van geluidsgrenswaarden, waarmee ook voor omwonenden van de preferente banen een maximum wordt gesteld aan de jaarlijkse geluidsbelasting. Daarnaast dragen de ruimtelijke beperkingen en maatregelen uit het LIB en de getroffen geluidmitigerende maatregelen bij aan het waarborgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarbij is van belang dat de geluidsgrenswaarden in het nieuwe LVB ook nabij de preferente banen lager liggen dan de grenswaarden uit het LVB 2008 en dat de met het LVB voorziene maatregelen leiden tot een afname van de geluidsbelasting ten opzichte van de referentiesituatie. Met name de maatregelen die in de nacht worden getroffen en de verdere verstilling van de vloot hebben daarbij ook voor omwonenden van preferente banen een relevant effect.

De regering acht het preferentieel baangebruik gelet hierop gerechtvaardigd binnen de in artikel 8 van het EVRM vereiste belangenafweging. Hoewel de toepassing ervan voor een specifieke groep omwonenden tot meer hinder kan leiden, draagt deze systematiek bij aan een beperking van de totale hinder voor omwonenden en wordt ook voor de omwonenden van de preferente banen voorzien in bescherming tegen een onaanvaardbare geluidsbelasting. De nadelige gevolgen voor deze groep zijn daarmee uitdrukkelijk in de afweging betrokken en staan, mede gelet op de overige geluidbeperkende maatregelen en de voor hen geldende bescherming, niet in de weg aan de gemaakte keuze voor preferentieel baangebruik.

b. Handhavingspunten in relatie tot geluidcontour voor de nachtperiode

De 40 dB(A) L_{night}-contour is het uitgangspunt geweest voor het bepalen van de handhavingspunten voor de nachtperiode (23.00 uur tot 7.00 uur). Deze geluidcontour is als uitgangspunt genomen, omdat deze aansluit bij richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

In het vonnis van 20 maart 2024 verwijst de rechtbank Den Haag naar studies van het RIVM naar de verhouding tussen de WHO-richtlijnen en de geldende wet- en regelgeving op het gebied van omgevingsgeluid. De rechtbank constateert op basis hiervan dat het merendeel van de slaapverstoorden in gebieden woont met een geluidsniveau tussen de 32 en 37 dB(A) L_{night}, wat dus lager is dan de WHO-advieswaarde. Uit het vonnis van de rechtbank volgt dat de door artikel 8 van het EVRM vereiste belangenafweging niet op de juiste wijze kan worden verricht zolang de belangen van aanzienlijke aantallen slaapverstoorden niet zijn meegenomen.

In een recente studie heeft het RIVM opnieuw gekeken naar blootstelling-responsrelaties (BR-relaties), aan de hand waarvan de mate van geluidhinder of slaapverstoring wordt berekend die een groep mensen op een bepaalde locatie ondervindt. Dit is gedaan voor onder meer de luchthaven Schiphol. De uitkomsten van die studie bevatten geen duidelijke aanwijzingen dat het beeld sinds de studies die beschikbaar waren ten tijde van het vonnis van de rechtbank Den Haag wezenlijk anders is geworden.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande een nadere motivering te geven van de keuze om de 40 dB(A) L_{night}-contour als uitgangspunt te nemen om de handhavingspunten voor de nachtperiode te bepalen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het voornemen om met dit ontwerpbesluit opvolging te geven aan het vonnis van de rechtbank Den Haag en adequate rechtsbescherming voor omwonenden te bieden. Zij adviseert het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen door

ook buiten deze contour handhavingspunten toe te voegen.

De regering neemt het advies van de Afdeling over. In paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting is daarom nader toegelicht dat de keuze voor de gehanteerde contouren (de 45dB L_{den}-contour voor het etmaal en de 40dB L_{night}-contour voor de nachtperiode) aansluit bij de gezondheidkundige adviezen zoals opgenomen in de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid. Hoewel ook onder deze waarde hinder of slaapverstoring kan optreden, acht de WHO dit aanvaardbaar.

Daarnaast is verduidelijkt dat de handhavingspunten een beschermende werking hebben die zich uitstrekt tot buiten de contour, waar de geluidbelasting verder afneemt. Handhavingspunten buiten de contour zijn bovendien niet goed uitvoerbaar, omdat rekenmodellen en metingen bij dergelijke lage geluidniveaus onvoldoende betrouwbaar kunnen worden gevalideerd.

4. Het herziene (project-)milieueffectrapport

De toelichting geeft aan dat ten behoeve van het ontwerpbesluit niet is besloten een mer-beoordeling uit te voeren, maar dat er gelijk voor is gekozen een (project-)milieueffectrapport (hierna: MER) op te stellen. Dit MER is ter advisering voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie voor de mer). Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer is het MER op punten herzien (hierna: herziene MER).

a. Juridisch kader voor het (project-)MER

Een MER is een openbaar document waarin van het voorgenomen project en van de redelijke alternatieven daarvoor de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang worden beschreven. Zo krijgt het milieubelang ten opzichte van andere belangen, zoals het economisch belang, een volwaardige plaats in de besluitvorming over een project met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu.

De Omgevingswet bevat bepalingen die onder meer de procedure van totstandkoming van een MER en de doorwerking van het MER in de besluitvorming regelen. Deze bepalingen moeten in samenhang worden gelezen met hoofdstuk 11 en bijlage V van het Omgevingsbesluit, waarin bepalingen zijn opgenomen die onder meer zien op de inhoud van het (project-)MER.

Uit deze bepalingen volgt dat een (project-)MER onder meer een beschrijving moet bevatten van:
a. *de redelijke alternatieven voor het project;*
b. *de relevante aspecten van de bestaande staat of kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkelingen daarvan als het project niet wordt uitgevoerd ('de referentiesituatie'); dit wordt gevormd door de bestaande situatie en de relevante, toekomstige ontwikkelingen (niet zijnde het project) waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat ze zullen gaan plaatsvinden en die van invloed zijn op het referentiescenario.*

In beginsel wordt de referentiesituatie ontleend aan de legale situatie en kan het onder omstandigheden zinvol zijn om in aanvulling daarop het werkelijke gebruik in beeld te brengen voor vergelijking van de milieueffecten.

De Commissie voor de mer is een onafhankelijke commissie van deskundigen. In het zogeheten toetsingsadvies geeft de commissie haar visie op het vervaardigde MER weer.

b. Het (project-)MER ten behoeve van LVB Schiphol

In het (herziene) MER zijn twee alternatieven bezien:
– *een ondergrensalternatief, met maatregelen uit de BA-procedure en 460.000 vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar, waarvan 27.000 in de nacht, met geluidbeperkende maatregelen uit de BA; hiermee zijn de milieueffecten inzichtelijk gemaakt van het pakket aan maatregelen dat onderworpen is geweest aan de BA-procedure;*
– *een bovengrensalternatief, uitgaande van 500.000 vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar, waarvan 32.000 in de nacht, zonder geluidbeperkende maatregelen uit de BA; hiermee zijn de milieueffecten inzichtelijk gemaakt van de situatie zonder exploitatiebeperking, waardoor het doorlopen van de BA-procedure niet nodig is.*

De milieueffecten van deze twee alternatieven zijn in beeld gebracht door de effecten te vergelijken met referentiesituaties. In het (herziene) MER worden twee referentiesituaties gebruikt:
– *het vigerend LVB (refLVB): deze situatie laat zien hoeveel vliegverkeer binnen de regels van het huidige LVB mogelijk is. Het betreft een theoretische situatie, omdat er grote mate van onzekerheid*

is over het gebruik van Schiphol in deze situatie (in 2024: 294.000, waarvan 18.800 in de nacht; in 2030: 335.000, waarvan 21.500 in de nacht);
– *anticiperend handhaven (refahh): deze referentiesituatie sluit aan bij de wijze waarop Schiphol de afgelopen jaren feitelijk heeft geopereerd en geeft daarom een beter beeld van de huidige situatie (500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht).*

In het licht van het juridisch kader van het (project-)MER (zie hiervoor onder 4.a) maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit op het punt van het (project-)besluit ten behoeve van LVB Schiphol.

c. Hoe verhoudt het (project-)MER ten behoeve van het LVB Schiphol zich tot het juridisch kader?

i. De keuze voor het bovengrensalternatief

De Afdeling merkt op dat voor de inhoud en omvang van het voorliggende ontwerpbesluit van belang is dat het beantwoordt aan het geluidsdoel om te komen tot –20% ernstig gehinderden en –15% ernstig slaapverstoorden tot en met 2029 ten opzichte van 1 november 2024. Dat is het uitgangspunt geweest van de doorlopen BA-procedure. In de toelichting op het ontwerpbesluit staat dat op het moment dat het MER werd opgesteld het voorgenomen maximumaantal vliegtuigbewegingen dat uit de BA-procedure zou voortvloeien nog niet bekend was en er om die reden in het MER is gewerkt met twee alternatieven: één met en één zonder exploitatiebeperking. Met deze zogeheten onder- en bovengrensalternatieven is beoogd een bandbreedte van effecten van het LVB Schiphol in beeld te brengen, waarbinnen de effecten vallen van de situatie die uit de BA-procedure zou voortvloeien.

De Afdeling stelt echter vast dat het bovengrensalternatief niet uitgaat van het doorlopen van de BA-procedure en het treffen van BA-maatregelen. Daarmee sluit dit alternatief in zoverre niet aan op het voorgenomen project, dat bepaald wordt door de uitkomst van de BA-procedure. Hierdoor kan de vraag rijzen of dit bovengrensalternatief als een 'redelijk alternatief' kan worden gekwalificeerd, op basis waarvan – in het licht van de uitkomst van de BA-procedure – tot een voldragen afweging van het milieubelang in de besluitvorming kan worden gekomen.

De Afdeling adviseert de keuze voor het bovengrensalternatief in het licht van het voorgaande nader te motiveren en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

De regering neemt het advies van de Afdeling over. In paragraaf 6.1.3 van de nota van toelichting is daarom nader toegelicht dat de keuze voor de alternatieven in het MER is gemaakt tegen de achtergrond van het RBV-vonnis en de nog onbekende uitkomst van de balanced approach-procedure. Daarom is een bandbreedte van 460.000 tot 500.000 vliegtuigbewegingen onderzocht. Deze bandbreedte is vastgelegd bij de start van het MER-traject en vervolgens uitgewerkt. In het MER is verder aanvullend aangetoond dat het uiteindelijke LVB-scenario van 478.000 vliegtuigbewegingen binnen deze bandbreedte valt. Daarmee biedt het MER voldoende beslisinformatie voor het LVB.

ii. De referentiesituaties: aantal nachtvluchten

Het kabinet benadrukt dat de juridische referentiesituatie van het vigerende LVB Schiphol voor het MER de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken moeten worden.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer is de juridische referentiesituatie in het herziene MER niet alleen in de deelrapporten, maar uiteindelijk ook in het hoofdrapport opgenomen. Het advies van de Commissie voor de mer om het maximumaantal vliegtuigbewegingen gedurende de nacht van 27.000 per gebruiksjaar mee te nemen in de juridische referentiesituatie is niet gevolgd. Dit aantal was volgens het kabinet ten tijde van het opstellen van de MER nog niet bekend.

Dat het eerst bij besluit van 6 mei 2025 vastgelegde maximumaantal vliegtuigbewegingen ten tijde van het opstellen van het MER nog niet bekend was, neemt niet weg dat dit aantal ten tijde van het opstellen van het herziene MER wél bekend was. Op 11 maart 2026 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het besluit van 6 mei 2025 vernietigd. Daarbij heeft zij een voorlopige voorziening getroffen, inhoudende dat op de luchthaven Schiphol maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaatsvinden in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur, totdat de algehele wijziging van het LVB Schiphol op grond van de Wet luchtvaart, dan wel een wijziging van het LVB Schiphol die betrekking heeft op artikel 4.2.3a, in werking treedt. Daarmee is het maximumaantal vliegtuigbewegingen gedurende de nacht van 27.000 per gebruiksjaar op het moment van het opstellen van het herziene MER (opnieuw) onderdeel van de vigerende wet- en regelgeving.

De Afdeling adviseert de keuze voor het betrekken van 18.800 vliegtuigbewegingen in de nacht in 2024 onderscheidenlijk 21.500 in 2030 in de juridische referentiesituatie in het licht van het voorgaande nader te bezien en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de keuze voor het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht in de juridische referentiesituatie nader toegelicht. Vooropgesteld geldt dat de meest knellende norm in het LVB 2008 bepaalt wat er mogelijk is in die referentiesituatie. Dat is in dit geval dat wat past binnen de grenswaarden in de handhavingspunten voor de nachtperiode van 23.00 tot 7.00 uur (18.800 vliegtuigbewegingen) en niet de aantalsnorm, omdat die meer verkeer toestaat. De gekozen aanpak is conservatief, waardoor de milieueffecten niet onderschat worden.

Het kabinet heeft in mei 2025 besloten het LVB te wijzigen om daarin – vooruitlopend op de algehele wijziging van het LVB – de maximumaantallen vliegtuigbewegingen uit de afgeronde balanced approach vast te leggen, te weten 478.000 op het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht. Dit is de tussentijdse wijziging van het LVB waar de Commissie mer in haar advies naar verwijst. Op 11 maart 2026 heeft de Afdeling dit besluit vernietigd.

Bij het in kaart brengen van de effecten van de voorgenomen activiteit, gaat het om de effecten ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is de situatie die ontstaat als de voorgenomen activiteit niet wordt gerealiseerd en het huidige wettelijk kader ongewijzigd van kracht zou blijven.

Omdat voor de LVB-referentie uitgegaan moet worden van het inpasbaar volume binnen de oude grenswaarden maakt het voor de totstandkoming van deze referentiesituatie niet uit of een plafond van 32.000 of 27.000 nachtvluchten is opgenomen in het vigerend besluit. Dat zit zo:

- De referentiesituatie ‘vigerend LVB’ is de situatie waarin de huidige operatie van Schiphol wordt uitgevoerd binnen de regels en grenswaarden van het vigerende LVB.
- In deze referentiesituatie blijken de huidige grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten bepalend (het meest knellende criterium) voor het aantal vliegtuigbewegingen dat binnen het vigerende LVB mogelijk is. Het aantal vliegtuigbewegingen dat beoogd was met het vigerend LVB (ca 480.000 bewegingen op het etmaal, waarvan maximaal 32.000 in de nacht) is in de huidige praktijk niet meer mogelijk binnen de vigerende grenswaarden in handhavingspunten.
- Ondanks dat de totale geluidbelasting op Schiphol is afgenomen doordat de vloot gemiddeld stiller is geworden, zijn bij verschillende handhavingspunten knelpunten ontstaan. De grenswaarden in deze handhavingspunten worden inmiddels regelmatig overschreden. Daar staat een significante onderschrijding in de meeste andere handhavingspunten tegenover. Dit hangt vooral samen met veranderingen in de verkeersafwikkeling ten opzichte van de situatie waar de huidige grenswaarden op zijn gebaseerd. Deze verschillen zijn onder andere het gevolg van hinderbeperkende maatregelen en veiligheidsmaatregelen die sinds het van kracht worden van het vigerend LVB, gerealiseerd zijn. In de praktijk heeft dit geleid tot veranderingen in baangebruik, wijzigingen in vliegroutes en wijzigingen in vliegprocedures, waar de grenswaarden niet op zijn aangepast. Het inpasbaar volume binnen de grenswaarden is daardoor lager dan het maximaal toegestane aantal vliegtuigbewegingen.

Het plafond van 27.000 vliegtuigbewegingen is dus niet relevant voor het bepalen van het inpasbaar volume voor de referentiesituatie LVB. De gekozen aanpak leidt overigens tot een conservatievere inschatting van de milieueffecten van het voornemen. Als uitgegaan zou worden van een (onzeker) hoger aantal vliegtuigbewegingen is de delta tussen effecten van de voorgenomen activiteit en de referentie immers kleiner.

iii. De referentiesituaties: anticiperend handhaven of feitelijk gebruik?

Het kabinet heeft ervoor gekozen om naast de juridische referentiesituatie een tweede referentiesituatie op te nemen die uitgaat van het gebruik van de luchthaven Schiphol op basis van anticiperend handhaven om invulling te geven aan de complexiteit van de gedoogsituatie bij Schiphol. Het advies van de Commissie voor de mer om bij de tweede referentiesituatie uit te gaan van het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven in plaats van de gedoogsituatie bij Schiphol met anticiperend handhaven is niet gevolgd. In de toelichting is daarover opgemerkt dat de situatie met anticiperend handhaven een realistisch uitgangspunt is voor de beoordeling van de werkelijke milieueffecten.

In het licht van artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder c, van het Omgevingsbesluit rijst de vraag wat de meerwaarde is van de keuze om naast de juridische referentiesituatie als tweede referentiesituatie uit te gaan van anticiperend handhaven en niet van het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven Schiphol. In de eerste plaats is het aan het anticiperend handhaven ten grondslag liggende NNHS niet wettelijk verankerd, zodat dit geen juridische status heeft (‘gedoogsituatie’). Verder heeft het vergelijken van de milieueffecten van het voorgestelde project met het feitelijke huidige gebruik van de

luchthaven Schiphol in plaats van met de gedoogsituatie een grotere toegevoegde waarde. Vooral om de geluidssituatie die omwonenden nu feitelijk ervaren beter in beeld te brengen. Zo kan er immers een realistischere inschatting worden gemaakt van de verwachte milieugevolgen als gevolg van het voorgestelde project. Ook zal het (herziene) MER op deze wijze meer in lijn worden gebracht met de vier doelen van het voorliggende ontwerpbesluit (zie punt 1.a).

De Afdeling adviseert om de keuze voor een tweede referentiesituatie die uitgaat van anticiperend handhaven in het licht van het voorgaande nader te bezien en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

De regering neemt het advies van de Afdeling over. Daarom is in paragraaf 6.1.3 van de nota van toelichting nader toegelicht waarom in het MER zowel de feitelijke situatie van anticiperend handhaven als de juridisch vastgelegde situatie als referentiesituatie zijn gehanteerd. Verduidelijkt is dat dit verband houdt met het verschil tussen de juridische en feitelijke situatie en het oordeel van de Hoge Raad dat de bestaande gedoogsituatie niet zonder een balanced approach-procedure kan worden beëindigd.

Verder is toegelicht dat voor anticiperend handhaven is uitgegaan van de maximaal toegestane situatie, overeenkomstig de systematiek van het Omgevingsbesluit. Er is niet gekozen voor een vergelijking met het feitelijke gebruik van Schiphol, omdat jaarlijkse gebruikscijfers door onder meer baanonderhoud, weersomstandigheden en de sterke fluctuaties sinds COVID-19 onvoldoende representatief zijn. Bovendien zou een dergelijke vergelijking naar verwachting geen wezenlijk nieuwe informatie opleveren, omdat het feitelijke gebruik binnen de reeds onderzochte bandbreedte valt. Aanvullend onderzoek zou daarom vooral tot vertraging van de uitvoering van het RBV-vonnis leiden.

5. Schrappen van de grenswaarde voor CO

De Wet luchtvaart vereist dat elk luchthavenverkeerbesluit een beschermingsniveau biedt dat ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste LVB Schiphol uit 2004.

Het ontwerpbesluit wijzigt de grenswaarden voor stoffen (uitgedrukt in een relatieve waarde van de toegestane uitstoot per gebruiksjaar in gram van de betreffende stof per maximum ton startgewicht). Daarnaast is de grenswaarde voor CO (koolstofmonoxide) geschrapt. Volgens de toelichting is de grenswaarde voor CO geschrapt omdat de stof voor lokale luchtverontreiniging al langere tijd geen probleem meer vormt. Daarbij wordt erop gewezen dat uit de verrichte milieueffectrapportage volgt dat de CO-emissies in alle scenario's voldoen aan de daarvoor geldende grenswaarde.

De voorgaande redenering gaat niet in op de vraag of met het volledig schrappen van de grenswaarde voor CO nog wordt voldaan aan het wettelijke vereiste dat het LVB Schiphol per saldo een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau moet bieden ten opzichte van het eerste LVB Schiphol. Ook met het oog op luchtvaartverkeer dat mogelijk in de toekomst kan plaatsvinden is niet duidelijk of aan dit vereiste wordt voldaan. Daarbij geldt dat de daadwerkelijke CO-emissies op enig moment niet bepalend zijn voor de vraag of aan het gelijkwaardigheidsvereiste is voldaan.

De Afdeling adviseert om de keuze om de grenswaarde voor CO te schrappen nader te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het schrappen van de grenswaarde voor CO is besloten de grenswaarde op te nemen in artikel 4.3.1 van het LVB. De grenswaarde voor CO is geactualiseerd op basis van dezelfde methodiek die is gehanteerd voor de bepaling van de grenswaarden voor de uitstoot van de stoffen NO_X, VOS, SO_2 en PM_{10}. Door de grenswaarde voor CO te handhaven wordt geborgd dat het LVB ook in de toekomst een gelijkwaardig of hoger beschermingsniveau voor CO biedt ten opzichte van het oorspronkelijke besluit. In paragraaf 3.8.2 van de Nota van toelichting is het voorgaande nader toegelicht.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting nog enkele andere (tekstuele) aanpassingen van ondergeschikte aard door te voeren.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans.

Advies Raad van State

No. W17.26.00246/IV
's-Gravenhage, 9 september 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 augustus 2026, no.2026001629, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van regels voor preferentieel baangebruik, wijziging van de handhavingspunten geluidsbelasting, de maximum aantallen vliegtuigbewegingen en enige andere wijzigingen, en van het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 1981, 343), met nota van toelichting.

Samenvatting

Luchthaven Schiphol wordt gereguleerd door in het bijzonder titel 8.2 van de Wet luchtvaart. Uit deze titel volgt dat in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB Schiphol) luchtverkeerwegen worden beschreven en regels omtrent het luchthavenluchtverkeer worden opgenomen voor zover die regels nodig zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting.

Na een periode waarin de regels van het LVB Schiphol als gevolg van anticiperend handhaven[1] in beperkte mate werden gehandhaafd, beoogt het ontwerpbesluit te voorzien in een nieuwe regeling van de verhouding tussen de exploitatie van de luchthaven Schiphol en de omgeving. Met het ontwerpbesluit komt een einde aan het anticiperend handhaven en wordt gestreefd naar herstel van de rechtsbescherming van omwonenden.

De normering van de luchthaven Schiphol in het ontwerpbesluit sluit aan bij de doelstelling van een stapsgewijze reductie tot 20% minder ernstig gehinderden en woningen op het etmaal en 15% minder ernstig slaapverstoorden en woningen in de nacht tot en met 2029 ten opzichte van de referentiesituatie 1 november 2024. Het ontwerpbesluit voorziet onder meer in een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 gedurende het etmaal per gebruiksjaar, waarvan 27.000 in de nacht, grenswaarden voor stoffen en geluid en een totaal volume geluid.

Ook is er, ter verbetering van de rechtsbescherming, voorzien in een verplichting om een beheersplan op te stellen indien tijdens het gebruiksjaar een grenswaarde dreigt te worden overschreden. Mits aan de daarvoor geldende vereisten is voldaan, voorziet het ontwerpbesluit in een gefaseerde verhoging tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang om de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen, en een evenwicht te vinden tussen belangen van de luchthaven en diens gebruikers en de belangen van omwonenden. De Afdeling maakt een opmerking over de mogelijkheden voor de ILT om bij te sturen bij (dreigende) overschrijdingen van geluidgrenswaarden. Voor verbetering van de rechtsbescherming van omwonenden is het van belang dat duidelijk is welke stuurmaatregelen de ILT kan treffen bij een (dreigende) overschrijding.

Het instrumentarium dat de ILT hiertoe in handen heeft moet voldoende effectief zijn om een overschrijding zoveel mogelijk te voorkomen en bij een daadwerkelijke overschrijding maatregelen te kunnen treffen om de overschrijding te beëindigen. Om voldoende grip te houden op een goede balans tussen de exploitatie van Schiphol en de omgeving, is het ook van belang dat iedere stap die leidt tot een groei van het aantal vliegtuigbewegingen naar (uiteindelijk) 500.000 per gebruiksjaar pas kan worden genomen indien is verzekerd dat aan de randvoorwaarden daarvoor is voldaan.

De Afdeling maakt tevens opmerkingen in verband met de wettelijke eisen die worden gesteld aan (de motivering van) de gekozen normering in het ontwerpbesluit. Die wettelijke eisen zijn zowel gericht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 van het EVRM) als op het herziene milieueffectrapport (artikel 11.16 van het Omgevingsbesluit). De Afdeling constateert dat de toelichting nog niet alle elementen bevat die het mogelijk maken om vast te stellen dat aan deze wettelijke vereisten is voldaan.

[1] Kort gezegd: er wordt geen maatregel opgelegd bij overschrijding van een geluidsgrenswaarde, mits de overschrijding het gevolg is van het uitvoeren van de baangebruiksregels.

Zo is, wat betreft de toelichting inzake de verenigbaarheid met artikel 8 van het EVRM, niet toegelicht op welke wijze de gevolgen van preferentieel baangebruik voor specifieke groepen omwonenden zijn verdisconteerd in de belangenafweging. Ook adviseert de Afdeling om een nadere motivering te geven van de keuze om de 40 dB(A) L_{night}-contour als uitgangspunt te nemen om de handhavingspunten voor de nachtperiode te bepalen.

Wat betreft de verenigbaarheid met de wettelijke vereisten uit het Omgevingsbesluit kan op basis van het opgestelde herziene milieueffectrapport en de toelichting bij het ontwerpbesluit op dit moment nog niet worden vastgesteld dat een adequate beschrijving is gegeven van de redelijke alternatieven voor het project en de gehanteerde referentiesituaties. Dit is nodig om te komen tot een voldragen afweging van het milieubelang in de besluitvorming.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, van het ontwerpbesluit.

Advies

1. Inleiding

a. Hoofddoelstellingen van het ontwerpbesluit

In juni 2022 heeft het toenmalige kabinet over de luchthaven Schiphol besloten om te komen tot een hernieuwde balans tussen economische belangen en omgevingsbelangen (Hoofdbesluit).[2] Om deze nieuwe balans te realiseren, is onder meer een geluidsdoel gesteld met een stapsgewijze reductie tot 20% minder ernstig gehinderden en woningen op het etmaal en 15% minder ernstig slaapverstoorden en woningen in de nacht tot en met 2029 ten opzichte van de referentiesituatie 1 november 2024.[3]

De uitvoering van het Hoofdbesluit heeft geresulteerd in het voorliggende ontwerpbesluit, waarmee – samengevat weergegeven – vier doelstellingen worden nagestreefd:
1. Een juridische basis bieden voor de exploitatie van Schiphol en daarmee het beëindigen van anticiperend handhaven – een gedoogsituatie tot een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 per gebruiksjaar;
2. Opvolging geven aan de bevelen uit het vonnis van de rechtbank Den Haag in de RBV-zaak,[4] waaronder het herstel van praktische en effectieve rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol;
3. De geluidbelasting op de omgeving verminderen door de maatregelen die voortvloeien uit de doorlopen balanced approach-procedure (hierna: BA-procedure)[5] vast te leggen en te borgen via in acht te nemen geluidgrenswaarden; daarbij is het door het kabinet geformuleerde geluidsdoel van (doorslaggevend) belang;[6]
4. Ter verbetering van de rechtsbescherming van bewoners in de omgeving van Schiphol een stelsel met meer handhavingspunten introduceren; daarbij wordt ook het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (hierna: NNHS) ten aanzien van het preferentieel baangebruik geïmplementeerd.[7]

b. Vastleggen maximumaantal vliegtuigbewegingen en geluidnormering

Met het oog op het bereiken van deze doelstellingen voorziet het ontwerpbesluit in een aantal substantiële wijzigingen ten opzichte van het vorige LVB. Twee geluidreducerende maatregelen die voortvloeien uit de gevolgde BA-procedure worden rechtstreeks in het ontwerpbesluit verankerd, namelijk het vastleggen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar van 478.000 gedurende het etmaal, waarvan 27.000 in de nacht.

Daarbij is op termijn ook voorzien in een gefaseerde verhoging van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen tot maximaal 500.000 bij verdere vlootverstilling. Die verhoging kan pas in gang worden gezet wanneer aan de daarvoor gestelde vereisten is voldaan, zoals het halen van het door het kabinet

---

2 Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022 van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.
3 Kennisgeving Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024–2029 (Stcrt. 2024, 22662).
4 Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.
5 Zie de Verordening (EU) nr. 598/2014 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 (PbEU 2014, L 173). Deze procedure moet zijn doorlopen voordat ter voorkoming van geluidshinder exploitatiebeperkingen worden opgelegd. De procedure is er vooral op gericht dat exploitatiebeperkingen pas worden ingevoerd op het moment dat er geen voor de luchtvaart minder belemmerende alternatieven mogelijk zijn om geluidshinder terug te dringen.
6 Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2, '(Juridische) noodzaak voor herstel van de balans tussen Schiphol en leefomgeving: herstel rechtspositie en verminderen geluidsbelasting' en paragraaf 3.1.1.4, 'Doorlopen procedure voor de luchthaven Schiphol'.
7 Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3, 'Doel en noodzaak algehele LVB-wijziging'.

geformuleerde geluidsdoel inzake ernstig gehinderden en slaapverstoorden.[8]

Andere maatregelen die volgen uit de BA-procedure, zoals het inzetten van stillere toestellen in de nacht, het weren van de meest lawaaiige toestellen en stimulering van stillere toestellen via tariefdifferentiatie, vinden hun weerslag in de voorgestelde grenswaarden voor geluid. Daarbij gaat het in de eerste plaats om in acht te nemen grenswaarden voor de geluidbelasting in verschillende handhavingspunten in woonplaatsen die zich bevinden binnen de 45 L_{den}-contour en de 40 L_{night}-contour rond Schiphol.

Met het oog op de verbetering van de rechtsbescherming van bewoners in de omgeving van Schiphol wordt het aantal handhavingspunten uitgebreid van 35 tot 148 op het etmaal[9] en van 25 tot 59 in de nacht[10] en zijn ook de grenswaarden in de handhavingspunten opnieuw bepaald. Deze grenswaarden sluiten enerzijds aan bij de maatregelen die volgen uit de doorlopen BA-procedure en zijn anderzijds afgestemd op het kunnen uitvoeren van de exploitatie van Schiphol in de nieuwe situatie met maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal, waarvan maximaal 27.000 in de nacht. Daarnaast voorziet het ontwerpbesluit in normering van het Totaal Volume Geluid (TVG), zowel voor het etmaal als voor de nacht. Dit betreft een aparte, zelfstandige geluidnormering van het geluid van alle toegestane vliegtuigbewegingen in een gebruiksjaar.[11]

Het vastgestelde maximumaantal vliegtuigbewegingen, de grenswaarden in de handhavingspunten en het TVG moeten tezamen ervoor zorgen dat de geluidbelasting en -hinder voor de omgeving binnen de gestelde kaders blijft.[12]

c. Implementatie Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel

In het ontwerpbesluit wordt ook voorzien in een aantal regels die voortvloeien uit het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (hierna: NNHS). In de eerste plaats gaat het daarbij om regels met betrekking tot het preferentieel baangebruik, die moeten leiden tot beperking van de geluidbelasting van omwonenden en vermindering van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden.[13] In de tweede plaats gaat het om regels in verband met de jaarlijks vast te stellen gebruiksprognose en evaluatie.

Jaarlijks moet de exploitant van de luchthaven een gebruiksprognose voor het voorgenomen gebruik in het komende gebruiksjaar opstellen, waarbij moet worden voldaan aan de regels in het LVB. Gedurende het gebruiksjaar moet er oog zijn voor de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG). Dit is de aan het eind van het gebruiksjaar verwachte geluidbelasting, die op een bepaald moment in de loop van het gebruiksjaar wordt bepaald en die wordt berekend aan de hand van het feitelijk gebruik van de luchthaven tot dat moment, gevoegd bij het verwachte gebruik in de rest van het gebruiksjaar.

Het is mogelijk dat in de loop van het gebruiksjaar blijkt dat de ZOG in een bepaald handhavingspunt hoger is dan de voor dat punt vastgestelde grenswaarde. In dat geval moet de luchthavenexploitant in samenspraak met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruik maken binnen vier weken na het einde van de maand waarin deze ZOG door de exploitant is vastgesteld een beheersplan opstellen. Het beheersplan bevat maatregelen waarmee overschrijding van de grenswaarde aan het einde van het gebruiksjaar wordt voorkomen. In zo'n beheersplan mag worden bepaald dat van de regels voor preferentieel baangebruik wordt afgeweken, voor zover de ruimte in de grenswaarden in de handhavingspunten dit toelaat.[14] Na afloop van het gebruiksjaar moet een evaluatie worden uitgevoerd.

d. Handhaving en rechtsbescherming

Met het ontwerpbesluit is tevens beoogd het handhavingsinstrumentarium van de ILT te verbeteren, onder andere door beter toezicht gedurende het gebruiksjaar mogelijk te maken.[15]

In dat verband moet allereerst worden opgemerkt dat tijdens het gebruiksjaar nog niet op de geluidgrenswaarden in het LVB kan worden gehandhaafd. Pas na afloop van het gebruiksjaar kan namelijk worden vastgesteld of zich een overschrijding daarvan heeft voorgedaan. Zowel de grens-

[8] Voorgestelde artikelen 4.2.3a en 4.2.3b van het LVB Schiphol.
[9] Bijlage 2 'Handhavingspunten etmaalperiode behorend bij artikel 4.2.1'; bijlage II bij artikel I, onder U.
[10] Bijlage 3 'Handhavingspunten periode van 23.00 uur tot 7.00 uur behorend bij artikel 4.2.2'; bijlage III bij artikel I, onder V.
[11] Voorgestelde artikelen 4.2.1 en 4.2.2 van het LVB Schiphol.
[12] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1, 'Driedubbel slot op de deur: maximering geluid rond luchthaven Schiphol'.
[13] Voorgesteld artikel 3.1.6 van het LVB Schiphol.
[14] Voorgesteld artikel 3.1.6 van het LVB Schiphol; voorgestelde artikelen 4.2.1 en 4.2.2 van het LVB Schiphol.
[15] Voorgestelde artikelen 4A.1 en 4A.2 van het LVB Schiphol.

waarden die gelden in de handhavingspunten als de grenswaarden die gelden voor het TVG bevatten immers een normering voor het gehele gebruiksjaar.

Wanneer echter al tijdens het gebruiksjaar wordt vastgesteld dat zich een *dreigende* overschrijding van een grenswaarde voordoet, geldt de verplichting voor de luchthavenexploitant om, in samenspraak met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de betrokken luchtvaartmaatschappijen, een beheersplan op te stellen met maatregelen om de dreigende overschrijding te voorkomen. De maatregelen die in dat beheersplan worden opgenomen moeten worden uitgevoerd. De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van dit beheersplan.

Tegen het niet of niet tijdig opstellen van een (adequaat) beheersplan om een (dreigende) overschrijding te voorkomen kan de ILT handhavend optreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom.[16] Bewoners kunnen de ILT verzoeken om gedurende het gebruiksjaar toezicht te houden op de ZOG in handhavingspunten en de ILT zo nodig verzoeken om het opstellen van een beheersplan af te dwingen.[17]

Na afloop van het gebruiksjaar toetst de ILT of de geluidgrenswaarden zijn nageleefd. Wanneer de ILT een overschrijding van grenswaarden heeft vastgesteld, kan het een of meer maatregelen opleggen om een overtreding in het volgende gebruiksjaar te voorkomen. Wanneer in dat nieuwe gebruiksjaar blijkt dat zich nog steeds een overschrijding van grenswaarden voordoet en de maatregelen dus niet het beoogde effect hebben gehad, kan het ILT – in het daaropvolgende jaar – een bestuurlijke boete opleggen aan de exploitant van de luchthaven.[18]

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt met de toename van het aantal handhavingspunten beoogd de rechtsbescherming van omwonenden van Schiphol te verbeteren. Zo kunnen beroepsgerechtigde omwonenden beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de vaststelling van het LVB Schiphol, waartoe ook de in de handhavingspunten opgenomen geluidgrenswaarden behoren. Ook kunnen belanghebbende bewoners bij een overschrijding van grenswaarden na afloop van het gebruiksjaar de ILT verzoeken om maatregelen te treffen ter voorkoming van een overschrijding van grenswaarden in het volgende gebruiksjaar.

e. Overige wijzigingen

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat het ontwerpbesluit nog een aantal overige wijzigingen bevat. Zo is er niet alleen een wijziging van de grenswaarden voor geluid, maar eveneens van de grenswaarden voor de uitstoot van stoffen.[19] Ook wordt onder meer het aantal toegestane afwijkingen van de beperking op het gebruik van de Aalsmeerbaan geregeld,[20] afwijkingen van het baan- en routegebruik vanwege jaarlijks onderhoud,[21] de procedure voor het verrichten van groot onderhoud,[22] en de verplichting om te taxiën met het minimaal noodzakelijk aantal motoren.[23]

f. Leeswijzer

Met het ontwerpbesluit wil de regering een belangrijke stap zetten in het streven naar vermindering van de geluidhinder op de omgeving van de luchthaven Schiphol en in het bijzonder het herstel van de rechtsbescherming van omwonenden. De Afdeling onderschrijft het belang om een evenwicht te vinden tussen belangen van de luchthaven en diens gebruikers en de belangen van omwonenden. De Afdeling maakt opmerkingen bij de volgende aspecten van het ontwerpbesluit.

In punt 2 wordt de vraag aan de orde gesteld welke stuurmaatregelen getroffen kunnen worden bij een (dreigende) overschrijding van geluidsgrenswaarden en wordt ingegaan op het proces van gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen. Punt 3 gaat in op de verhouding van het ontwerpbesluit tot fundamentele rechten. Punt 4 gaat in op de verhouding van het ontwerpbesluit en het (herziene) (project-)milieueffectrapport tot de wettelijke vereisten uit het Omgevingsbesluit. Tot slot behandelt punt 5 het schrappen van de grenswaarde voor de stof CO (koolstofmonoxide).

[16] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.3.2, 'Handhavingsverzoeken' en paragraaf 5.2, 'Toezicht en handhaving'.
[17] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.3.2, 'Handhavingsverzoeken'.
[18] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.3.2 'Handhavingsverzoeken'.
[19] Voorgesteld artikel 4.3.1 van het LVB Schiphol.
[20] Voorgesteld artikel 3.1.5, zesde lid, van het LVB Schiphol.
[21] Voorgesteld artikel 3.1.5a van het LVB Schiphol.
[22] Voorgesteld artikel 3.1.5b van het LVB Schiphol.
[23] Voorgesteld artikel 3.2.1, eerste lid, van het LVB Schiphol.

2. Normering van de inhoud van het LVB Schiphol

De Afdeling gaat in deze paragraaf in op de maatregelen die worden getroffen met het oog op herstel van de rechtsbescherming voor omwonenden. Daarbij zijn de volgende drie punten van belang: de stuurmaatregelen die gedurende het gebruiksjaar (punt 2.a) en na afloop van een gebruiksjaar waarin de grenswaarden niet blijken te zijn gehaald (punt 2.b) kunnen worden getroffen, en de controle op een gefaseerde verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen tot (uiteindelijk) 500.000 (punt 2.c). In alle drie de gevallen laat de toelichting onhelderheden bestaan over de procedure en daarmee over de zekerheid dat de grenswaarden uiteindelijk worden nageleefd en over de mogelijkheden voor rechtsbescherming.

a. Stuurmaatregelen gedurende het gebruiksjaar

In het stelsel van de Wet luchtvaart zitten, gedurende het gebruiksjaar, beperkingen aan de mogelijkheden tot handhavend optreden door de ILT en daarmee ook aan de rechtsbeschermingsmogelijkheden van belanghebbenden.

In dat verband maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit.

i. Het beheersplan

Zoals hiervoor onder 1.c en 1.d is vermeld, kan de ILT gedurende het gebruiksjaar niet – bij wijze van lik-op-stuk-handhaving – overgaan tot het opleggen van (handhavings)maatregelen bij een (dreigende) overschrijding van geluidgrenswaarden. Wel wordt Schiphol met het voorliggende ontwerpbesluit verplicht om tijdens het gebruiksjaar bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen binnen vier weken na het einde van de maand waarin de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG) is vastgesteld een beheersplan te maken.

In dat beheersplan moet worden aangetoond op welke manier wordt voorkomen dat de dreigende overschrijding van de grenswaarde daadwerkelijk plaatsvindt.[24] De sectorpartijen moeten in dat beheersplan beschrijven welke stuurmaatregelen zij willen treffen om een overschrijding gedurende het gebruiksjaar te voorkomen. Dit beheersplan moet aan de ILT worden toegestuurd. De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het beheersplan. Een belangrijke voorwaarde bij het treffen van stuurmaatregelen is dat deze – naar het oordeel van LVNL – veilig en uitvoerbaar moeten zijn.[25]

De verplichting tot het opstellen van een beheersplan bij een dreigende overschrijding van grenswaarden kan de positie van omwonenden versterken. Het is echter nog niet duidelijk welk soort stuurmaatregelen zo'n beheersplan kan bevatten om ervoor te zorgen dat een dreigende overschrijding van grenswaarden alsnog kan worden voorkomen. In het ontwerpbesluit en in de toelichting ontbreekt een beschrijving van de stuurmaatregelen die de sectorpartijen kunnen nemen om een mogelijke overschrijding gedurende het gebruiksjaar te voorkomen. Ook ontbreekt een beschrijving op welke wijze is verzekerd dat deze stuurmaatregelen in het licht van de inhoud van het ontwerpbesluit veilig en uitvoerbaar zijn.

De Afdeling adviseert op deze aspecten in de toelichting nader in te gaan en aldus nader te motiveren welke waarborgen het ontwerpbesluit biedt om een dreigende overschrijding van grenswaarden alsnog te voorkomen.

ii. Het handhavingsinstrumentarium

De ILT heeft in de uitgevoerde toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerpbesluit (de HUF-toets) aangegeven dat het opleggen van een last onder dwangsom bij het niet (tijdig) opstellen van een beheersplan weinig toegevoegde waarde heeft, omdat dit niet effectief is. Een handhavingsinstrument met een 'lik-op-stuk-element', zoals een boete, is het best passend bij dit type overtreding, zo heeft de ILT toegelicht.

Naar aanleiding daarvan is in het ontwerpbesluit toegelicht dat een aanpassing van de Wet luchtvaart vereist is om een bestuurlijke boete op te leggen. Omdat dit een traject is dat meerdere jaren kan duren, en er waarde wordt gehecht aan het tijdig verankeren van de algehele LVB-wijziging, is ervoor gekozen om het te houden bij een last onder dwangsom.[26]

---

[24] Voorgesteld artikel 4.2.1 van het LVB Schiphol.
[25] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2, 'Toezicht en handhaving'.
[26] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, 'Versterken instrumentarium ILT' en paragraaf 5.3, 'HUF-toets ILT'.

De Afdeling constateert dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat in een Kamerbrief van 7 juli 2026 (aanvullend) heeft laten weten dat hij nu geen voorstel zal doen om de Wet luchtvaart op dit punt te wijzigen. Dit omdat het de bedoeling is dat in 2030 een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid in werking zal treden. Daarbij is het beleidsvoornemen om voor luchtvaart een bestuurlijke boete bij overtreding van grenswaarden mogelijk te maken.[27]

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium bij gebreke van een bevoegdheid voor de ILT om een bestuurlijke boete op te leggen. In dat kader dient tevens nader te worden toegelicht op welke wijze vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel eerder dan in 2030 kan worden voorzien in een effectiever handhavingsinstrumentarium voor de ILT.

b. Na afloop van een gebruiksjaar: beperking van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar mogelijk?

In de toelichting op het ontwerpbesluit wordt erkend dat de consequentie van het ontwerpbesluit kan zijn dat de geluidsruimte in een handhavingspunt in een gebruiksjaar is volgemaakt vóórdat het maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen van 478.000 is bereikt. Ook kan zich na het activeren van voorgesteld artikel 4.2.3b[28] de situatie voordoen dat het aantal van (uiteindelijk) 500.000 per gebruiksjaar is bereikt.[29] Weliswaar is voorzien in mogelijkheden om stuurmaatregelen te treffen bij een overschrijding[30] of een dreigende overschrijding van grenswaarden.[31] Het is echter mogelijk dat het (uiteindelijke) maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar op de langere termijn niet kan worden uitgevoerd. Dit doordat de grenzen van de geluidsruimte in één of meerdere handhavingspunten zijn bereikt en (dreigende) overschrijdingen van in het LVB Schiphol opgenomen normen niet meer zijn te voorkomen door (stuur)maatregelen toe te passen.

De toelichting maakt echter niet duidelijk of, en zo ja via welke stappen en onder welke voorwaarden, het maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen ook naar beneden kan worden bijgesteld, indien zou blijken dat met (stuur)maatregelen overschrijding van in het LVB Schiphol opgenomen normen niet kan worden voorkomen. Hierin dient alsnog te worden voorzien.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

c. Controle op de gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar

Het ontwerpbesluit regelt een gefaseerde verhoging tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer per gebruiksjaar. Het pad hiernaartoe bestaat uit drie fases:
- Fase 1 waarin 15% geluidsreductie tot en met 2029 ten opzichte van 1 november 2024 wordt behaald (waarbij de 15% bovenop de autonome ontwikkelingen moet worden gerealiseerd);
- Fase 2 waarin de overige 5% geluidsreductie tot en met 2029 ten opzichte van 2024 wordt behaald (inclusief de autonome ontwikkelingen als gevolg van de in 2025 besloten beleidswijziging[32]);
- Fase 3 waarin een gefaseerde verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen kan worden gerealiseerd, als er extra verstilling optreedt.

De systematiek om deze fases te realiseren is zo vormgegeven dat eerst de TVG-waarde van de eerste stap moet zijn gehaald. De tabel bevat de vervolgstappen met per gebruiksjaar de aflopende hoogtes van het TVG en de oplopende toegestane maximumaantal vliegtuigbewegingen. De afname in het TVG is gericht op een 50/50-verdeling van geluidswinst voor de luchtvaartsector en de omgeving.[33] Dit leidt tot de volgende stappen:

Stap nr.	Gebruiksjaar	Totale volume geluid L_{den} in db(A) (artikel 4.2.1, tweede lid)	Totale volume geluid L_{night} in db(A) (artikel 4.2.2, tweede lid)	Maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer (artikel 4.2.3a)
1.	Eerste	60,22	50,23	481.000
2.	Tweede	60,15	50,23	491.100

[27] Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1302.
[28] Zie hierover onder c.
[29] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1, 'Driedubbel slot op de deur: maximering geluid rond luchthaven Schiphol'.
[30] Artikel 8.22 van de Wet luchtvaart.
[31] Voorgesteld artikel 4.2.1, vierde en zesde lid, van het LVB Schiphol.
[32] Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 556.
[33] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.4, 'Gefaseerd terugkeren naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen op basis van TVG'.

Stap nr.	Gebruiksjaar	Totale volume geluid L_{den} in db(A) (artikel 4.2.1, tweede lid)	Totale volume geluid L_{night} in db(A) (artikel 4.2.2, tweede lid)	Maximum aantal vliegtuig-bewegingen handelsver-keer (artikel 4.2.3a)
3.	derde en daaropvolgende gebruiksjaren	60,10	50,23	500.000

Tabel bij voorgesteld artikel 4.2.3b van het LVB Schiphol.

i. De keuze voor 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar

Uit de toelichting volgt dat de keuze voor een gefaseerde verhoging tot een maximumaantal vliegtuig-bewegingen van 500.000 per gebruiksjaar is gebaseerd op een afweging tussen het belang van Nederland in de wereld(economie) en de hinder voor de omgeving.[34] Het kabinet heeft zich in de eerdergenoemde besluitvorming in mei 2025 op het standpunt gesteld dat de keuze voor dit (uiteinde-lijke) maximumaantal vliegtuigbewegingen is terug te voeren op milieunormen en maatgevende kaders. Zo biedt bijvoorbeeld het kader van de natuurvergunning ruimte voor maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen.[35]

De Afdeling stelt echter vast dat er op dit moment geen natuurvergunning (meer) geldt voor luchtha-ven Schiphol, zodat een en ander in een ander licht is komen te staan.[36] In verband daarmee mist de Afdeling in de toelichting bovendien een motivering of en zo ja op grond waarvan de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen is te verenigen met de vier doelen van het voorliggende ontwerpbesluit.[37]

De Afdeling adviseert de toelichting op het ontwerpbesluit in het licht van het voorgaande aan te vullen met een nadere motivering van de keuze voor 500.000 maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

ii. Het systeem van de gefaseerde verhoging

Daarnaast merkt de Afdeling op dat in de toelichting bij het ontwerpbesluit voorop wordt gesteld dat het belangrijk is om de keuze over het activeren van de systematiek van de gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar zorgvuldig te maken.[38] Die systematiek komt neer op een combinatie van controle op de beginstap door middel van het doorlopen van een voorhangproce-dure van vier weken en een automatisme in de vervolgstappen. Volgens de toelichting is niet gekozen voor besluitvorming over alle individuele stappen, omdat besluitvorming hierover op jaarbasis te complex is.[39]

De Afdeling merkt op dat het automatisch activeren van de vervolgstappen zich niet goed lijkt te verdragen met de beoogde zorgvuldigheid. Het gaat daarbij niet alleen om het bieden van perspectief aan de luchtvaartsector op beheerste groei van de luchthaven Schiphol. Het is eveneens van belang duidelijkheid te bieden aan omwonenden om te komen tot afname van geluidshinder rondom de luchthaven en vooral dat deze afname ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Het is de Afdeling niet duidelijk hoe voorafgaand aan elke stap tot verhoging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen wordt geborgd dat na die stap de beoogde verdere vermindering van het TVG ten opzichte van de startwaarde daadwerkelijk duurzaam wordt bereikt. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom enigerlei vorm van borging niet mogelijk, laat staan te complex, zou zijn. Slechts vertrouwen op handhaving door de ILT na een stap tot verhoging lijkt kwetsbaar, mede in het licht van de omstandigheid dat de Wet luchtvaart (nog) geen mogelijkheden voor lik-op-stuk-handhaving biedt.[40]

---

[34] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.1, 'Achtergrond gefaseerde terugkeer'.
[35] Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 564.
[36] Bij uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, is de natuurvergunning van 26 september 2023 vernietigd. Hiertegen hebben diverse partijen hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar dat heeft als zodanig geen schorsende werking. Een verzoek van Royal Schiphol Group N.V. om schorsing van de uitspraak van de rechtbank is door de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State afgewezen (zie uitspraak van 4 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4246). Er is nog geen uitspraak gedaan op de ingestelde hoger beroepen. De staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft op 19 december 2025 een beschikking genomen om de situatie dat Schiphol zonder vereiste natuurvergunning in werking is, te gedogen voor onder meer een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 voor handelsverkeer voor een periode van twee jaar ingaande 19 december 2025.
[37] Zie punt 1.
[38] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.1, 'Achtergrond gefaseerde terugkeer'.
[39] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.5 'Werking artikel 4.2.3b'.
[40] Zie punt 2.a.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande nader te motiveren hoe het automatisch activeren van de vervolgstappen zich verhoudt tot de beoogde zorgvuldigheid en zo nodig het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

3. Verhouding tot fundamentele rechten

De toelichting geeft aan dat het ontwerpbesluit, dat de basis biedt voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol, leidt tot een inmenging in de door artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde persoonlijke levenssfeer van omwonenden van Schiphol.[41]

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) bevat geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving. Toch is vaste rechtspraak van het EHRM dat een individu dat rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan ontlenen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen. Uit het verdrag volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt. Daarbij moet een *fair balance* worden gevonden tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel.[42]

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit.

a. Gevolgen preferentieel baangebruik verdisconteren in de belangenafweging

Het ontwerpbesluit voorziet in regels waarmee het systeem van preferentieel baangebruik wordt vastgelegd. Dit systeem is erop gericht om zoveel mogelijk gebruik te maken van start- en landingsbanen die per saldo de minste hinder voor de omgeving veroorzaken. Daarbij is onderkend dat het zoveel mogelijk gebruiken van bepaalde start- en landingsbanen kan leiden tot een toename van geluidhinder voor specifieke groepen omwonenden.[43]

Het systeem van preferentieel baangebruik heeft aldus gevolgen voor de verdeling van de geluidbelasting. De nota van toelichting geeft aan dat de belangen van één groep niet (op voorhand) doorslaggevend kunnen zijn. Tevens vermeldt de toelichting dat de belangen van alle mensen die geluidsoverlast (kunnen) ervaren worden meegewogen, voor zover deze hinder binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM valt.[44]

De toelichting beperkt zich in het kader van invulling van de vereiste *fair balance* tot een bespreking in algemene zin van de verhouding tussen de geluidsdoelen (en de betekenis hiervan voor de totale afname van aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden) en de economische meerwaarde van Schiphol. De toelichting geeft echter niet aan hoe in het kader van het vereiste van *fair balance* de belangen zijn meegewogen van specifieke groepen omwonenden die door het systeem van preferentieel baangebruik meer geluidhinder kunnen gaan ondervinden en in hoeverre voor deze bewoners een acceptabele woon- en leefsituatie gewaarborgd blijft.

De Afdeling adviseert in de toelichting in het kader van de belangenafweging van artikel 8 van het EVRM aan te geven hoe in het ontwerpbesluit de gevolgen van preferentieel baangebruik voor groepen van omwonenden die daardoor meer hinder kunnen ervaren zijn gewogen.

b. Handhavingspunten in relatie tot geluidcontour voor de nachtperiode

De 40 dB(A) L_{night}-contour is het uitgangspunt geweest voor het bepalen van de handhavingspunten voor de nachtperiode (23.00 uur tot 7.00 uur). Deze geluidcontour is als uitgangspunt genomen, omdat deze aansluit bij richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).[45]

---

[41] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3, 'Doel en noodzaak algehele LVB-wijziging'. Zie ook Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

[42] EHRM 8 juli 2003 (GK), *Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punten 96–99; EHRM 10 juni 2014, *Eckenbrecht en Ruhmer t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2014:0610DEC002533010, punten 27–31; EHRM 24 juli 2014, *Udovičić t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2014:0424JUD002731009, punten 136–138; EHRM 13 juli 2017, *Jugheli t. Georgië*, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punten 62–64.

[43] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1, 'Chronologie', en paragraaf 4.1.4.2, 'Invulling 'fair balance'-toets'; Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432, p. 3. De toename heeft betrekking op de situatie waarin geen sprake is van preferentieel baangebruik, en eveneens ten opzichte van het huidige LVB Schiphol.

[44] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1.4.2, 'Invulling 'fair balance'-toets'. Zie voor het vereiste om rekening te houden met de verscheidene betrokken belangen ook EHRM 8 juli 2003 (GK), *Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punt 123.

[45] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.3, 'Meer handhavingspunten en nieuwe grenswaarden voor geluid'.

In het vonnis van 20 maart 2024 verwijst de rechtbank Den Haag naar studies van het RIVM naar de verhouding tussen de WHO-richtlijnen en de geldende wet- en regelgeving op het gebied van omgevingsgeluid. De rechtbank constateert op basis hiervan dat het merendeel van de slaapverstoorden in gebieden woont met een geluidsniveau tussen de 32 en 37 dB(A) L_{night}, wat dus lager is dan de WHO-advieswaarde.[46] Uit het vonnis van de rechtbank volgt dat de door artikel 8 van het EVRM vereiste belangenafweging niet op de juiste wijze kan worden verricht zolang de belangen van aanzienlijke aantallen slaapverstoorden niet zijn meegenomen.[47]

In een recente studie heeft het RIVM opnieuw gekeken naar blootstelling-responsrelaties (BR-relaties), aan de hand waarvan de mate van geluidhinder of slaapverstoring wordt berekend die een groep mensen op een bepaalde locatie ondervindt. Dit is gedaan voor onder meer de luchthaven Schiphol. De uitkomsten van die studie bevatten geen duidelijke aanwijzingen dat het beeld sinds de studies die beschikbaar waren ten tijde van het vonnis van de rechtbank Den Haag wezenlijk anders is geworden.[48]

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande een nadere motivering te geven van de keuze om de 40 dB(A) L_{night}-contour als uitgangspunt te nemen om de handhavingspunten voor de nachtperiode te bepalen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het voornemen om met dit ontwerpbesluit opvolging te geven aan het vonnis van de rechtbank Den Haag en adequate rechtsbescherming voor omwonenden te bieden. Zij adviseert het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen door ook buiten deze contour handhavingspunten toe te voegen.

4. Het herziene (project-)milieueffectrapport

De toelichting geeft aan dat ten behoeve van het ontwerpbesluit niet is besloten een mer-beoordeling uit te voeren, maar dat er gelijk voor is gekozen een (project-)milieueffectrapport (hierna: MER) op te stellen.[49] Dit MER is ter advisering voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie voor de mer). Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer is het MER op punten herzien (hierna: herziene MER).[50]

a. Juridisch kader voor het (project-)MER

Een MER is een openbaar document waarin van het voorgenomen project en van de redelijke alternatieven daarvoor de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang worden beschreven. Zo krijgt het milieubelang ten opzichte van andere belangen, zoals het economisch belang, een volwaardige plaats in de besluitvorming over een project met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu.[51]

De Omgevingswet bevat bepalingen die onder meer de procedure van totstandkoming van een MER en de doorwerking van het MER in de besluitvorming regelen.[52] Deze bepalingen moeten in samenhang worden gelezen met hoofdstuk 11 en bijlage V van het Omgevingsbesluit, waarin bepalingen zijn opgenomen die onder meer zien op de inhoud van het (project-)MER.

Uit deze bepalingen volgt dat een (project-)MER onder meer een beschrijving moet bevatten van:
a. de redelijke alternatieven voor het project;
b. de relevante aspecten van de bestaande staat of kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkelingen daarvan als het project niet wordt uitgevoerd (‘de referentiesituatie’); dit wordt gevormd door de bestaande situatie en de relevante, toekomstige ontwikkelingen (niet zijnde het project) waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat ze zullen gaan plaatsvinden en die van invloed zijn op het referentiescenario.[53]
   In beginsel wordt de referentiesituatie ontleend aan de legale situatie en kan het onder omstandig-

[46] Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, punt 4.70.
[47] Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, punten 6.29 en 6.29.2.
[48] *Hinder en slaapverstoring van vliegtuiggeluid in 2024. Blootstelling-responsrelaties voor burgerluchthavens en militaire luchthavens in Nederland* (RIVM-rapport 2026-0054), p. 47, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1300.
[49] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.4 ‘Omgevingswet’.
[50] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.1 ‘Algemeen’.
[51] M. Soppe en J. Gundelach, ‘Milieueffectrapportage’, in: Ch. W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom Juridisch 2024, p. 691; J. Gundelach en M.A.A. Soppe, ‘Commentaar op afd. 16.4 van de Omgevingswet’, *Tekst & Commentaar Omgevingswet,* online actueel t/m 18 februari 2026, aant. 1, 2, 4b.
[52] Afdeling 16.4 van de Omgevingswet.
[53] Artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder b en c, van het Omgevingsbesluit. Zie ook M. Soppe en J. Gundelach, ‘Milieueffectrapportage’, in: Ch. W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom Juridisch 2024, p. 705–706; en J. Gundelach en M.A.A. Soppe, ‘Commentaar op artikel 11.16 van het Omgevingsbesluit’, *Tekst & Commentaar Omgevingswet,* online actueel t/m 18 februari 2026, aant. 2, onder b en c, mede bezien in samenhang met aant. 8, onder b, g, q en r.

heden zinvol zijn om in aanvulling daarop het werkelijke gebruik in beeld te brengen voor vergelijking van de milieueffecten.[54]

De Commissie voor de mer is een onafhankelijke commissie van deskundigen. In het zogeheten toetsingsadvies geeft de commissie haar visie op het vervaardigde MER weer.[55]

b. Het (project-)MER ten behoeve van LVB Schiphol

In het (herziene) MER zijn twee alternatieven bezien:
– een ondergrensalternatief, met maatregelen uit de BA-procedure en 460.000 vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar, waarvan 27.000 in de nacht, met geluidbeperkende maatregelen uit de BA; hiermee zijn de milieueffecten inzichtelijk gemaakt van het pakket aan maatregelen dat onderworpen is geweest aan de BA-procedure;
– een bovengrensalternatief, uitgaande van 500.000 vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar, waarvan 32.000 in de nacht, zonder geluidbeperkende maatregelen uit de BA; hiermee zijn de milieueffecten inzichtelijk gemaakt van de situatie zonder exploitatiebeperking, waardoor het doorlopen van de BA-procedure niet nodig is.

De milieueffecten van deze twee alternatieven zijn in beeld gebracht door de effecten te vergelijken met referentiesituaties. In het (herziene) MER worden twee referentiesituaties gebruikt:
– het vigerend LVB (refLVB): deze situatie laat zien hoeveel vliegverkeer binnen de regels van het huidige LVB mogelijk is. Het betreft een theoretische situatie, omdat er grote mate van onzekerheid is over het gebruik van Schiphol in deze situatie (in 2024: 294.000, waarvan 18.800 in de nacht; in 2030: 335.000, waarvan 21.500 in de nacht);
– anticiperend handhaven (refahh): deze referentiesituatie sluit aan bij de wijze waarop Schiphol de afgelopen jaren feitelijk heeft geopereerd en geeft daarom een beter beeld van de huidige situatie (500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht).

In het licht van het juridisch kader van het (project-)MER (zie hiervoor onder 4.a) maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit op het punt van het (project-)besluit ten behoeve van LVB Schiphol.

c. Hoe verhoudt het (project-)MER ten behoeve van het LVB Schiphol zich tot het juridisch kader?

i. De keuze voor het bovengrensalternatief

De Afdeling merkt op dat voor de inhoud en omvang van het voorliggende ontwerpbesluit van belang is dat het beantwoordt aan het geluidsdoel om te komen tot –20% ernstig gehinderden en –15% ernstig slaapverstoorden tot en met 2029 ten opzichte van 1 november 2024. Dat is het uitgangspunt geweest van de doorlopen BA-procedure. In de toelichting op het ontwerpbesluit staat dat op het moment dat het MER werd opgesteld het voorgenomen maximumaantal vliegtuigbewegingen dat uit de BA-procedure zou voortvloeien nog niet bekend was en er om die reden in het MER is gewerkt met twee alternatieven: één met en één zonder exploitatiebeperking.[56] Met deze zogeheten onder- en bovengrensalternatieven is beoogd een bandbreedte van effecten van het LVB Schiphol in beeld te brengen, waarbinnen de effecten vallen van de situatie die uit de BA-procedure zou voortvloeien.[57]

De Afdeling stelt echter vast dat het bovengrensalternatief niet uitgaat van het doorlopen van de BA-procedure en het treffen van BA-maatregelen. Daarmee sluit dit alternatief in zoverre niet aan op het voorgenomen project, dat bepaald wordt door de uitkomst van de BA-procedure. Hierdoor kan de vraag rijzen of dit bovengrensalternatief als een ‘redelijk alternatief’[58] kan worden gekwalificeerd, op basis waarvan – in het licht van de uitkomst van de BA-procedure – tot een voldragen afweging van het milieubelang in de besluitvorming kan worden gekomen.[59]

De Afdeling adviseert de keuze voor het bovengrensalternatief in het licht van het voorgaande nader

[54] Zie ook het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragraaf 5.1.1 ‘Legale situatie versus huidig gebruik’.
[55] Artikel 16.47, eerste lid, van de Omgevingswet, bezien in samenhang met artikel 11.14 van het Omgevingsbesluit.
[56] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.3, ‘Voorgenomen activiteit en referentiesituatie’. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau van 12 november 2024 is de inhoud van het MER afgebakend, terwijl de BA-procedure eerst in 2025 is afgerond (Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 539).
[57] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.2.3, ‘Effecten’. Zie ook de Notitie Reikwijdte en Detailniveau van 12 november 2024, p. 19.
[58] Artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder b, van het Omgevingsbesluit.
[59] Zie ook het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragrafen 4.2.1 en 4.3.

te motiveren en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

ii. De referentiesituaties: aantal nachtvluchten

Het kabinet benadrukt dat de juridische referentiesituatie van het vigerende LVB Schiphol voor het MER de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken moeten worden.[60]

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer[61] is de juridische referentiesituatie in het herziene MER niet alleen in de deelrapporten, maar uiteindelijk ook in het hoofdrapport opgenomen. Het advies van de Commissie voor de mer om het maximumaantal vliegtuigbewegingen gedurende de nacht van 27.000 per gebruiksjaar mee te nemen in de juridische referentiesituatie[62] is niet gevolgd. Dit aantal was volgens het kabinet ten tijde van het opstellen van de MER nog niet bekend.[63]

Dat het eerst bij besluit van 6 mei 2025[64] vastgelegde maximumaantal vliegtuigbewegingen ten tijde van het opstellen van het MER nog niet bekend was,[65] neemt niet weg dat dit aantal ten tijde van het opstellen van het herziene MER wél bekend was. Op 11 maart 2026 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het besluit van 6 mei 2025 vernietigd. Daarbij heeft zij een voorlopige voorziening getroffen, inhoudende dat op de luchthaven Schiphol maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaatsvinden in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur, totdat de algehele wijziging van het LVB Schiphol op grond van de Wet luchtvaart, dan wel een wijziging van het LVB Schiphol die betrekking heeft op artikel 4.2.3a, in werking treedt.[66] Daarmee is het maximumaantal vliegtuigbewegingen gedurende de nacht van 27.000 per gebruiksjaar op het moment van het opstellen van het herziene MER (opnieuw) onderdeel van de vigerende wet- en regelgeving.[67]

De Afdeling adviseert de keuze voor het betrekken van 18.800 vliegtuigbewegingen in de nacht in 2024 onderscheidenlijk 21.500 in 2030 in de juridische referentiesituatie in het licht van het voorgaande nader te bezien en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

iii. De referentiesituaties: anticiperend handhaven of feitelijk gebruik?

Het kabinet heeft ervoor gekozen om naast de juridische referentiesituatie een tweede referentiesituatie op te nemen die uitgaat van het gebruik van de luchthaven Schiphol op basis van anticiperend handhaven om invulling te geven aan de complexiteit van de gedoogsituatie bij Schiphol. Het advies van de Commissie voor de mer[68] om bij de tweede referentiesituatie uit te gaan van het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven in plaats van de gedoogsituatie bij Schiphol met anticiperend handhaven is niet gevolgd.[69] In de toelichting is daarover opgemerkt dat de situatie met anticiperend handhaven een realistisch uitgangspunt is voor de beoordeling van de werkelijke milieueffecten.[70]

In het licht van artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder c, van het Omgevingsbesluit rijst de vraag wat de meerwaarde is van de keuze om naast de juridische referentiesituatie als tweede referentiesituatie uit te gaan van anticiperend handhaven en niet van het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven Schiphol. In de eerste plaats is het aan het anticiperend handhaven ten grondslag liggende NNHS niet wettelijk verankerd, zodat dit geen juridische status heeft ('gedoogsituatie').[71] Verder heeft het vergelijken van de milieueffecten van het voorgestelde project met het feitelijke huidige gebruik van

---

60 De Notitie Reikwijdte en Detailniveau van 12 november 2024, p. 2, 10.
61 Zie het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragraaf 5.1.1 'Invulling van RefLVB'.
62 Zie het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragraaf 5.1.1 'Plafond 27.000 nachtvluchten meenemen in RefLVB'
63 Reactienota adviezen Commissie voor de mer en ministerie van Landbouw Visserij Voedselkwaliteit en Natuur op het milieueffectrapport wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 9 juni 2026, p. 11.
64 Stb. 2025, 119.
65 Overigens gold toen een maximumaantal van 32.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar gedurende de nacht (artikel 4.2.3a van het LVB, zoals dat luidde tot 1 november 2025).
66 ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, punten 17 en 18 en dictumonderdelen III en IV.
67 Artikel 4.2.3a van het LVB, zoals dat luidt naar aanleiding van ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, punten 17 en 18 en dictumonderdelen III en IV.
68 Zie ook het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragraaf 5.1.2 'De huidige situatie en het gedooggebruik'.
69 Reactienota adviezen Commissie voor de mer en ministerie van Landbouw Visserij Voedselkwaliteit en Natuur op het milieueffectrapport wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 9 juni 2026, p. 12.
70 Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.3, 'Voorgenomen activiteit en referentiesituatie'.
71 Zie hierover ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, punt 9.5.

de luchthaven Schiphol in plaats van met de gedoogsituatie een grotere toegevoegde waarde. Vooral om de geluidssituatie die omwonenden nu feitelijk ervaren beter in beeld te brengen. Zo kan er immers een realistischere inschatting worden gemaakt van de verwachte milieugevolgen als gevolg van het voorgestelde project. Ook zal het (herziene) MER op deze wijze meer in lijn worden gebracht met de vier doelen van het voorliggende ontwerpbesluit (zie punt 1.a).

De Afdeling adviseert om de keuze voor een tweede referentiesituatie die uitgaat van anticiperend handhaven in het licht van het voorgaande nader te bezien en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

5. Schrappen van de grenswaarde voor CO

De Wet luchtvaart vereist dat elk luchthavenverkeerbesluit een beschermingsniveau biedt dat ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste LVB Schiphol uit 2004.[72]

Het ontwerpbesluit wijzigt de grenswaarden voor stoffen (uitgedrukt in een relatieve waarde van de toegestane uitstoot per gebruiksjaar in gram van de betreffende stof per maximum ton startgewicht). Daarnaast is de grenswaarde voor CO (koolstofmonoxide) geschrapt.[73] Volgens de toelichting is de grenswaarde voor CO geschrapt omdat de stof voor lokale luchtverontreiniging al langere tijd geen probleem meer vormt. Daarbij wordt erop gewezen dat uit de verrichte milieueffectrapportage volgt dat de CO-emissies in alle scenario's voldoen aan de daarvoor geldende grenswaarde.[74]

De voorgaande redenering gaat niet in op de vraag of met het volledig schrappen van de grenswaarde voor CO nog wordt voldaan aan het wettelijke vereiste dat het LVB Schiphol per saldo een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau moet bieden ten opzichte van het eerste LVB Schiphol. Ook met het oog op luchtvaartverkeer dat mogelijk in de toekomst kan plaatsvinden is niet duidelijk of aan dit vereiste wordt voldaan. Daarbij geldt dat de daadwerkelijke CO-emissies op enig moment niet bepalend zijn voor de vraag of aan het gelijkwaardigheidsvereiste is voldaan.

De Afdeling adviseert om de keuze om de grenswaarde voor CO te schrappen nader te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,
S. van Haersma Buma.

[72] Artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart.
[73] Voorgesteld artikel 4.3.1 van het LVB Schiphol.
[74] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.2, 'Grenswaarden voor uitstoot stoffen'. Zie de eerdere aankondiging van de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu om bij aanpassing van het LVB Schiphol deze grenswaarde te schrappen, Kamerstukken II 2012/13, 29 665, nr. 182.

Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van regels voor preferentieel baangebruik, wijziging van de handhavingspunten geluidsbelasting, de maximum aantallen vliegtuigbewegingen en enige andere wijzigingen, en van het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 1981, 343) [KetenID WGK026877]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 14 juli 2026 nr. IENW/BSK-2026/120305, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 8.15, 8.17, eerste tot en met vijfde lid, 8.17a, vijfde lid, 8.17b, tweede lid, van de Wet luchtvaart, en artikel 76, eerste lid, aanhef en onder e, van de Luchtvaartwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 9 september 2026, No. W17.26.00246/IV);

Gezien het nader rapport van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-2026/195461, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 komt te luiden:

Artikel 1.1

In dit besluit wordt verstaan onder:
airborne-return: terugkeren van een vliegtuig naar de luchthaven van vertrek nadat het al is opgestegen;
aircraft-on-ground-situatie: situatie waarbij een vliegtuig door een technisch probleem een vlucht niet kan uitvoeren en aan de grond moet blijven tot het gerepareerd is;
CTR Schiphol: op grond van artikel 5 van het Besluit luchtverkeer 2014 als plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied aangewezen gedeelten van het luchtruim rond luchthaven Schiphol;
eindnadering: moment waarop het vliegtuig op de verlengde aslijn van de landingsbaan het daalpad van ten minste 3 graden onderschept om te komen tot de voorgenomen landing;
ferryvlucht: vlucht zonder passagier of vracht;
gebruiksjaar: periode die loopt van 1 november van een jaar tot en met 31 oktober van het volgende jaar;
general aviation: vluchten niet zijnde handelsverkeer of maatschappelijk verkeer, met inbegrip van meetvluchten ten behoeve van de controle van de werking van het Instrument Landing System en testvluchten;
groot onderhoud: gepland onderhoud of geplande werkzaamheden ten aanzien van een baan ten gevolge waarvan het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd in die zin dat een of meer start- of landingsbanen of rijbanen gedurende een aaneengesloten periode van langer dan 72 uur niet of verminderd inzetbaar zijn, met uitzondering van het jaarlijks regulier onderhoud;
handelsverkeer: vluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor individuele boekingen voor passagiers, vracht of post, zijnde
a. geregelde vluchten, zijnde lijnvluchten of commerciële vluchten uitgevoerd op een vaste route volgens een gepubliceerde dienstregeling; en
b. niet-geregelde vluchten, zijnde chartervluchten in het passagiers- en vrachtvervoer of andere commerciële vluchten dan bedoeld onder a, met inbegrip van:
   1°. positievluchten als onderdeel van een geplande vluchtuitvoering;
   2°. recoveryvluchten;
   3°. vluchten als gevolg van een splitsing van de oorspronkelijke vlucht in twee of meerdere vluchten; en
   4°. vluchten die zijn uitgeweken vanwege voorziene openingstijden op de oorspronkelijke luchthaven van bestemming;

handhavingspunt: punt bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, onder b, van de wet;
humanitaire vluchten: uitsluitend voor humanitaire doeleinden uitgevoerde vluchten die bedoeld zijn om hulpverleningspersoneel en hulpgoederen zoals voedsel, kleding, onderdak, medische en andere goederen tijdens of na een noodsituatie of ramp te vervoeren of om personen uit een plaats waar hun leven of gezondheid door die noodsituatie of ramp wordt bedreigd te evacueren naar een toevluchtsoord in dezelfde staat of een andere staat die bereid is dergelijke personen op te vangen, waarbij de aard van de vlucht wordt vermeld in het vliegplan van de desbetreffende vlucht;
jaarlijks regulier onderhoud: gepland onderhoud of geplande werkzaamheden aan een of meer start- of landingsbanen of rijbanen, bestaande uit:
a. maximaal eenmaal per gebruiksjaar per baan;
b. gedurende een periode van maximaal zeven dagen, welke periode kan worden onderbroken gedurende een weekend of op een feestdag;
landing: moment waarop een luchtvaartuig contact met de grond maakt;
L_{den}*:* geluidsbelasting van luchtvaartuigen uitgedrukt in L_{den} dB(A);
maatschappelijk verkeer: vluchten uitgevoerd met een staatsluchtvaartuig, met inbegrip van militaire, douane, politie- en kustwachtluchtvaartuigen, alsmede humanitaire vluchten;
positievlucht: vlucht zonder lading van passagiers, vracht of post van een luchthaven om vanaf de volgende luchthaven een vlucht met lading uit te voeren;
recoveryvlucht: vlucht buiten het reguliere operationele schema van een luchtvaartmaatschappij die wordt uitgevoerd om gestrande passagiers van een andere luchthaven op te halen;
start: moment waarop een luchtvaartuig contact met de grond verbreekt;
straalvliegtuig: vliegtuig waarbij de voortstuwing direct door ten minste één straalmotor wordt verzorgd;
TMA Schiphol: de gebieden, aangeduid als Schiphol TMA 1 tot en met Schiphol TMA 8;
vlieghoogte: hoogte van een zich in de lucht bevindend luchtvaartuig uitgedrukt in hoogte boven het aardoppervlak of hoogte boven gemiddeld zeeniveau of vliegniveau;
vliegtuig: gemotoriseerd luchtvaartuig met vaste vleugels, zwaarder dan lucht, dat hoofdzakelijk in de lucht kan worden gehouden door aerodynamische reactiekrachten op zijn vleugels;
vliegtuigbeweging: aankomst of vertrek van een vliegtuig op of van de luchthaven;
wet: Wet luchtvaart;
vlucht: aankomst of vertrek van een luchtvaartuig op of van een luchthaven;
zich ontwikkelende geluidsbelasting: aan het eind van het gebruiksjaar verwachte geluidsbelasting uitgedrukt in L_{den} of L_{night} en in percentage gebruiksruimte in een handhavingspunt, bepaald op een eerder moment dan het einde van het gebruiksjaar en berekend aan de hand van het feitelijke gebruik van de luchthaven in de verstreken periode van het gebruiksjaar, gevoegd bij het verwachte gebruik van de luchthaven in de resterende periode van dat gebruiksjaar gebaseerd op de gebruiksprognose van dat gebruiksjaar.

Aa

In paragraaf 3.1 wordt voor artikel 3.1.1 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.1.0

In deze paragraaf:
a. wordt een vlieghoogte die is uitgedrukt in voeten altijd bepaald ten opzichte van het zeeniveau;
b. is een vlieghoogte niet van toepassing in het luchtruim boven de Nederlandse territoriale zee en boven de Noordzee buiten de territoriale zee.

B

Artikel 3.1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid, wordt ‘Valkenburg’ vervangen door ‘Eindhoven’.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Bij het vertrek van een straalvliegtuig van de luchthaven draagt de gezagvoerder er zorg voor dat de vlieghoogte van het vliegtuig vanaf de grens van de Schiphol CTR op of boven 1.500 voet blijft.

C

In het tweede lid van artikel 3.1.2 wordt ‘Valkenburg’ vervangen door ‘Eindhoven’.

D

In artikel 3.1.3, derde lid, wordt in de tabel 'Afwijkingen' in het horizontale vlak van 'nadering' in de kolom 'Positie' ingevoegd 'Vlieghoogte 0 tot vliegniveau 70'.

E

Artikel 3.1.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en derde lid wordt 'zesde lid' vervangen door 'zevende lid'.

2. Onder vernummering van het zesde lid tot zevende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. Van de beperking voor starts vanaf baan 36R (Aalsmeerbaan) en landingen op baan 18L (Aalsmeerbaan) kan worden afgeweken voor maximaal 50 starts en landingen per gebruiksjaar van VFR-verkeer als bedoeld in het Besluit luchtverkeer 2014 voor zover het betreft luchtvaartuigen conform tabel I-4-1-1 ICAO, Doc 8168, Vol II, naderingssnelheid-categorie APP A en B.

F

Aan paragraaf 3.1 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3.1.5a

1. Gedurende de periode waarin de Kaagbaan vanwege jaarlijks regulier onderhoud niet of verminderd inzetbaar is, is artikel 3.1.5, vierde lid, niet van toepassing in de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur voor:
   a. landingen op baan 22 (Oostbaan richting het zuidwesten) voor zover geen van de andere banen beschikbaar of bruikbaar is;
   b. starts vanaf baan 09 (Buitenveldertbaan richting het oosten);
   c. starts vanaf baan 27 (Buitenveldertbaan richting het westen).

2. Gedurende de periode waarin de Polderbaan vanwege jaarlijks regulier onderhoud niet of verminderd inzetbaar is:
   a. is artikel 3.1.5, vierde lid, niet van toepassing in de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur voor starts vanaf baan 36C (Zwanenburgbaan richting het noorden);
   b. zijn de artikelen 3.1.1, eerste lid, 3.1.3, eerste lid, en de maximale percentages voor afwijkingen in de tabel van artikel 3.1.3, derde lid, niet van toepassing in de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur met betrekking tot de luchtverkeerwegen die voor vertrekkend verkeer vanaf baan 36C (Zwanenburgbaan richting het noorden) zijn aangewezen in bijlage 1 bij dit besluit.

3. Gedurende de periode waarin de Zwanenburgbaan vanwege jaarlijks regulier onderhoud niet of verminderd inzetbaar is, is artikel 3.1.5, vierde lid, niet van toepassing in de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur voor starts vanaf baan 18L (Aalsmeerbaan richting het zuiden).

4. Gedurende de periode waarin de Buitenveldertbaan vanwege jaarlijks regulier onderhoud niet of verminderd inzetbaar is, is artikel 3.1.5, vierde lid, niet van toepassing in de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur voor landingen op baan 22 (Oostbaan richting het zuidwesten) voor zover geen van de andere banen beschikbaar of bruikbaar is.

Artikel 3.1.5b

1. Uiterlijk 9 maanden voor de aanvang van het gebruiksjaar waarin groot onderhoud plaatsvindt, kan de exploitant van de luchthaven Onze Minister verzoeken tot het opstellen van een regeling op grond van artikel 8.23, eerste lid, van de wet.

2. Aan dit verzoek voegt de exploitant een informatiedocument toe met een overzicht van de gevallen waarin een of meer start- of landingsbanen of rijbanen niet beschikbaar zullen worden gesteld vanwege groot onderhoud voor het komende gebruiksjaar. De exploitant van de luchthaven motiveert in dit informatiedocument ten aanzien van het groot onderhoud:
   a. de noodzaak;
   b. de planning en de periode van het gebruiksjaar dat het onderhoud zal plaatsvinden;
   c. de duur;
   d. de noodzaak van het afwijkend baangebruik;
   e. de verhouding van het afwijkend baangebruik tot de baanpreferentietabellen en de andere

regels in dit besluit en of daarvan vrijstellingen nodig zijn;
f. een inschatting van de gevolgen van het baangebruik, waarbij ten minste de kwalitatieve effecten worden beschreven;
g. een kwalitatieve inschatting van de hinder voor de omgeving, welke maatregelen door de exploitant genomen worden om de hinder te beperken en welke impact die maatregelen hebben;
h. de visie van betrokkenen over de onderhoudsplannen, het afwijkend baangebruik en de maatregelen die door de exploitant worden genomen om de hinder te beperken, en de wijze waarop betrokkenen worden geïnformeerd over de uitvoering van het onderhoudswerk.

3. Onze Minister kan de exploitant met betrekking tot het informatiedocument aanvullende informatie vragen met het oog op een voor te bereiden regeling op grond van artikel 8.23, eerste lid, van de wet.

4. Onze Minister deelt op basis van de op grond van het tweede en derde lid verstrekte informatie, de exploitant zijn voorlopige voornemen mede met betrekking tot het wel, niet of deels verlenen van de gevraagde vrijstellingen en onder welke voorwaarden.

5. Uiterlijk een maand na het publiceren door de exploitant van de gebruiksprognose, bedoeld in artikel 8.17a van de wet, over het gebruiksjaar waarin groot onderhoud plaatsvindt, verstrekt de exploitant Onze Minister een aangevuld informatiedocument. De exploitant motiveert in dit informatiedocument:
a. de geactualiseerde informatie bedoeld in het tweede lid, onder a tot en met h;
b. de gevolgen van het baangebruik in de vorm van gebruikspercentages en de omvang van de toename van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden vanwege de onderhoudswerkzaamheden;
c. het effect op de grenswaarden in de handhavingspunten en de regels in dit besluit, of vervangende grenswaarden in de handhavingspiunten respectievelijk vrijstelling van een of meer regels nodig zijn en welk vrijstellingen dat zijn;
d. een reactie op het voorlopige voornemen bedoeld in het vierde lid.

6. In afwijking van het eerste lid kan de exploitant van de luchthaven in het eerste en tweede gebruiksjaar na inwerkingtreding van dit besluit Onze Minister uiterlijk in april verzoeken tot het opstellen van een regeling op grond van artikel 8.23, eerste lid, van de wet.

Artikel 3.1.6

1. Het luchthavenluchtverkeer wordt afgehandeld met toepassing van de regels voor het preferentieel baangebruik door handelsverkeer, zoals opgenomen in bijlage 4 bij dit besluit.

2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien gedurende het gebruiksjaar de zich ontwikkelende geluidsbelasting hoger is dan de grenswaarden voor geluidsbelasting bedoeld in de artikelen 4.2.1, derde lid, en 4.2.2, derde lid.

3. In afwijking van het eerste lid wordt in het geval dat een baan niet beschikbaar is gesteld vanwege groot onderhoud aan een baan of een bijzonder voorval als bedoeld in artikel 8.23, eerste respectievelijk vijfde lid, van de wet, in de in artikel 8.23, eerste respectievelijk vijfde lid, van de wet bedoelde ministeriële regeling bepaald welke baanpreferentietabellen tijdens de periode van en volgend op het groot onderhoud of het bijzonder voorval worden gehanteerd in afwijking van bijlage 4, regel 1, punten 2 en 3, bij dit besluit.

G

Het opschrift van paragraaf 3.2 komt te luiden '**Regels ter beperking van de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging of geurhinder veroorzaken**'.

H

Artikel 3.2.1, eerste lid, komt te luiden:

1. Voor de start en na de landing van een vliegtuig op de luchthaven draagt de gezagvoerder er zorg voor dat het vliegtuig met het minimaal noodzakelijke aantal motoren naar de startbaan taxiet voor vertrek of naar de afhandelingsplaats taxiet voor aankomst.

I

Artikel 3.2.2 komt te luiden:

Artikel 3.2.2

1. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de elektriciteitsvoorziening voor stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer op de afhandelingsplaatsen aanwezig, van voldoende kwaliteit en operationeel is.

2. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de volgende afhandelingsplaatsen, voor zover aangegeven uiterlijk op de daarbij genoemde datum, beschikken over een operationele infrastructuur en voorzieningen van voldoende kwaliteit voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer:
   a. de afhandelingsplaatsen aan de gate;
   b. de afhandelingsplaatsen op de C-pier, uiterlijk op 1 januari 2031; en
   c. de afhandelingsplaatsen op de H-pier;
   d. de buitenstandplaatsen, met uitzondering van de standplaatsen die enkel worden gebruikt voor verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor post of vracht, uiterlijk op 1 januari 2031, of als dat vanwege constructieve belemmeringen technisch niet haalbaar is uiterlijk op 1 januari 2040.

3. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de elektriciteit voor de elektriciteitsvoorziening en voor de toevoer van geconditioneerde lucht uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig is van het elektriciteitsnet of ter plaatse wordt opgewekt zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van fossiele brandstoffen.

4. Bij de afhandeling van een vliegtuig aan de afhandelingsplaats draagt de gezagvoerder er zorg voor dat er geen gebruik gemaakt wordt van de in het vliegtuig aanwezige Auxiliary Power Unit, voor zover de infrastructuur en voorzieningen voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van geconditioneerde lucht beschikbaar en operationeel zijn.

5. De gezagvoerder kan afwijken van het vierde lid indien naleving van dat lid om technische redenen of veiligheidsredenen geen doorgang kan vinden.

J

Artikel 4.1.1, tweede lid, komt te luiden:

2. Het totale risicogewicht van het luchthavenluchtverkeer wordt berekend overeenkomstig de bij ministeriële regeling op grond van artikel 8.27, derde lid, van de wet te stellen regels.

K

Artikel 4.1.2 komt te luiden:

Artikel 4.1.2

De gemiddelde ongevalskans per vlucht per gebruiksjaar en het maximum startgewicht per vlucht worden bepaald overeenkomstig de bij ministeriële regeling op grond van artikel 8.27, derde lid, van de wet te stellen regels.

L

Artikel 4.2.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het totale volume geluid van het luchthavenluchtverkeer, met uitzondering van het maatschappelijk verkeer, bedraagt niet meer dan 60,59 dB(A).

2. Het derde lid komt te luiden:

3. De geluidsbelasting van het luchthavenluchtverkeer, met uitzondering van het maatschappelijk verkeer, in een punt dat is aangewezen in bijlage 2 bij dit besluit bedraagt niet meer dan de bij dat punt aangegeven waarde.

3. Het vierde lid wordt vervangen door de volgende leden:

4. Indien gedurende een gebruiksjaar de zich ontwikkelende geluidsbelasting in een of meerdere handhavingspunten hoger is dan de in het derde lid bedoelde grenswaarde, stelt de exploitant in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruik maken binnen vier weken na het einde van de maand waarin deze zich ontwikkelende geluidsbelasting door de exploitant is vastgesteld, een beheersplan op met maatregelen waarmee overschrijding van de grenswaarde aan het einde van het gebruiksjaar wordt voorkomen. In het beheersplan wordt tevens aangegeven of en op welke wijze toepassing is of zal worden gegeven aan artikel 3.1.6, tweede lid.

5. De exploitant, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen voeren de maatregelen in het beheersplan uit.

6. De inspecteur-generaal kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het beheersplan.

7. De inspecteur-generaal publiceert het beheersplan bij het verslag bedoeld in artikel 8.29, eerste lid, van de wet, en gaat in dat verslag in op de uitvoering van het beheersplan.

M

Artikel 4.2.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het totale volume geluid van het luchthavenluchtverkeer, met uitzondering van het maatschappelijk verkeer, bedraagt niet meer dan 50,23 dB(A).

2. Het derde lid komt te luiden:

3. De geluidsbelasting van het luchthavenluchtverkeer, met uitzondering van het maatschappelijk verkeer, in een punt dat is aangewezen in bijlage 3 bij dit besluit bedraagt niet meer dan de bij dat punt aangegeven waarde.

2. Het vierde lid wordt vervangen door de volgende leden:

4. Indien gedurende een gebruiksjaar de zich ontwikkelende geluidsbelasting hoger is dan de in het derde lid bedoelde grenswaarde, stelt de exploitant in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruik maken binnen vier weken na het einde van de maand waarin deze zich ontwikkelende geluidsbelasting door de exploitant is vastgesteld een beheersplan op met maatregelen waarmee overschrijding van de grenswaarde aan het einde van het gebruiksjaar wordt voorkomen. In het beheersplan wordt tevens aangegeven of en op welke wijze toepassing is of zal worden gegeven aan artikel 3.1.6, tweede lid.

5. De exploitant, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen voeren de maatregelen in het beheersplan uit.

6. De inspecteur-generaal kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het beheersplan.

7. De inspecteur-generaal publiceert het beheersplan bij het verslag, bedoeld in artikel 8.29, eerste lid, van de wet en gaat in dat verslag in op de uitvoering van het beheersplan.

N

Artikel 4.2.3 komt te luiden:

Artikel 4.2.3

De geluidsbelasting uitgedrukt in L_{den} of L_{night}, wordt bepaald overeenkomstig de bij ministeriële regeling op grond van artikel 8.27, derde lid, van de wet te stellen regels.

O

Aan paragraaf 4.2 worden drie artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 4.2.3a

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

Artikel 4.2.3b

In afwijking van de artikelen 4.2.1, tweede lid, 4.2.2, tweede lid, en 4.2.3a, bedraagt in de gebruiksjaren vanaf het bij koninklijk besluit voor de inwerkingtreding van dit artikel bepaalde tijdstip het totale volume geluid niet meer dan het totale volume dat in de volgende tabel voor die gebruiksjaren is aangegeven en vindt in die gebruiksjaren maximaal het in die tabel aangegeven aantal vliegtuigbewegingen met handelsverkeer plaats.

Tabel Stappen wijziging totale volume geluid L_{den}, totale volume geluid L_{night} en maximum aantal vliegtuigbewegingen, per gebruiksjaar

Stap nr.	Gebruiksjaar	Totale volume geluid L_{den} in db(A) (artikel 4.2.1, tweede lid)	Totale volume geluid L_{night} in db(A) (artikel 4.2.2, tweede lid)	Maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer (artikel 4.2.3a)
1.	eerste	60,22	50,23	481.000
2.	tweede	60,15	50,23	491.100
3.	derde en daaropvolgende gebruiksjaren	60,10	50,23	500.000

Artikel 4.2.3c

1. Op de luchthaven Schiphol vinden per gebruiksjaar maximaal 16.624 bewegingen met general aviation plaats.

2. Op de luchthaven Schiphol vinden per gebruiksjaar maximaal 7.000 bewegingen met maatschappelijk verkeer plaats.

3. Het maximum aantal vliegtuigbewegingen genoemd in het eerste lid, is niet van toepassing op de volgende vluchten:
   a. afleververvlucht vanaf de fabrikant;
   b. airborne-return-vlucht of vlucht vertrekkend na een airborne-return;
   c. ferryvlucht;
   d. positievlucht om gestrande passagiers op te halen;
   e. vlucht, omgeleid vanwege onvoorziene weersomstandigheden of onvoorziene beperkingen op de oorspronkelijke luchthaven van bestemming;
   f. vlucht, vertrekkend na een noodlanding gemaakt te hebben;
   g. vlucht vanwege een aircraft-on-ground-situatie;
   h. noodlandingen;
   i. technische tussenlanding voor het bijtanken van brandstof of een wisseling van het boordpersoneel.

P

Artikel 4.3.1 komt te luiden:

De uitstoot van een stof ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer bedraagt per gebruiksjaar niet meer dan de in de navolgende tabel in gram per ton maximum startgewicht vermelde waarden.

Tabel Grenswaarden stoffen per gebruiksjaar

Stof	g/ton startgewicht
CO	56,1
NO_x	72,6
VOS	9,2
SO_2	5,7
PM_{10}	0,4

Q

Artikel 4.3.2 komt te luiden:

Artikel 4.3.2

De uitstoot in gram per ton maximum startgewicht wordt bepaald overeenkomstig de bij ministeriële regeling op grond van artikel 8.27, derde lid, van de wet te stellen regels.

R

Hoofdstuk 4A komt te luiden:

Hoofdstuk 4A. Gebruiksprognose en evaluatie

Artikel 4A.1

De gebruiksprognose, bedoeld in artikel 8.17a van de wet, bevat in ieder geval:
a. een beschrijving van het gebruik van de luchthaven, met inbegrip van het baanonderhoud, en hierdoor veroorzaakte milieueffecten in het komende gebruiksjaar;
b. een prognose van het verkeersaanbod en de verkeersafhandeling voor het komende gebruiksjaar;
c. een prognose van de lokale geluidseffecten berekend overeenkomstig de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 voor het komende gebruiksjaar;
d. een prognose van het te verwachten totale volume geluid in dB(A) gebaseerd op de prognose van het verkeersaanbod en de verkeersafhandeling voor het komende gebruiksjaar;
e. een prognose van de lokale geluidseffecten vertaald naar de criteria voor gelijkwaardige bescherming;
f. een beschrijving van de wijze waarop de partijen bedoeld in artikel 8.18 van de wet, gezamenlijk voornemens zijn het verkeer af te handelen op het banenstelsel binnen de grenswaarden en regels opgenomen in dit besluit, waarbij ook wordt ingegaan op de impact van het baanonderhoud hierop;
g. de verwachte ontwikkeling in het verkeersaanbod en de verkeersafhandeling voor de komende drie jaar;
h. een beschrijving van de leerpunten uit de evaluatie, bedoeld in artikel 8.17b van de wet, van het vorige gebruiksjaar en van de maatregelen ter verbetering die uit de evaluatie voortvloeien voor het komende gebruiksjaar.

Artikel 4A.2

1. De evaluatie, bedoeld in artikel 8.17b van de wet, bevat in ieder geval:
   a. een vergelijking van het gerealiseerde verkeersaanbod en de gerealiseerde verkeersafhandeling met het verkeersaanbod en de verkeersafhandeling in de gebruiksprognose, met inbegrip van het baanonderhoud;
   b. een vergelijking van het gerealiseerde totale volume geluid met het totale volume geluid in de gebruiksprognose;
   c. een vergelijking van de werkelijk opgetreden lokale geluidseffecten met de lokale geluidseffecten in de gebruiksprognose;
   d. een vergelijking van het gerealiseerde gebruik van de luchthaven met de beschrijving van het gebruik in de gebruiksprognose, met inbegrip van het baanonderhoud;
   e. een redelijke verklaring van de oorzaken van de verschillen tussen de realisatie in een gebruiksjaar met de gebruiksprognose voor dat gebruiksjaar;
   f. een beschrijving van de wijze waarop de partijen bedoeld in artikel 8.18 van de wet, gezamenlijk het verkeer hebben afgehandeld op het banenstelsel binnen de grenswaarden en regels opgenomen in dit besluit, waarbij ook wordt ingegaan op het baanonderhoud;
   g. een aanduiding van mogelijke oorzaken in geval van een overschrijding in het gebruiksjaar van een in de artikelen 4.2.1, tweede en derde lid, en 4.2.2, tweede en derde lid, bedoelde grenswaarde.

2. De evaluatie wordt elk gebruiksjaar uiterlijk vier maanden na de publicatie van het verslag van de inspecteur-generaal bedoeld in artikel 8.29, eerste lid, van de wet, gepubliceerd.

S

Hoofdstuk 5 en artikel 6.1 vervallen.

T

Bijlage 1 wordt vervangen door bijlage I bij dit besluit.

U

Bijlage 2 wordt vervangen door bijlage II bij dit besluit.

V

Bijlage 3 wordt vervangen door bijlage III bij dit besluit.

W

Bijlage 4 wordt vervangen door bijlage IV bij dit besluit.

ARTIKEL II

Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van dit besluit voor zover het betreft de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de effecten van de ligging van de handhavingspunten en van de hoogte van de grenswaarden in de handhavingspunten op de geluidbelasting voor de omgeving en op de operatie op de luchthaven, alsmede op de uitvoerbaarheid in de praktijk van het stelsel met grenswaarden in handhavingspunten, een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en voor de nacht en regels voor preferentieel baangebruik, en op de effecten op de luchtvaartveiligheid en de milieueffecten van dit besluit.

ARTIKEL III

Het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 1981, 343), zoals laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 31 augustus 2009 (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 2009, 400), wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 1 vervalt.

2. Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

a. De aanduiding ‘1’ voor het eerste lid vervalt.

b. Het tweede lid vervalt.

3. In artikel 5 wordt ‘Wet milieubeheer’ vervangen door ‘Omgevingswet’.

ARTIKEL IV

1. Dit besluit treedt in werking op 1 november 2026, met uitzondering van artikel O met betrekking tot artikel 4.2.3b, dat in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. De voordracht voor een koninklijk besluit, als bedoeld in het eerste lid, wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. De Kamers kunnen besluiten overleg te wensen over het ontwerp. Dit overleg vindt binnen zes weken plaats.

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,

Beroepsmogelijkheid

Termijn indienen beroepschrift

Binnen zes weken na de dag van bekendmaking in het Staatsblad van het Besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van regels voor preferentieel baangebruik, wijziging van de handhavingspunten geluidbelasting en de maximum aantallen vliegtuigbewegingen en enige andere wijzigingen, en van het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 1981, 343) kunnen belanghebbenden beroep instellen tegen dit besluit, voor zover het betrekking heeft op het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor niet-belanghebbenden staat deze mogelijkheid uitsluitend open indien zij over het ontwerp van dit besluit een zienswijze naar voren hebben gebracht.

Terinzagelegging

Gelijktijdig met de bekendmaking in het Staatsblad zullen, totdat de beroepstermijn is verstreken, de op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage worden gelegd op Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijnstraat 8, Den Haag, telefoon 070 456 96 07.

De op de zaak betrekking hebbende stukken worden ook geplaatst op www.platformparticipatie.nl/luchthavenverkeerbesluitschiphol

Inhoud beroepschrift

Het beroepschrift moet worden ingediend bij:

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Het beroepschrift dient te zijn ondertekend en tenminste het volgende te bevatten:
a. naam en adres van de indiener;
b. de dagtekening;
c. een omschrijving van het besluit waartegen het beroepschrift zich richt;
d. een opgave van redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen;
e. zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het beroep zich richt.

Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het beroepschrift.

Voorlopige voorziening

Indien een beroepschrift is ingediend, is het mogelijk om daarnaast een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen. Een dergelijk verzoek dient te worden gericht aan de Voorzieningenrechter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het verzoek dient te zijn ondertekend en tenminste het volgende te bevatten:
a. naam en adres van de indiener;
b. de dagtekening;
c. een omschrijving van het besluit waartegen het beroepschrift zich richt;
d. een opgave van redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen;
e. zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het beroep zich richt;
f. een afschrift van het beroepschrift.

Naar aanleiding van het verzoek kan de Voorzieningenrechter een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Voor de behandeling van een beroepschrift en een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening wordt een bedrag aan griffierecht geheven.

Indien het beroep- of verzoekschrift in een vreemde taal is gesteld, en een vertaling voor een goede behandeling van het verzoek noodzakelijk is, dient de indiener van het beroep- of verzoekschrift zorg te dragen voor een vertaling.

Bijlage I bij artikel I, onder T

Bijlage 1 Luchtverkeerwegen behorend bij de artikelen 3.1.1 en 3.1.2

Bijlage II bij artikel I, onder U

Bijlage 2 Handhavingspunten etmaalperiode behorend bij artikel 4.2.1

Bijlage III bij artikel I, onder V

Bijlage 3 Handhavingspunten periode van 23.00 uur tot 7.00 uur behorend bij artikel 4.2.2

Bijlage IV bij artikel I, onder W

Bijlage 4 Regels voor preferentieel baangebruik door handelsverkeer behorende bij artikel 3.1.6

Begripsbepalingen

In deze bijlage wordt verstaan onder:
baancapaciteit: capaciteit uitgedrukt in een aantal starts of landingen voor de combinaties van één of twee startbanen met één of twee landingsbanen;
beperkt zicht: zicht waarbij het horizontale zicht minder is dan of gelijk is aan 1.500 m of de wolkenbasis zich bevindt op een hoogte die minder is dan of gelijk is aan 300 ft;
bui: plotselinge, minder dan een uur durende periode van lokale, intensieve neerslag, vaak vergezeld met onweer, hagel of sneeuw, die ontstaat uit verticale wolken zoals cumulus en cumulonimbus;
convergerend baangebruik: baangebruik waarbij er een onderlinge afhankelijkheid is in het gebruik van twee banen doordat bij een mogelijke doorstart kans is op kruisend verkeer;
dwarswind: wind met richting haaks op de baan met de windsnelheid uitgedrukt in knopen;
goed zicht: zicht waarbij het horizontale zicht ten minste 5000 m is en de wolkenbasis zich bevindt op een hoogte van ten minste 1000 ft of ten minste 2100 ft in geval van convergerend baangebruik;
knopen: de eenheid waarin de windsnelheid in de luchtvaart wordt uitgedrukt, waarbij 1 knoop gelijk is aan 0,514 m/s;
marginaal zicht: zicht waarbij het horizontale zicht tussen 1500 m en 5000 m is en de wolkenbasis zich bevindt op een hoogte van tenminste 300 ft of zicht waarbij de wolkenbasis zich bevindt op een hoogte tussen 300 ft en 1000 ft of in geval van convergerend baangebruik tussen 300ft en 2100 ft en het horizontale zicht tenminste 1500 m is;
piekperiode: periode waarin ten minste drie banen tegelijk in gebruik zijn;
staartwind: wind in dezelfde richting als de baan met de windsnelheid uitgedrukt in knopen;
UDP: Uniforme Daglicht Periode, zijnde de periode van 15 minuten voor zonsopgang tot 15 minuten na zonsondergang;
winterseizoen: dienstregelingperiode van 1 november tot de eerste dag van het zomerseizoen van de International Air Transport Association;
zomerseizoen: dienstregelingperiode vanaf de eerste dag van het zomerseizoen van de International Air Transport Association tot en met 31 oktober.

Regel 1. Gebruik baanpreferentietabel

1. LVNL geeft luchtverkeersleiding die ertoe strekt dat voor de afhandeling van het luchthavenluchtverkeer gebruik wordt gemaakt van een combinatie van beschikbare en bruikbare banen die volgt uit toepassing van de navolgende punten 2 tot en met 17.
2. De keuze voor het in gebruik nemen van een baancombinatie is gebaseerd op de volgende baanpreferentietabellen voor de periode van 6.00 uur tot 23.00 uur (in tabel 1) en voor de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur (in tabel 2). Hierbij is:
   Baan 18R/36L: Polderbaan;
   Baan 18C/36C: Zwanenburgbaan;
   Baan 18L/36R: Aalsmeerbaan;
   Baan 09/27: Buitenveldertbaan;
   Baan 06/24: Kaagbaan.

Tabel 1. Baanpreferentietabel van 6.00 uur tot 23.00 uur:

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht én binnen UDP	1	06	36R	36L	36C
	2	18R	18C	24	18L
	3	06	09	09	36L
	4	27	18R	24	18L
Goed zicht	5a	36R	36C	36L	36C
	5b	18R	18C	18L	18C

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Marginaal zicht	6a	36R	36C	36L	09
	6b	18R	18C	18L	24

Tabel 2. Baanpreferentietabel van 23.00 uur tot 6.00 uur[1]

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed of marginaal zicht	1	06	–	36L	–
	2	18R	–	24	–
	3	36C	–	36L	–
	4	18R	–	18C	–

[1] Ook tussen 22.15 en 23.00 uur en tussen 6.00 en 6.45 uur kan LVNL gelet op artikel 3.1.3, vierde lid, de keuze voor het in gebruik nemen van een baancombinatie baseren op de baanpreferentietabellen voor de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur.

3. Indien de exploitant van de luchthaven een baan niet beschikbaar heeft gesteld en dit is niet het gevolg van groot onderhoud, dan kan de keuze voor het in gebruik nemen van een baancombinatie, onverminderd de artikelen 3.1.5, vierde lid, en 3.1.5.a, worden gebaseerd op de navolgende tabellen:

Tabel 3. Baanpreferentietabel van 6.00 uur tot 23.00 uur indien de *Kaagbaan* niet beschikbaar is

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht	1[1]	36R	36C	36L	36C
		36C	36R	36L	09
	2	18R	18C	18L	18C
		18R	27	18L	18C
Marginaal zicht	3[1]	36R	36C	36L	09
		36C	36R	36L	09

[1] Vanwege de fysieke kruising van de Aalsmeerbaan (18L/36R) en de Buitenveldertbaan (09/27) zal de Zwanenburgbaan (landen 36C) in de startpiek combinatie gebruikt worden als landingsbaan.

Tabel 4: Baanpreferentietabel van 6.00 uur tot 23.00 uur indien de *Polderbaan* niet beschikbaar is

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht én binnen UDP	1	06	36R	36C	09
	2	18C	27	24	18L

Tabel 5: Baanpreferentietabel van 6.00 uur tot 23.00 uur indien de *Zwanenburgbaan* niet beschikbaar is

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht én binnen UDP	1	06	36R	36L	09
	2	18R	27	24	18L

Tabel 6. Baanpreferentietabel van 6.00 uur tot 23.00 uur indien de *Aalsmeerbaan* niet beschikbaar is

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht én binnen UDP	1	06	27	36L	36C
		06	18R	09	36C
	2	18R	18C	24	09

Tabel 7. Baanpreferentietabel van 6.00 uur tot 23.00 uur indien de *Buitenveldertbaan* niet beschikbaar is

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht én binnen UDP	1	06	36R	36L	36C
	2	18R	18C	24	18L
Goed zicht	3	36R	36C	36L	36C
	4	18R	18C	18L	18C
Marginaal zicht	5	18R	18C	18L	24

Tabel 8. Baanpreferentietabel 23.00 uur tot 6.00 uur indien de *Kaagbaan* niet beschikbaar is

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed of marginaal zicht	1	36C	–	36L	–
	2	18R	–	18C	–

Tabel 9. Baanpreferentietabel van 23.00 uur tot 6.00 uur indien de *Polderbaan* niet beschikbaar is

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht	1	06	–	36C	–
	2	18C	–	24	–

Tabel 10. Baanpreferentietabel van 23.00 uur tot 6.00 uur indien de *Zwanenburgbaan* niet beschikbaar is

Vereiste condities	Preferentie	Baancombinatie			
		Landingsbaan 1 (L1)	Landingsbaan 2 (L2)	Startbaan 1 (S1)	Startbaan 2 (S2)
Goed zicht	1	06	–	36L	–
	2	18R	–	24	–

4. Indien de exploitant van de luchthaven meerdere banen, met uitzondering van de Schiphol-Oostbaan, niet beschikbaar heeft gesteld en dit is niet het gevolg van de beperkingen bedoeld in artikel 3.1.5, vierde lid of van groot onderhoud, behoeft voor de keuze voor het in gebruik nemen van een baancombinatie geen preferentietabel te worden gehanteerd. Deze voorwaarden gelden voor alle banen die niet beschikbaar zijn gesteld.
5. Bij de toepassing van en baanpreferentietabel als bedoeld in de punten 2 en 3 geldt dat voor de keuze voor het in gebruik nemen van een baancombinatie kan worden afgezien van de baancombinaties uit de tabel waarvoor niet aan de vereiste zicht- en daglichtcondities zoals aangegeven in de tabellen wordt voldaan.
6. Bij de toepassing van een baanpreferentietabellen als bedoeld in de punten 2 en 3 geldt dat een minder preferente baancombinatie uit de tabel kan worden gebruikt indien voor de meer preferente baancombinaties uit de tabel geldt dat:

a. de dwarswind groter is dan 15 knopen of de staartwind groter is dan 0 knopen op landingsbaan 1 (L1) of op startbaan 1 (S1); of
b. de dwarswind groter is dan 20 knopen of de staartwind groter is dan 0 knopen op landingsbaan 2 (L2) of op startbaan 2 (S2).

7. Van het gebruik van een baanpreferentietabel als bedoeld in de punten 2 en 3 kan worden afgezien indien voor alle baancombinaties uit de tabel geldt dat:
   a. de dwarswind groter is dan 15 knopen of de staartwind groter is dan 0 knopen op landingsbaan 1 (L1) of op startbaan 1 (S1); of
   b. de dwarswind groter is dan 20 knopen of de staartwind groter is dan 0 knopen op landingsbaan 2 (L2) of op startbaan 2 (S2).
8. Van het gebruik van en baanpreferentietabel als bedoeld in de punten 2 en 3 kan worden afgezien indien er sprake is van beperkt zicht.
9. Het baangebruik wordt gebaseerd op de meest actuele prognose voor wind en zicht als vastgelegd in de Terminal Area Forecast (TAF), met dien verstande dat het baangebruik kan worden gebaseerd op de feitelijke wind- en zichtomstandigheden indien de werkelijkheid verschilt van de prognose.
10. Om van baancombinatie te wisselen, kan tijdelijk een andere baancombinatie worden gebruikt dan volgt uit de punten 2 tot en met 8. Dit tijdelijke gebruik betreft een periode van maximaal 10 minuten.
11. Als het gebruik van een baancombinatie tijdens een piekperiode voor een deel van de duur van de periode is gebaseerd op toepassing van het bepaalde in de punten 2 tot en met 10 mag de rest van de periode worden gezien als het anticiperen op een verandering van omstandigheden of het nog niet kunnen wisselen naar een meer preferente baancombinatie.
12. De Polderbaan (baan 36L voor starts of baan 18R voor landingen) of de Kaagbaan (baan 24 voor starts of baan 06 voor landingen) kunnen waar mogelijk worden gebruikt in plaats van een andere baan van de van toepassing zijnde baancombinatie uit een baanpreferentietabel.
13. Als er in een periode van 5 minuten of langer geen starts en landingen plaatsvinden, geldt er voor dat moment geen voorgeschreven baancombinatie.
14. Indien er sprake is van wolken met verticale luchtstroming of buien in de TMA Schiphol 1, de CTR Schiphol of de sectoren die delen van het luchtruim blokkeren voor normaal gebruik, hoeft de keuze voor het in gebruik nemen van een baancombinatie niet te worden gebaseerd op een baanpreferentietabel als bedoeld in de punten 2 en 3.
15. Aan het bepaalde in de punten 2 tot en met 14 is in elk geval voldaan indien in gemiddeld 95% van de tijd van het winter- respectievelijk zomerseizoen de in gebruik genomen baancombinatie de juiste combinatie was op grond van die punten.

Regel 2. Gebruik tweede start- of landingsbaan

1. LVNL kan met inachtneming van de punten 2 en 3 voor de afhandeling van het luchthavenluchtverkeer een tweede startbaan respectievelijk tweede landingsbaan in gebruik nemen indien het verkeersaanbod daartoe noodzaakt.
2. Voor het in gebruik nemen van een tweede startbaan respectievelijk tweede landingsbaan geldt dat het aantal starts respectievelijk landingen in de 10 minuten periode of de daaraan voorafgaande of daaropvolgende 10 minuten periode hoger is dan de baancapaciteit bepaald in de regeling op grond van artikel 8.28, vierde lid, van de wet
3. Het in gebruik nemen van een tweede start- respectievelijk landingsbaan is eveneens mogelijk indien de tweede baan voor een duur van maximaal 20 minuten in gebruik wordt genomen tussen twee perioden waarin de tweede baan wordt ingezet op basis van het bepaalde onder 2.
4. Het bepaalde onder de punten 2 en 3 is niet van toepassing op het gebruik van andere baancombinaties dan die zijn opgenomen in de van toepassing zijnde baanpreferentietabellen, bedoeld in regel 1 onder de punten 2 en 3, of bij omstandigheden van beperkt zicht.
5. Aan het bepaalde onder de punten 1 tot en met 3 is voldaan indien voor het winter- respectievelijk zomerseizoen voor ten minste 95% van de tijd dat een tweede startbaan in gebruik is genomen en voor ten minste 95% van de tijd dat een tweede landingsbaan in gebruik is genomen, het gebruik van de tweede baan met inachtneming van die punten heeft plaatsgevonden.

Regel 3a. Verdeling van het startend verkeer

1. LVNL maakt voor de afhandeling van het startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming, sector 4 en 5, gebruik van de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie indien twee startbanen in gebruik zijn.
2. Het bepaalde in punt 1 is niet van toepassing op de momenten dat een andere baancombinatie in gebruik is genomen dan is opgenomen in de van toepassing zijnde baanpreferentietabellen, bedoeld in regel 1 onder de punten 2 en 3, en op de eerste 10 minuten en laatste 10 minuten van de perioden dat twee startbanen in gebruik zijn.
3. Aan het bepaalde in punt 1 is voldaan indien voor het winter- respectievelijk zomerseizoen ten minste 99% van het verkeer met een westelijk gelegen bestemming, sector 4 en 5, gebruik heeft

gemaakt van de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie.

Regel 3b. Verdeling van het landend verkeer

1. Tijdens perioden dat zowel baan 18R (Polderbaan) als baan 18C (Zwanenburgbaan) in gebruik zijn als landingsbanen, wordt voor het winter- respectievelijk zomerseizoen voor ten minste 45% van het aantal landingen gebruik gemaakt van baan 18R.
2. Tijdens perioden dat zowel baan 06 (Kaagbaan) als baan 36R (Aalsmeerbaan) in gebruik zijn als landingsbanen, wordt voor het winter- respectievelijk zomerseizoen voor ten minste 50% van het aantal landingen gebruik gemaakt van baan 06.
3. Het in de punten 1 en 2 bepaalde is niet van toepassing indien een andere baancombinatie is gebruikt dan is opgenomen in de van toepassing zijnde baanpreferentietabellen, bedoeld in regel 1, in de punten 2 en 3.

Regel 4. Gebruik vierde baan

1. De vierde baan is de baan waarop tijdens een afzonderlijke, aaneengeschakelde, periode waarin gestart is op twee startbanen en geland is op twee landingsbanen het minste aantal vliegtuigbewegingen heeft plaatsgevonden. Hierbij geldt dat de Kaagbaan (landingen baan 06 of starts baan 24) en de Polderbaan (landingen 18R of starts 36L) alleen als vierde baan kunnen worden aangemerkt indien op die banen de dwarswind hoger is dan 15 knopen of de staartwind hoger is dan 5 knopen.
2. Per dag vinden niet meer dan 80 vliegtuigbewegingen plaats op de vierde baan.
3. In een gebruiksjaar vinden per dag gemiddeld niet meer dan 40 vliegtuigbewegingen plaats op de vierde baan.
4. Vliegtuigbewegingen op de vierde baan op een dag worden voor punt 2 niet meegerekend indien deze het gevolg zijn van een situatie waarin als gevolg van baanonderhoud, uitzonderlijk weer of onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden de werkelijke baancapaciteit ten minste 10% lager ligt dan de baancapaciteit zoals in de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol is bepaald. Dit geldt voor maximaal tweemaal de duur van deze situatie.
5. Vliegtuigbewegingen op de vierde baan op een dag worden voor punt 3 boven de 40 vliegtuigbewegingen niet meegeteld indien deze het gevolg zijn van een situatie als bedoeld in punt 4. Dit geldt voor maximaal tweemaal de duur van deze situatie.
6. Onder uitzonderlijk weer als bedoeld onder punt 4 wordt verstaan:
   a. omstandigheden met beperkt zicht in de CTR Schiphol;
   b. een windsnelheid in de CTR Schiphol van ten minste 22 knopen of in de TMA Schiphol van ten mi 25 knopen;
   c. wolken met verticale luchtstromen of buien in de TMA Schiphol of CTR Schiphol of in de sectoren, die delen van het luchtruim blokkeren voor normaal gebruik;
   d. weersomstandigheden die het vrijmaken van de vliegtuigen van sneeuw, ijs en vorst (de-icing) noodzakelijk maken.
7. Onder onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld onder punt 4 worden verstaan: omstandigheden waardoor het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd. Het vormen van een wachtrij van af te handelen toestellen door de luchtverkeersleiding (bunching) wordt uitsluitend beschouwd als onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheid indien dit het gevolg is van een onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheid.

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) is een onderliggend besluit van de Wet luchtvaart en reguleert het vliegverkeer van en naar Schiphol. Het LVB bevat onder andere normen (grenswaarden) voor de geluidsbelasting, de externe veiligheid en de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. Ook kent het LVB regels inzake het baan- en luchtruimgebruik en de baanbeschikbaarstelling. De laatste algehele wijziging van het LVB stamt uit 2003, met wijzigingen in 2008 en 2010. Deze wijziging van het LVB Schiphol kent een lange aanloop. Het vaststellen is van groot belang omwille van het herstel van rechtsbescherming van omwonenden, rechtszekerheid voor de luchthaven en het op orde krijgen van de juridische basis.

Luchtvaart, en Schiphol als Nederlands grootste luchthaven in het bijzonder, is een belangrijke pijler onder de Nederlandse economie. Als één van de meest open economieën ter wereld is internationale bereikbaarheid voor Nederland essentieel. Het sterke Nederlandse luchtvaartsysteem met de hubfunctie van Schiphol is daarbij een belangrijke troef. Zeker voor een klein land als Nederland is de sterke positie van de luchtvaart en de bijdrage daarvan aan de economie een zeer belangrijk element. Het kabinet koestert deze bijzondere positie en wil die ook juridisch bestendigen.

Een luchthaven die zo belangrijk is voor onze economie, kan alleen goed functioneren als er ook rekening wordt gehouden met de omwonenden, de natuur en de uitstoot. Tegelijkertijd staat vast dat een luchthaven van deze omvang onlosmakelijk en onvermijdelijk leidt tot hinder. Daarom wordt er gewerkt om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren en de belasting van het klimaat en de natuur te verminderen. Het is de verplichting om steeds in balans met beide kanten van de medaille in te zetten op verbetering. Een belangrijk doel dat het kabinet zich daarbij heeft gesteld is om de geluidsoverlast rondom de luchthaven terug te dringen. Hiervoor heeft het kabinet een geluidsdoel geformuleerd en vastgelegd van –20% ernstig gehinderden op het etmaal en –15% ernstig gehinderden in de nacht. Om dit doel te realiseren is een Europese balanced approach-procedure doorlopen, zoals verplicht is vanuit de Europese geluidsverordening. De resultaten van de doorlopen balanced approach-procedure moeten juridisch worden vastgelegd en geïmplementeerd. Dat gebeurt met deze algehele wijziging van het LVB. Met de uitkomst van deze procedure – onder meer een vermindering van het maximale aantal vliegtuigbewegingen van 500.000 naar 478.000 vliegtuigbewegingen – is Schiphol de eerste en vooralsnog enige luchthaven ter wereld waar een door de overheid opgelegde krimp plaatsvindt. Het kabinet ziet dit als een pijnlijke maar noodzakelijke stap ten behoeve van een betere balans tussen leefomgevingskwaliteit enerzijds en de economische belangen die gemoeid zijn met de luchthaven anderzijds.

Het herstellen van de juridische basis onder Schiphol en daarmee het bieden van rechtsbescherming aan omwonenden na jarenlang gedoogbeleid, is nu de eerste prioriteit. Dat kan alleen door het LVB te wijzigen. Ten aanzien van alle doelen en belangen die gemoeid zijn bij Schiphol: niet alles kan tegelijkertijd. Daarom wordt er in stappen aan de verschillende doelen gewerkt. Het nu voorliggende LVB is daarin een eerste, maar zeer belangrijke stap. De afgelopen kabinetten hebben zich gebogen over de vraag hoe de juridische impasse rond Schiphol doorbroken kan worden, en een route daarvoor uitgestippeld. Met dit LVB wordt daarin een zeer belangrijke stap gezet en wordt de gedoogsituatie op geluid na ruim 10 jaar beëindigd. Daarnaast wordt met deze wijziging een groot aantal andere wijzigen aangebracht in het LVB.

2. Aanleiding en noodzaak

2.1 Chronologie

Sinds 2006 is aan de Alderstafel[1] gesproken over de toekomst van Schiphol. Dit heeft geleid tot diverse adviezen over de ontwikkeling van de luchthaven. Het stelsel met handhavingspunten, dat in het LVB van 2003 is vastgelegd, kent minpunten. Zo kon dit stelsel ertoe leiden dat, om een overschrijding van een grenswaarde in een bepaald handhavingspunt te voorkomen, er gekozen werd om een start- of landingsbaan in te zetten die weliswaar voor de grenswaarden als geheel passend is, maar toch per saldo resulteerde in meer hinder voor de omgeving.

[1] Een formele overlegstructuur met daarin vertegenwoordigers van bestuurders, luchtvaartsector, omwonenden, maatschappelijke organisaties en Rijksoverheid, om zo te komen tot een gedragen advies over de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol in de leefomgeving.

De Alderstafel heeft aanbevelingen gedaan en uitgangspunten geformuleerd om te komen tot een nieuw stelsel, dat meer flexibel, transparant en beter uitlegbaar zou zijn dan het toen geldende stelsel uit 2003.[2] Met de Alderstafel zijn uitgangspunten geformuleerd voor het zogenaamde Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS), waarmee Schiphol zou kunnen blijven groeien terwijl de hinder voor de omgeving zou afnemen. Een kernpunt van het NNHS is het *strikt preferentieel baangebruik*, waarin altijd zoveel mogelijk de start- en landingsbanen worden ingezet die per saldo de minste hinder voor de omgeving veroorzaken.[3]

Vooruitlopend op verankering van het NNHS in wet- en regelgeving, is geëxperimenteerd met dit nieuwe stelsel (2010).[4] Na beëindiging en evaluatie van het experiment is het gebruik van Schiphol met het nieuwe stelsel (met name de toepassing van het strikt preferentieel baangebruik) voortgezet. Aangezien het NNHS toen nog niet juridisch was vastgelegd, maar de voordelen ervan, zoals onderschreven door de Alderstafel, als zodanig groot werden beschouwd dat het goed leek om toch vast over te gaan op het nieuwe stelsel, heeft het toenmalige kabinet in 2015 besloten tot een gedoogsituatie (hierna: *anticiperend handhaven*). Dit houdt in dat in het geval van een overschrijding van een of meer grenswaarden voor geluid in handhavingspunten, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geen maatregel oplegt mits de overschrijding het gevolg is van het uitvoeren van de baangebruiksregels van het NNHS.

Sinds 2015 is er daarom verder gewerkt aan het juridisch verankeren van het NNHS in het 'LVB NNHS'. Hiervoor zijn verschillende benodigde stappen gezet, waaronder een wetswijziging van de Wet luchtvaart.[5] Daarnaast is in 2021 het concept LVB NNHS in voorhang gebracht bij de Eerste en Tweede Kamer. Mede door de ontstane politieke situatie en problematiek rondom stikstof en de verlening van natuurvergunningen, is de procedure van het LVB NNHS echter nooit afgerond. Het anticiperend handhaven duurt mede daardoor voort tot op heden.

Anders dan de verwachting was in 2015 bij invoering van het nieuwe stelsel, is de ervaring die sindsdien met het NNHS is opgedaan niet onverdeeld positief. Door omwonenden wordt gewezen op het ontbreken van (lokale) bescherming tegen geluidsoverlast, aangezien er geen handhavingspunten meer zijn. Reeds in het Aldersadvies van 2013 werd bovendien aangegeven dat, binnen de marges van het NNHS, bij een toename van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol de secundaire banen vaker zullen worden ingezet, met een hogere geluidsbelasting in de woonkernen rondom deze banen tot gevolg. Dit is in de afgelopen jaren ook werkelijkheid geworden. De beoogde transparantie en uitlegbaarheid van het NNHS staan daardoor onder druk.

2.2 (Juridische) noodzaak voor herstel van de balans tussen Schiphol en leefomgeving: herstel rechtspositie en verminderen geluidsbelasting

De situatie van de beperkte rechtsbescherming voor omwonenden, mede als gevolg van het lang voortduren van het anticiperend handhaven, en de groeiende geluidsbelasting voor de omgeving, ook bij de secundaire banen, is niet langer houdbaar. Daarom heeft het kabinet zich tot doel gesteld om de geluidsoverlast rondom de luchthaven terug te dringen en de rechtspositie van omwonenden van Schiphol zo snel mogelijk te herstellen, door zo snel mogelijk te stoppen met anticiperend handhaven en geldende wet- en regelgeving te handhaven.

In juni 2022 heeft het toenmalige kabinet daarom besloten tot een nieuwe balans tussen het belang van de luchthaven Schiphol, en de belangen van omwonenden. Met het Hoofdlijnenbesluit Schiphol wordt beoogd de rechtspositie van omwonenden zo snel mogelijk te verbeteren. Daarnaast wordt de juridische basis van Schiphol weer op orde gebracht en wordt de geluidsoverlast rondom de luchthaven terug gedrongen. Aan de uitvoering van dit besluit is de afgelopen jaren gewerkt.

Om de geluidsbelasting voor de omgeving naar beneden te brengen en zo deze nieuwe balans te realiseren is een *geluiddoel* gesteld van 20% minder ernstig gehinderden en woningen op het etmaal en 15% minder ernstig slaapverstoorden en woningen in de nacht ten opzichte van de referentiesituatie 1 november 2024. Om te komen tot een evenwichtige aanpak voor dit geluidsdoel, is tussen 2022

---

2 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 665, nr. 108, Kamerstukken II 2009/10, 29 665, nr. 152.
3 Binnen het strikt preferentieel baangebruik wordt onderscheid gemaakt tussen *primaire* en *secundaire* banen. Het inzetten van de primaire banen is hierbij preferent, aangezien de primaire banen per saldo minder hinder opleveren voor de omgeving dan de secundaire banen.
4 *Kamerstukken II* 2013/14, 29 665, nr. 190.
5 Stb. 2016, 119-n1.

en 2025 (voor de eerste 15% reductie) de hiervoor verplichte Europese *balanced approach-procedure* gevolgd (zie paragraaf 3.1).[6]

De noodzaak van herstel van de rechtspositie van omwonenden met aandacht voor de geluidhinder is in maart 2024 benadrukt door de uitspraak van de rechter in de zaak van de stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) versus de Staat.[7] In het vonnis heeft de rechtbank voor recht verklaard dat de Staat onrechtmatig handelt door burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring. Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat de Staat niet de vereiste belangenafweging maakt tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden. Daarmee schendt de Staat volgens de rechtbank artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). De rechtbank heeft in haar uitspraak de Staat opgedragen om de geldende wet- en regelgeving te handhaven en een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle (individuele) ernstig gehinderden en slaapverstoorden.[8]

Om te voldoen aan de uitspraak van de rechter, en om de geluidhinder rond Schiphol terug te dringen, moeten de resultaten van de doorlopen balanced approach-procedure juridisch worden vastgelegd en geïmplementeerd. Dat gebeurt met deze wijziging van het LVB. Daarmee kan het anticiperend handhaven worden beëindigd. Het eerdergenoemde geluidsdoel van 20% minder ernstig gehinderden en woningen, zal in twee fasen bereikt worden. Met een eerste maatregelenpakket, zoals nu deels in dit LVB is opgenomen en deels in andere regelgeving en afspraken is vastgelegd, zal naar verwachting 15% reductie van het aantal ernstig gehinderden bereikt worden, naar verwachting per 1 november 2025. Dit wordt gemonitord gedurende het gebruiksjaar vanaf dit moment. Zodra blijkt dat de eerste fase behaald is, zal er gekeken worden hoe de overige –5% behaald gaat worden.

De uitkomst van de doorlopen balanced approach-procedure was onder meer dat een capaciteitsbeperking op Schiphol als sluitstuk noodzakelijk is om het gestelde geluidsdoel te halen (maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen jaarlijks, waarvan maximaal 27.000 in de nacht). De overige geluidsreducerende maatregelen uit de balanced approach-procedure zijn niet in een LVB opgenomen, maar zijn op een andere wijze geïmplementeerd. De implementatie en vervolgens uitvoering van deze maatregelen heeft wel invloed op de inhoud van het LVB, met name op de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten, waarmee de verbetering van de geluidssituatie met –15% wordt geborgd.

2.3 Doel en noodzaak algehele LVB-wijziging

Samengevat heeft deze algehele LVB-wijziging als doel om:
1. Een juridische basis te bieden voor de operatie op Schiphol en daarmee het anticiperend handhaven te beëindigen;
2. Opvolging te geven aan de bevelen uit het vonnis in de RBV-zaak, waaronder het herstel van praktische en effectieve rechtsbescherming van de omwonenden;
3. De geluidbelasting op de omgeving te verminderen door de uitkomst van de balanced approach-procedure vast te leggen en te borgen via de grenswaarden met het oog op de geluidbelasting;
4. Een stelsel met meer handhavingspunten en de baangebruikregels van het NNHS te implementeren om zo de rechtsbescherming te verbeteren.

In het kader van deze wijziging is een *milieueffectrapportage (MER)* opgesteld, evenals een economische onderbouwing door onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek. Met deze integrale herziening wil het kabinet de belangen tussen omgeving, milieu, netwerkkwaliteit en economie rond de luchthaven Schiphol opnieuw met elkaar in balans brengen.

3. Inhoud besluit

In deze wijziging van het LVB wordt het besluit integraal herzien. Deze integrale herziening ziet op de volgende onderdelen:
1. Het aantal handhavingspunten wordt uitgebreid van 35 tot 148 op het etmaal en van 25 tot 59 in de nacht. Daarnaast is een aantal regels voortvloeiend uit het NNHS opgenomen. In de eerste plaats gaat het om regels met betrekking tot het preferentieel baangebruik. Ook zijn regels opgenomen in verband met de jaarlijks vast te stellen gebruiksprognose en evaluatie. De regering ziet een stelsel

[6] Het volgen van de balanced approach-procedure is verplicht bij het doorvoeren van een geluidsgerelateerde exploitatiebeperking op een luchthaven met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar (Verordening (EU) nr. 598/2014 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/EGO).
[7] Uitspraak Rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.
[8] ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

met veel meer geluidgrenswaarden in handhavingspunten als de enige manier om de lokale rechtsbescherming beter te borgen en zo uitvoering te geven aan de vaststellingen van de rechtbank in de RBV-zaak.
2. De NNHS-regels met betrekking tot het preferentieel baangebruik spelen met name een belangrijke rol in de beperking van geluidbelasting, het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Daarom worden deze NNHS-regels ook in het LVB opgenomen.
3. Het handhavingsinstrumentarium van de ILT wordt verbeterd, onder andere door beter toezicht gedurende het gebruiksjaar mogelijk te maken. Praktisch gezien werkt de handhaving als volgt:
    - Jaarlijks stelt de exploitant van de luchthaven een gebruiksprognose voor het voorgenomen gebruik in het komende gebruiksjaar op. Het voorgenomen gebruik moet voldoen aan de regels in het LVB. Dat wil zeggen dat met het gebruik de regels met betrekking tot maximum aantallen vliegtuigbewegingen per jaar, grenswaarden voor geluid in handhavingspunten, Totaal Volume Geluid (TVG) en preferentieel baangebruik worden nageleefd.
    - De zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG) is de aan het eind van het gebruiksjaar verwachte geluidbelasting, die op een bepaald moment in de loop van het gebruiksjaar wordt bepaald en die wordt berekend aan de hand van het feitelijk gebruik van de luchthaven tot dat moment, gevoegd bij het verwachte gebruik in de rest van het gebruiksjaar. Indien in de loop van het gebruiksjaar de zich ontwikkelende geluidbelasting in een bepaald handhavingspunt hoger is dan de voor dat punt uiteindelijk vastgestelde grenswaarde, informeert de exploitant van de luchthaven zo spoedig mogelijk de ILT over de door hem voorgenomen maatregelen om overschrijding van de grenswaarde aan het einde van het gebruiksjaar te voorkomen. De luchthavenexploitant krijgt in dat geval de opdracht om stuurmaatregelen uit te werken om binnen de grenswaarden in de handhavingspunten te blijven. In dit specifieke geval mag de exploitant als mogelijke stuurmaatregel van de regels voor preferentieel baangebruik afwijken, voor zover de ruimte in de grenswaarden in de handhavingspunten dit toelaat.
    - Na afloop van het gebruiksjaar wordt door de ILT getoetst of alle regels zijn nageleefd.
    - Na afloop van het gebruiksjaar evalueert de exploitant het werkelijke gebruik van de luchthaven in vergelijking tot de gebruiksprognose. Het evaluatierapport speelt overigens geen rol in het kader van de handhaving, maar wordt gebruikt voor informatiedoeleinden en om volgende gebruiksprognoses te verbeteren.
4. Het juridisch borgen van de uitkomsten van de balanced approach-procedure. Er zijn verschillende geluidreducerende maatregelen voortgekomen uit deze procedure. Met deze wijziging van het LVB worden twee ervan rechtstreeks verankerd: het maximumaantal vliegtuigbewegingen (478.000) gedurende het etmaal en in de nacht (27.000). Alle maatregelen – naast de hier genoemde maximum aantallen vliegtuigbewegingen zijn dat het inzetten van stillere toestellen in de nacht, het weren van de meest lawaaiige toestellen en stimulering van stillere toestellen via tariefdifferentiatie – vinden hun weerslag in de grenswaarden voor geluid. Het maximum aantal vliegtuigbewegingen, de grenswaarden in de handhavingspunten en het zogenaamde Totaal Volume Geluid (TVG), dat simpel gezegd de optelsom is van het geluid van alle toegestane vliegtuigbewegingen, vormen tezamen een driedubbel slot op de deur om te borgen dat de geluidbelasting en -hinder voor de omgeving binnen de gestelde kaders blijft.

Verder bevat deze wijziging van het LVB een aantal andere wijzigingen:
- Beperkt gebruik van de Aalsmeerbaan (landen 18L en starten 36R);
- Mogelijke afwijkingen in het baan- en routegebruik eenmaal per gebruiksjaar per baan vanwege jaarlijks onderhoud met een duur van maximaal zeven dagen en aanvullende procesafspraken voor ontheffingen;
- Afhandelingsplaatsen op de pieren verplicht voorzien van een vaste stroomaansluiting en met een voorziening voor preconditioned air;
- Mogelijke afwijking van de luchtverkeerwegen door verkeer met bestemming of afkomstig van luchthaven Eindhoven;
- Het taxiën met het minimaal noodzakelijk aantal motoren;
- Een maximum aantal vliegtuigbewegingen opgenomen voor general aviation (GA) en maatschappelijk verkeer;
- Aanvullende afspraken rondom het proces van baanonderhoud; en
- Gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer. Dit gebeurt niet eerder dan nadat het volledige geluidsdoel van –20% ernstig gehinderden is behaald en onder de voorwaarde dat de geluidswinst die daarna ontstaat doordat vliegtuigen steeds stiller worden, 50/50 wordt verdeeld tussen de omgeving (verstilling) en de groei van het aantal vliegtuigbewegingen naar maximaal 500.000 bewegingen per jaar. Dit wordt geborgd door het Totaal Volume Geluid (TVG) te laten dalen gelijktijdig met een verhoging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen.

Veel van deze wijzigingen beogen de geluidbelasting en daarmee de overlast van het vliegverkeer van en naar Schiphol te reduceren en deze reductie ook juridisch te verankeren. Daarnaast bevat het onderhavige besluit een technische wijziging van het Besluit van 21 mei 1981 houdende vaststelling

van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen.[9]

In de artikelsgewijze toelichting wordt op alle wijzigingen nader ingegaan.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen die in het besluit tot wijziging van het LVB zijn geregeld:
- Grenswaarden met het oog op de geluidbelasting (maximaal aantal vliegtuigbewegingen, totaal volume geluid en grenswaarden in handhavingspunten);
- Regels voor het preferentieel baangebruik;
- Baanonderhoud;
- Gebruiksprognose en evaluatie;
- Versterken instrumentarium;
- Maximum aantal vliegtuigbewegingen general aviation en maatschappelijk verkeer;
- Stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken;
- Gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer.

3.1 Driedubbel slot op de deur: maximering geluid rond luchthaven Schiphol

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 maart 2024 moet door de Staat een praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven worden geroepen, ook voor de omwonenden die verder van de luchthaven af wonen.[10] Met deze wijziging van het LVB wordt hieraan invulling gegeven. Er wordt voorzien in een driedubbelslot op de deur voor geluid:
1. Maximumaantal vliegtuigbewegingen: in dit LVB worden grenswaarden opgenomen voor een maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer voor het etmaal en de nacht, general aviation en maatschappelijk verkeer;
2. Totaal volume geluid (TVG): een eendimensionale grenswaarde voor de totale hoeveelheid geluid die in enig gebruiksjaar veroorzaakt wordt door startende en landende vliegtuigen;
3. Grenswaarden voor geluid in handhavingspunten: een volledig nieuwe set grenswaarden voor geluid in handhavingspunten en bovendien wordt het aantal handhavingspunten uitgebreid zodat op meer locaties bescherming wordt geboden. De operatie moet passen binnen deze grenswaarden. Daarbovenop wordt geen extra geluidruimte opgenomen. Daarbij is de meest ‘knellende’ grenswaarde steeds maatgevend: als de geluidsruimte in de handhavingspunten is volgemaakt vóór het maximale aantal vliegtuigbewegingen is bereikt, kan het maximale aantal vliegtuigbewegingen niet worden uitgevoerd. Vice versa, als de TVG en de handhavingspunten méér geluidsruimte bieden dan nodig is voor het maximale aantal vliegtuigbewegingen, blijft het maximale aantal vliegtuigbewegingen onverminderd gemaximeerd op de daarvoor geldende grenswaarde.

3.1.1 Maximumaantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer

Het vastleggen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer is een maatregel die voortvloeit uit de doorlopen balanced approach-procedure. Deze procedure is gestart naar aanleiding van de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022.[11] In deze brief kondigde het toenmalige kabinet aan dat na een integrale belangenafweging ervoor wordt gekozen om het geluidsprobleem rond de luchthaven Schiphol aan te pakken. Op grond van de EU-geluidsverordening moest hiertoe eerst een balanced approach-procedure worden gevolgd.[12] In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de verschillende stappen die in het kader van de balanced approach-procedure zijn doorlopen.

3.1.1.1 Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2018–2023

De richtlijn Omgevingslawaai bepaalt dat voor een luchthaven een evaluatie van de geluidhinder moet worden uitgevoerd.[13] Deze evaluatie kan tot de vaststelling leiden dat sprake is van een geluidsprobleem. In een actieplan wordt beschreven welke maatregelen worden genomen om de geluidbelasting te beperken. Het kabinet heeft naar aanleiding van de vaststelling van het geluidsprobleem op de luchthaven Schiphol concrete geluidsdoelen bepaald. Daartoe is op 1 september 2023 een aanvulling op het Actieplan Geluid Schiphol 2018–2023 gepubliceerd.[14] In deze aanvulling heeft het kabinet de doelstellingen vastgelegd om de geluidbelasting van Schiphol te verminderen. Het kabinet wil de

[9] Stb. 1981, 343.
[10] ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.
[11] *Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.*
[12] Verordening nr. 598/2014 (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 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 (Pb. EU 2014, L 173).
[13] Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PB L 189 van 18.7.2002).
[14] Stcrt. 2023, 24836

volgende doelen realiseren (gezamenlijk hiernavolgend 'het geluidsdoel'):
- 20% minder woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) L_{den} of hoger;
- 20% minder personen die ernstig worden gehinderd bij een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{den} of hoger;
- 15% minder woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{night} of hoger;
- 15% minder personen die ernstig in hun slaap worden gestoord bij een geluidbelasting van 40 dB (A) L_{night} of hoger.

Dit geluidsdoel is bepaald om de geluidsituatie voor omwonenden van luchthaven Schiphol te verbeteren.[15] Hiermee wil het kabinet de belangen tussen omgeving, milieu, netwerkkwaliteit en economie rond luchthaven Schiphol opnieuw met elkaar in balans brengen.

3.1.1.2 Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024–2029

Op 27 juni 2024 heeft het kabinet het Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024–2029 vastgesteld.[16] Hierin is bepaald dat in 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 het 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).

3.1.1.3 Balanced approach-procedure

De balanced approach-procedure is door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) opgesteld om een geluidsprobleem voor een luchthaven op de meest kosteneffectieve wijze op te lossen. In de EU-geluidsverordening is deze procedure overgenomen. Geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen mogen alleen worden ingevoerd wanneer andere maatregelen van de evenwichtige aanpak niet voldoende zijn om de specifieke doelstellingen inzake de bestrijding van geluidhinder te halen.

Artikel 8 van de EU-geluidsverordening verplicht een lidstaat om een uitgebreid raadplegingsproces te volgen. Relevante belanghebbende partijen, de lidstaten en de Europese Commissie moeten zes maanden voor de oplegging van de exploitatiebeperking hiervan in kennis worden gesteld. Deze zes maanden dienen te zijn beëindigd uiterlijk twee maanden voor de vaststelling van de slotcoördinatieparameters en de relevante dienstregelingsperiode 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. Indien de Europese Commissie van oordeel is dat bij de invoering van een geluidsgerelateerde exploitatiebeperking de vastgestelde procedure niet of onvoldoende in acht is genomen, kan zij de lidstaat daarvan in kennis stellen met een besluit. De lidstaat onderzoekt het besluit van de Europese Commissie en informeert de Europese Commissie omtrent haar intenties alvorens de exploitatiebeperking in te voeren.

3.1.1.4 Doorlopen procedure voor de luchthaven Schiphol

In het kader van de balanced approach-procedure heeft het kabinet gekozen voor een gefaseerde aanpak, waarbij in stappen wordt toegewerkt naar een reductie van de geluidsbelasting met 20% op het etmaal, L_{den} (15% L_{den} in 2025 en de resterende 5% L_{den} op een later moment) en 15% in de nacht, L_{night}. Op 1 september 2023 heeft het kabinet een maatregelenpakket genotificeerd bij de Europese Commissie.[17]. In de brief van 24 mei 2024 aan de Tweede Kamer is toegelicht waarom dit maatregelenpakket en de implementatietermijn ervan moest worden gewijzigd.[18] Wegens zorgen van de Europese Commissie over de proportionaliteit van de verschillende maatregelen en het tempo waarin het geluidsdoel moest worden behaald heeft het kabinet de implementatietermijn met een jaar opgeschoven, zodat ruimte ontstond voor alternatieve maatregelen.

De samenstelling van het aangepaste maatregelenpakket verschilt op een aantal punten van het genotificeerde maatregelenpakket op 1 september 2023. Er zijn een aantal nieuwe maatregelen bij

[15] In het notificatiedocument dat is ingediend in het kader van de balanced approach-procedure wordt uitvoerig ingegaan op een beschrijving van het geluidsdoel en de totstandkoming ervan. Zie: Notificatiedocument Balanced Approach procedure Schiphol, 1 september 2023, p. 27–29.
[16] Kennisgeving Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024–2029 (Stcrt. 2024, 22662).
[17] *Kamerstukken II* 2023/24, 29 665, nr. 481.
[18] *Kamerstukken II* 2023/24, 29 665, nr. 499.

gekomen en de implementatietermijn van het pakket is met een jaar opgeschoven. 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 2024[19]. Vervolgens heeft het kabinet besloten het volgende maatregelenpakket te implementeren[20]:

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 lawaaiige toestellen in de nacht;
5. Vaststelling van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per jaar (bandbreedte 475.000 – 485.000), waarvan 27.000 in de nacht.

Op 4 september 2024 is het definitieve notificatiepakket ingediend bij de Europese Commissie.[21] Op 5 maart 2025 heeft de Europese Commissie haar oordeel gegeven over de door Nederland gevolgde procedure voor de aanpak van geluidhinder op Schiphol zoals voorgeschreven in de EU-geluidsverordening.[22] De Commissie heeft naast dit besluit een Staff working document (SWD) opgesteld waarin de beoordeling van de door Nederland gevolgde procedure is uitgewerkt.

De Commissie benoemt in het besluit drie punten:

a) Hoewel de geluidhinder van de algemene en zakenluchtvaart (general aviation) in de geluidssituatie is opgenomen, zijn dat soort activiteiten uitgesloten van de exploitatiebeperkingen, wat een schending van artikel 5, lid 6, van de verordening zou kunnen betekenen;
b) De te verwachten beperking van vliegtuiglawaai aan de bron door autonome vlootvernieuwing is in overweging genomen, zoals vereist bij artikel 5, lid 3, punt a), van de verordening, maar slechts ten dele;
c) De operationele procedures voor de bestrijding van geluidhinder zijn in overweging genomen, zoals vereist bij artikel 5, lid 3, punt c), van de verordening, maar slechts ten dele.

Overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de EU-geluidsverordening heeft het kabinet de Commissie als volgt geïnformeerd over hoe wordt omgegaan met deze punten[23]:

a) De voorgestelde exploitatiebeperkingen discrimineren niet op basis van nationaliteit of bedrijfsmodel. Ook hebben de maatregelen geen indirect discriminerend effect. Met het vastleggen van de maximale capaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar, wordt ook de daadwerkelijke ruimte voor general aviation beperkt en verankerd. De handhavingspunten worden in de algehele wijziging van het LVB gedimensioneerd op 478.000 vliegtuigbewegingen. Aangezien de handhavingspunten in combinatie met de beschikbare milieuruimte en de maximale capaciteit voor handelsverkeer invulling geven aan de hoeveelheid slots voor general aviation die resteren, wordt door deze beperking van milieuruimte ook de hoeveelheid slots voor general aviation beperkt.
b) Alle maatregelen die leiden tot een beperking van vliegtuiglawaai aan de bron zijn overwogen. Specifiek voor autonome vlootvernieuwing zijn de effecten daarvan onderzocht en overwogen. Er is voor gekozen deze ontwikkelingen mee te laten tellen in de referentiesituatie waartegen het geluidsdoel is afgezet, alvorens de mogelijke combinatie van de dan nog beschikbare maatregelen te overwegen. Op die manier dragen autonome ontwikkelingen bij aan het reduceren van geluid rondom Schiphol. Het geluidsdoel is gekoppeld aan de gewenste geluidsreductie boven op de autonome ontwikkeling. Daarbij gaat het om het verminderen van het aantal ernstig gehinderden. Zouden de autonome ontwikkelingen niet zijn meegenomen in de referentiesituatie maar zijn overwogen als maatregel in de beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, dan zou het geluidsprobleem aan de start van de balanced approach-procedure groter zijn geweest en zou een hoger geluidsdoel zijn vastgesteld om hetzelfde eindresultaat te bereiken.

Daarnaast is het van belang dat door de EU-geluidsverordening voorgeschreven beoordeling van de geluidssituatie de autonome vlootvernieuwing bij de referentiesituatie is betrokken. Het geluidsdoel, dat is vastgesteld boven op de autonome ontwikkeling, moet vervolgens worden behaald ten opzichte van deze referentiesituatie, zoals dat ook is opgenomen in het Actieplan omgevingslawaai Schiphol. Het geluidsdoel en de referentiesituatie zijn dus het vertrekpunt van de balanced approach-procedure zoals voorgeschreven in de geluidsverordening. Het maatregelenpakket met de exploitatiebeperking die met ingang van 1 november 2025 van kracht moet zijn, is daarmee afgestemd op de referentiesituatie en het geluidsdoel. Oftewel, de maatregelen moeten ervoor zorgen dat het geluidsdoel ten

[19] http://www.internetconsultatie.nl/aanvullende%20raadpleging_BA.
[20] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 517.
[21] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 517.
[22] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 535.
[23] *Kamerstukken II* 2025/26, 29 665, nr. 539.

opzichte van de referentiesituatie zal worden behaald. De EU-geluidsverordening schrijft niet voor dat na het doorlopen van de procedure, voorafgaand aan de invoering van de exploitatiebeperking, de beoogde effecten van de exploitatiebeperking in kaart moeten worden gebracht om tot een mogelijke heroverweging van het geluidsdoel en referentiesituatie te leiden.

c) Alle beschikbare operationele maatregelen zijn overwogen. De procedurele zorgvuldigheid die in de EU-geluidsverordening is voorgeschreven is in acht genomen en alle relevante sectorpartijen zijn bij deze overwegingen betrokken. Hier zijn niet meer beschikbare operationele maatregelen uitgekomen die in het in november 2025 te implementeren pakket kunnen worden meegenomen.

In het SWD verzoekt de Europese Commissie de Nederlandse Staat een mechanisme in te stellen om het werkelijke effect van de maatregelen op de geluidhinder te monitoren en de maatregelen zo nodig aan te passen als de geluidsreductiedoelstelling is gerealiseerd (overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de verordening), zodat de exploitatiebeperkingen niet restrictiever zijn dan nodig. Elke positieve of negatieve afwijking van de prognose moet in aanmerking worden genomen voor de realisatie van eventuele toekomstige maatregelen om de resterende 5% geluidsreductie te halen. Indien uit monitoring blijkt dat het volledige geluidsdoel is behaald, kan perspectief op groei van het aantal vliegtuigbewegingen worden gegeven, mits dat past binnen onder andere het geluidsdoel.

In het op 1 september 2024 genotificeerde maatregelenpakket is nog uitgegaan van een maximum-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 vastgesteld. Met het besluit van de Europese Commissie en de reactie van het kabinet is de balanced approach-procedure afgerond en kan de geluidsgerelateerde exploitatiebeperking worden inge-voerd.[24]

De exploitatiebeperking werd in eerste instantie vastgelegd in het Besluit van 6 mei 2025 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.[25] Dit besluit is op 11 maart 2026 vernietigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[26] Met dit besluit wordt het maximumaantal opnieuw vastgesteld.

3.1.2 Totaal Volume Geluid (TVG)

Het Totaal Volume Geluid (TVG) is een eendimensionale grenswaarde voor de totale hoeveelheid geluid die in een gebruiksjaar veroorzaakt wordt door startende en landende vliegtuigen. Een dergelijke grenswaarde geldt ook voor de totale hoeveelheid geluid die jaarlijks gedurende de nachtperiode (tussen 23:00 en 7:00 uur) plaatsvindt. Dit wordt het 'TVG-nacht' genoemd. Het TVG is onafhankelijk van baan- en routegebruik en geeft dus geen informatie over de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving. Ten opzichte van het huidige LVB verandert de berekeningswijze van het TVG:

- De geluidbelasting voor het TVG wordt voortaan berekend met Doc29 in plaats van het NRM;
- Het aantal berekeningspunten voor het TVG is uitgebreid;
- Het TVG wordt vooral berekend op basis van het energetisch gemiddelde geluidbelasting in plaats van de rekenkundig gemiddelde geluidbelasting. Dat is een moderne en meer nauwkeurige manier om het TVG te bepalen.

Het TVG limiteert de totale hoeveelheid geluid die jaarlijks geproduceerd mag worden door startende en landende vliegtuigen. Deze grenswaarde kent – anders dan de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten – geen marge voor onzekerheden als gevolg van variaties in de afhandeling van het verkeer die de verdeling van het geluid over de omgeving kunnen beïnvloeden. Het TVG zorgt er zo voor dat de marges die nodig zijn in de lokale grenswaarden in handhavingspunten niet ingezet kunnen worden voor de inzet van meer lawaaiige toestellen.

3.1.3 Meer handhavingspunten en nieuwe grenswaarden voor geluid

Met de voorgenomen wijziging van het LVB komen er meer handhavingspunten voor geluid, in een ruimere omgeving rondom de luchthaven. Volgens het ministerie is dit noodzakelijk en gewenst, ook om hiermee uitvoering te geven aan het RBV-vonnis. Daarin oordeelt de rechtbank onder andere aan dat omwonenden die verderaf van de luchthaven wonen onvoldoende bescherming genieten. In dat kader beveelt de rechtbank dat een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven

[24] *Kamerstukken II* 2024/25, nr. 29 665, nr. 539.
[25] Stcrt. 2025, 17386.
[26] Rechtbank Den Haag 4 juni 2025 zaaknummer 23/7413, 23/8122, 23/8219, 24/722.

wordt geroepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden, ook voor hen die buiten de huidige geluidscontouren wonen.

De methodiek voor de totstandkoming van de locaties van de handhavingspunten is beschreven in het Deelrapport 'ligging handhavingspunten en grenswaarden van het MER.[27]

Het LVB kende 35 handhavingspunten voor het etmaal en 25 voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur. Er was kritiek op de ligging van deze punten, onder andere omdat deze te dichtbij de luchthaven zouden liggen en omdat de locaties niet steeds logisch zouden zijn ten opzichte van de plekken waar mensen wonen (daarbij werd wel gewezen op handhavingspunten in weilanden, waar geen mensen wonen). Het ministerie heeft daarom gewerkt aan een methodiek, die ervoor zorgt dat de locatie van de handhavingspunten volgens transparante en navolgbare regels wordt bepaald, en dat de handhavingspunten op logischere plekken komen te liggen – dus daar waar mensen wonen.

Voor de locaties van de handhavingspunten zijn drie varianten onderzocht: 1) een stelsel op basis van geluidscontouren, 2) een stelsel op basis van een rasterbenadering (met een rastermaaswijdte variërend tussen 0,5 en 2 km) en 3) een stelsel op basis van woonlocaties. Op basis van richtlijnen van de World Health Organization (WHO) is voor alle varianten uitgegaan van de 45dB(A) L_{den} en 40dB(A) L_{night}-contour. Elke variant heeft een set handhavingspunten opgeleverd. De varianten zijn met elkaar vergeleken door voor iedere variant het aantal handhavingspunten te bepalen en de ligging van de handhavingspunten ten opzichte van de woonlocaties te analyseren door de gemiddelde afstand te berekenen tussen bewoner en het dichtstbijzijnd handhavingspunt. Op basis van deze aanpak is uiteindelijk gekozen voor de variant waarbij de locatie van de handhavingspunten wordt bepaald op basis van de ligging van het zwaartepunt van woonplaatsen die (geheel of gedeeltelijk) binnen de 45dB(A) L_{den}-contour liggen (of 40dB(A) L_{night} voor de nacht).

De nieuwe methode heeft als uitgangspunt dat alle woonplaatsen binnen de 45 dB L_{den}-contour (en de 40 dB L_{night}-contour voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur) in ieder geval één handhavingspunt krijgen in het zwaartepunt van de woonplaats (en in sommige gevallen meer). Dat is een aanmerkelijk groter gebied dan het gebied waar de oude handhavingspunten lagen. Door de ligging van woonplaatsen als uitgangspunt te nemen voor het plaatsen van de handhavingspunten, ontstaat een duidelijkere koppeling tussen omwonenden en de ligging van de handhavingspunten. Ook zijn er vaste regels bepaald, waardoor grotere woonplaatsen met veel spreiding in geluidbelasting binnen meer handhavingspunten toebedeeld krijgen op basis van postcodegebieden met meer dan 1.000 woningen (of stadsdelen, in het geval van Amsterdam). Als laatste stap is beoordeeld of met deze gestandaardiseerde regels het geheel aan handhavingspunten een passende spreiding van de handhavingspunten oplevert. In Assendelft en Badhoevedorp is op basis van die beoordeling nog in beide gevallen één extra handhavingspunt toegevoegd. Voor allebei geldt dat de woonplaatsen uitgestrekt zijn en dat één handhavingspunt geen recht doet aan de situatie binnen de gehele woonplaats.

Met de nieuwe methode neemt het aantal handhavingspunten sterk toe: 148 handhavingspunten voor het etmaal en 59 handhavingspunten voor de periode tussen 23.00 en 07.00 uur. De gekozen methode leidt ook tot een optimalisering van de verdeling van de punten; de gemiddelde afstand tussen omwonenden en het dichtstbijzijnde handhavingspunt is aanzienlijk kleiner dan wanneer uitgegaan wordt van een contourenbenadering (zoals in het oude stelsel) zonder dat nog veel meer handhavingspunten nodig zijn om dit te bereiken. Dat zou de operationele flexibiliteit van de luchthaven verder beperken.

De keuze voor de gehanteerde contouren (de 45dB L_{den}-contour voor het etmaal en de 40dB L_{night}-contour voor de nachtperiode) sluit aan bij de gezondheidkundige adviezen zoals opgenomen in de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid. Een absoluut recht op afwezigheid van schadelijk omgevingsgeluid is niet realistisch in onze maatschappij waarin mobiliteit een belangrijke plaats inneemt. De WHO geeft daarom een advieswaarde en erkent tegelijkertijd dat een bepaald percentage van de bevolking ondanks deze advieswaarde (ernstig) gehinderd of slaapverstoord zal blijven bij lagere geluidbelastingen. De WHO acht dat aanvaardbaar.

Daarbij geldt dat vanwege de aard van geluidcontouren bij luchthavens er altijd een beschermende werking uitgaat van handhavingspunten richting het gebied dat op meer afstand van de luchthaven (dus buiten de gekozen contouren) ligt. Dat komt doordat de beschermende werking van een handhavingspunt zich niet beperkt tot een punt, maar zich veel verder uitstrekt over een heel gebied. Dit komt door de aard van geluidcontouren bij luchthavens. De waarde van deze geluidcontouren neemt af naarmate de afstand tot de geluidbron toeneemt. Deze afstand valt weer uiteen in de hoogte

[27] MER Schiphol – Deelrapport Handhavingspunten en grenswaarden | Rijksoverheid.nl

van het vliegtuig en het grondpad (projectie van de vliegroute op de grond) ten opzichte van de afstand tot de luchthaven. Door de gangbare (klim-/daal-)route die toestellen volgen, zal de geluidbelasting buiten de contour altijd lager uitvallen dan de WHO-advieswaarde.

Tenslotte geldt dat handhavingspunten buiten deze contouren niet goed uitvoerbaar zijn, omdat modellen bij dit soort geluidniveaus onvoldoende betrouwbaar zijn. Dat komt doordat bij lagere geluidbelastingen niet meer kan worden aangegeven in welke mate de berekende waarden nog een relatie hebben met de werkelijkheid. Validatie is het proces waarbij de meet- en rekenresultaten met elkaar worden vergeleken. Hiermee kan de juistheid van het rekenmodel worden vastgesteld. Het rekenmodel voor Schiphol is gevalideerd door het RIVM. Uit deze validatie blijkt dat er onvoldoende metingen zijn met een laag geluidniveau om de rekenresultaten van lage geluidbelastingen mee te vergelijken. Deze metingen zijn niet beschikbaar omdat er ofwel teveel achtergrondgeluid of stoorgeluid is bij de meting, ofwel omdat het vliegtuig zelf al relatief stil is, ofwel omdat de afstand tot de meetpost erg groot is.

De handhavingspunten en bijbehorende grenswaarden voor geluid zijn opgenomen in bijlage 2 (bijlage II bij deze wijziging van het LVB) voor L_{den} en in bijlage 3 (bijlage III bij deze wijziging van het LVB) voor L_{night}.

3.1.4 Grenswaardenbepaling

De maatregelen om het geluid rondom Schiphol terug te dringen zijn gekozen in het kader van de balanced approach-procedure. Deze maatregelen zijn vervolgens leidend om de hoogte van de grenswaarden voor geluid in het LVB te bepalen. Immers moet de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure redelijkerwijs uitvoerbaar zijn binnen de gestelde grenswaarden, ervan uitgaande dat de operatie onder normale omstandigheden wordt afgehandeld volgens de regels van preferent baangebruik.

De grenswaarden in de handhavingspunten zijn daarom opnieuw bepaald opdat ze passen bij de operatie en de nieuwe situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht, en bij de toepassing van de overige afspraken uit de BA-procedure (zoals vlootvernieuwing), uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de regels voor preferent baangebruik.[28] Omdat de baangebruiksregels in de huidige praktijk van anticiperend handhaven al toegepast worden, blijft de manier van de verdeling van het geluid over de omgeving in de nieuwe situatie grotendeels gelijk. Wel geldt dat als gevolg van de implementatie van de BA-maatregelen de geluidbelasting omlaag gaat ten opzichte van de situatie van anticiperend handhaven waarin 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren.
Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft een nieuwe methodiek ontwikkeld om voor ieder handhavingspunt tot een onderbouwde grenswaarde te komen. De methodiek is beschreven in het Deelrapport 'ligging handhavingspunten en grenswaarden van het MER.[29] Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De grenswaarden bieden gezamenlijk een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau als bedoeld in art. 8.17 van de Wet luchtvaart[30];
- De voorgenomen operatie op basis van de uitkomsten van de BA-procedure, uitgaande van verkeersafhandeling volgens de regels voor preferentieel baangebruik in het LVB, is onder normale omstandigheden mogelijk;
- Voor substantiële afwijkingen van normaal gebruik (bijvoorbeeld zoals tijdens de NAVO-top van 2025) is er een mogelijkheid tot het aanvragen van een ontheffing van de grenswaarden;
- De grenswaarden gelden voor het handelsverkeer plus het general aviation-verkeer, met uitzondering van het maatschappelijk verkeer (militaire-, douane-, politie- en kustwachtluchtvaartuigen en humanitaire vluchten).

Om voor ieder handhavingspunt tot een onderbouwde grenswaarde te komen, is als eerste stap een nominale of 'gemiddelde' situatie bepaald, gebaseerd op 478.000 vliegtuigbewegingen waarvan 27.000 in de nacht, en op de implementatie van de BA-maatregelen. Vervolgens is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om te onderzoeken welke verschillen er jaar op jaar te verwachten zijn in de lokale geluidbelasting voor ieder handhavingspunt als gevolg van normale variaties die in de praktijk optreden. Dit gaat bijvoorbeeld om weersinvloeden die tot ander baangebruik leiden, of een ander verkeersbeeld. Voor deze 'normale' variaties, die ook nu in de praktijk optreden, is middels een statistische methode een marge bepaald en opgenomen in de grenswaarden. Dit levert een set grenswaarden op die 'passend' is in die zin dat de operatie onder normale omstandigheden afgehan-

[28] MER Schiphol – Deelrapport scenario s | Rijksoverheid.nl
[29] MER Schiphol – Deelrapport Handhavingspunten en grenswaarden | Rijksoverheid.nl
[30] Bijlage 11 Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol – Actualisatie gelijkwaardigheidscriteria | Rijksoverheid.nl

deld kan worden en tegelijkertijd bescherming aan de omgeving wordt geboden omdat er geen niet-onderbouwde marges worden opgenomen. Omdat het LVB ook een maximaal aantal vliegtuigbewegingen en een Totaal Volume Geluid (TVG) kent waarmee de totale geluidruimte is genormeerd, is geborgd dat de marges in de grenswaarden in de handhavingspunten niet benut kunnen worden voor meer of lawaaiiger verkeer.

Naast de normale variaties is rekening gehouden met het jaarlijks regulier onderhoud aan de banen (éénmaal per gebruiksjaar per baan gedurende maximaal zeven dagen) bij het bepalen van de grenswaarden. Hiervoor worden dus geen vervangende grenswaarden vastgesteld. Met groot baanonderhoud (gepland onderhoud of geplande werkzaamheden ten aanzien van een baan ten gevolge waarvan het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd in die zin dat een of meer start- of landingsbanen of rijbanen gedurende een aaneengesloten periode van langer dan 72 uur niet of verminderd inzetbaar zijn) is geen rekening gehouden bij het bepalen van de grenswaarden. Hiervoor kunnen ontheffingen worden aangevraagd. Omdat bij het bepalen van de grenswaarden rekening is gehouden met variatie door weersinvloeden, is de systematiek met een maximale grenswaarde in geval van buitengewone weersomstandigheden (de zogenaamde 'meteoclausule') vervallen.

Ten opzichte van de praktijk van anticiperend handhaven is in de gehele omgeving rondom Schiphol sprake van een vermindering van de geluidbelasting, ook in gebieden als Uithoorn. Hierbij geldt wel dat de vermindering niet op alle locaties in dezelfde mate plaatsvindt. Ten opzichte van de oude grenswaarden neemt de geluidbelasting op enkele locaties toe (zie 3.1.7 hieronder). De grenswaarden uit 2010 zijn niet meer actueel, en worden sinds 2015 niet meer onverkort gehandhaafd. Sinds 2008 groeide de operatie op Schiphol van grofweg 400.000 naar 500.000 vliegtuigbewegingen. Daarnaast zijn er ook operationele wijzigingen doorgevoerd op het gebied van veiligheid, geluidreductie, en de sluiting van het Russische luchtruim. De nieuwe grenswaarden moeten passen bij die moderne operatie, uitgaande van 478.000 vliegtuigbewegingen.

3.1.5 Verhouding tot de oude grenswaarden

Als gevolg van de langdurige gedoogsituatie, zijn de grenswaarden in het LVB niet meer aangepast sinds de vaststelling van de wijzigingen van de grenswaarden voor de geluidbelasting in de LVB-wijzigingen in 2010. Er zijn sindsdien echter diverse (externe) operationele ontwikkelingen geweest die invloed hebben gehad op het baan- en routegebruik en daarmee op de verdeling van de geluidbelasting in de omgeving. Dit betekent ook dat de grenswaarden op de handhavingspunten al lange tijd niet meer representatief waren voor de feitelijk beoogde operatie. Deze ontwikkelingen zijn meegenomen in de vaststelling van de grenswaarden. De ontwikkelingen betreffen maatregelen die zijn genomen vanuit een oogpunt van veiligheid en/of vanuit een oogpunt van beperking van geluidhinder, waaronder:

- De maatregel om minder wisselingen van baancombinaties te hebben;
- De invoering van een voor geluid geoptimaliseerde vertrekprocedure (NADP-2), die tevens leidt tot een meer uniform vlieggedrag;
- Het op verzoek van de omgeving aanpassen van bepaalde vaste naderingsroutes voor de nacht en aanpassen van bepaalde vertrekroutes;
- De vaststelling van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en de beperking van het maximum aantal vliegtuigbewegingen in de nacht;
- Het vervroegen en verlengen van het nachtregime door LVNL indien het verkeersaanbod het toelaat.

Daarnaast zijn er andere punten die van invloed zijn op baan- en routegebruik en daarmee op de hoogte van de grenswaarden in handhavingspunten, zoals de toename van General Aviation, waardoor het gebruik van de Oostbaan toeneemt, en de sluiting van het Russisch luchtruim voor westerse luchtvaartmaatschappijen.

Op verzoek van omgevingspartijen is een indicatieve vergelijking gemaakt tussen de verouderde grenswaarden in de oude handhavingspunten en de (fictieve) grenswaarden die zouden gelden onder het nieuwe besluit als de oude locaties van de handhavingspunten zouden zijn aangehouden. Een rechtstreekse vergelijking van de nieuwe grenswaarden met de oude grenswaarden is niet mogelijk, omdat het aantal en de locaties van de handhavingspunten wijzigen en omdat de rekenmethode voor de berekening van de geluidbelasting is gewijzigd van de Nederlandse rekenmethode (NRM) naar de Europese ECAC Doc29 (Doc29) rekenmethode. Om de vergelijking wel te kunnen maken, zijn de grenswaarden afgeleid van de oude handhavingspunten op basis van de Doc29 rekenmethode. Het gaat dus om een indicatieve vergelijking. De uitkomsten van de vergelijking zijn weergegeven in de figuren hieronder.



Figuur 5 Verschil in grenswaarden voor de etmaalperiode tussen vigerend LVB en ontwerp LVB 2025, op basis van Doc29 en bepaald in de vigerende LVB-handhavingspunten.



Figuur 6 Verschil in grenswaarden voor de nachtperiode (23:00 tot 7:00 uur) tussen vigerend LVB en ontwerp LVB 2025, op basis van Doc29 en bepaald in de vigerende LVB-handhavingspunten.

Uit de analyse blijkt dat de grenswaarden in de meeste handhavingspunten significant (meer dan 1dB) lager uitvallen ten opzichte van het de oude grenswaarden, die voor het laatst in 2010 gewijzigd zijn. Dat de grenswaarden overwegend lager uitvallen is het gevolg van het lagere nachtvolume en de afname van geluidemissies door toestellen vanwege de tussentijdse vlootvernieuwing. Op enkele plekken gaan de grenswaarden omhoog. Concreet gaat het om 8 locaties voor het etmaal en 3 locaties voor de nacht waarin de grenswaarden omhooggaan, en 27 locaties voor het etmaal en 22 in de nacht waarin de grenswaarden omlaaggaan.

Voor het etmaal betreft het de punten 18, 20 t/m 23, 25, 28 en 30 en voor de nachtperiode 15, 16 en 17. De grootste toename is te zien bij voormalig handhavingspunt 20 (in het verlengde van de Schiphol Oostbaan) en voormalig handhavingspunt 25 (Uithoorn). Dit zijn bekende knelpunten uit de situatie met anticiperend handhaven. De toename is het gevolg van ontwikkelingen in de operatie, zoals de toename van het aantal vluchten sinds 2008, en andere noodzakelijke operationele wijzigingen sinds die tijd. Dit betekent echter niet dat er sprake is van een toename van de geluidbelasting op die locaties ten opzichte van de praktijk van anticiperend handhaven. De grenswaarden uit het LVB 2008 werden immers de afgelopen jaren niet toegepast en er was reeds sprake van een hogere geluidbelasting in de betreffende gebieden.

Ook in de toekomst kunnen zich ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven tot aanpassing van de grenswaarden in de handhavingspunten. Er is bij het bepalen van de grenswaarden weliswaar rekening gehouden met normale variaties die kunnen optreden gebaseerd op de praktijk, maar er is ook gekozen om geen aanvullende, niet-onderbouwde marge op te nemen omwille van de bescherming van omwonenden. Het is dus niet onwaarschijnlijk dat onvoorziene aanpassingen in de operatie die een geluidverplaatsing met zich meebrengen, zoals routewijzigingen als gevolg van geopolitieke situaties of de implementatie van hinderbeperkende maatregelen die ergens anders lokaal een toename van geluid ten gevolg hebben die hoger is dan de toegestane norm, niet zomaar passen

binnen de vastgestelde grenswaarden. Dit is onderdeel van de bescherming die uitgaat van de grenswaarden. Dergelijke wijzigingen vragen expliciete (politieke) besluitvorming in een LVB-wijzigingstraject. Er zijn uitzonderlijke gevallen waarvoor de Wet luchtvaart de mogelijkheid bevat om af te wijken van vastgestelde grenswaarden met een ministeriële regeling op grond van artikel 8.23 van de wet, zoals voor groot baanonderhoud of een bijzonder voorval

3.1.6 Geluidrekenmodel Doc29

Voor de geluidberekeningen voor de set grenswaarden is gebruik gemaakt van het geluidrekenmodel Doc29. Voor wijzigingen van het LVB werd voor de geluidberekeningen tot nu toe gebruik gemaakt van het Nederlands rekenmodel (NRM). In een tussentijdse toetsing van de geluidseffecten van de start- en landingsprocedures die op Schiphol worden gebruikt, concludeerde op 25 augustus 2016 de Commissie voor de milieueffectrapportage dat geluidberekeningen beter met actuelere rekenvoorschriften dan het NRM, zoals bijvoorbeeld Doc29, kunnen worden uitgevoerd.[31] Doc29 is een rekenvoorschrift dat is gebaseerd op de meest actuele kennis over het modelleren van vliegtuiggeluid. Het is ontwikkeld door de European Civil Aviation Conference (ECAC). In december 2016 is de vierde editie van Doc29 door de ECAC vastgesteld. De Europese Commissie heeft Doc29 inmiddels als geharmoniseerd rekenvoorschrift overgenomen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de periode 2016–2017 op basis van het Europees voorschrift een Doc29-rekenmodel laten ontwikkelen dat is toegespitst op de locatie en situatie van Schiphol. Schiphol heeft met het nieuwe Doc29-model alle geluidberekeningen in het MER voor deze LVB-wijziging uitgevoerd. Doc29 zal ter vervanging van het NRM als rekenvoorschrift voor de geluidbelasting worden opgenomen in de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI). Tot nu toe was het NRM als rekenvoorschrift opgenomen in het LVB. Dat onderdeel is als gevolg van deze LVB-wijziging vervallen.

3.2 Regels voor het preferentieel baangebruik

In het Aldersadvies van 2013 zijn de vier regels beschreven die tezamen het systeem van preferentieel baangebruik vormen. In de beschrijving zijn de ervaringen meegenomen die zijn opgedaan tijdens de uitvoering van het experiment in de jaren 2010–2012. Het systeem houdt in dat banen worden ingezet met zo min mogelijk hinder voor de omgeving en niet meer banen dan strikt noodzakelijk. Hoewel na de wijziging van de Wet luchtvaart voor het NNHS[32] in artikel 8.17, tweede lid, is bepaald dat in het LVB 'preferentieel' baangebruik wordt opgenomen gaat het, gelet op de reikwijdte van artikel 8.17, met name om geluidspreferentieel baangebruik.[33] Het LVB bevat, gelet op het eerste lid van artikel 8.17, regels die noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid, geluidbelasting, lokale luchtverontreiniging en geurbelasting. De regels met betrekking tot het preferentieel baangebruik die in het LVB moeten worden opgenomen, spelen met name een belangrijke rol in de beperking van de geluidbelasting en daarmee in het voorkomen van overlast voor de omgeving.

- Regel 1 betreft het gebruik van een baanpreferentietabel op basis waarvan – gegeven de omstandigheden – de meest geluidspreferente baancombinatie kan worden ingezet. Die omstandigheden betreffen met name weersomstandigheden, de aanwezigheid van daglicht en baanbeschikbaarheid.
- Regel 2 betreft het gebruik van een tweede start- of landingsbaan op het moment dat het verkeersaanbod daartoe noodzaakt.
- Regels 3a en 3b betreffen de verdeling van het startend en landend verkeer over de in gebruik zijnde banen.
- Regel 4 betreft het gebruik van de vierde baan. Om het gelijktijdig gebruik van twee start- en twee landingsbanen te beperken wordt een maximum vastgesteld van een (over een jaar) gemiddeld aantal vliegtuigbewegingen per dag op de vierde baan plus een maximum aantal vliegtuigbewegingen per dag op die baan.

Om ervoor te zorgen dat het verkeer wordt afgehandeld overeenkomstig met de vier regels, is de verplichting om die regels toe te passen met deze wijziging van het LVB opgenomen in artikel 3.1.6 van het LVB. Dit artikel verwijst naar de bijlage 'Regels voor het preferentieel baangebruik' die onderdeel is van het LVB. In bijlage 4 is nadere invulling gegeven aan de regels waarin ook de met de regels opgedane ervaringen, zowel tijdens het experiment in de jaren 2010–2012 als in de jaren daarna, zijn meegenomen. Met het oog op de handhaafbaarheid zijn de regels 1, 2 en 3a gericht tot LVNL. De uitvoering van de regels wordt in belangrijke mate beïnvloed door de activiteiten van andere sectorpartijen, te weten Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen. Daarom zijn in de praktijk, net als bij de zorgplicht van artikel 8.18 van de Wet luchtvaart, ook de andere sectorpartijen medeverantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de regels. Daarbij gaat het overigens vooral om de regels die

[31] 3052_tussentijds_toetsingsadvies.pdf.
[32] Deze wijziging van de Wet luchtvaart is niet inwerking getreden.
[33] Stb. 2016, 119-n1.

landingen betreffen. Om die reden zijn de regels 3b en 4 dan ook algemeen gesteld en niet gericht tot een bepaalde sectorpartij.

In bijlage 4 zijn bij regel 1 'gebruik baanpreferentietabel' om te beginnen baanpreferentietabellen opgenomen voor het gebruik van de luchthaven overdag en 's nachts. Ten behoeve van de hinderbeperking kan LVNL op basis van het verkeersaanbod bepalen om de nachtoperatie eerder te beginnen of later te eindigen door tussen 6.00 en 6.45 uur of 22.15 en 23.00 uur de baanpreferentietabellen die gelden voor de periode van 23.00 tot 6.00 uur te hanteren. Aparte tabellen zijn opgenomen voor de situatie dat bepaalde banen overdag of in de nachtperiode niet beschikbaar of bruikbaar zijn waardoor de in de normale situatie meest preferente baancombinatie niet kan worden ingezet. Hierbij kan het gaan om gevallen waarin de exploitant van de luchthaven een baan helemaal niet beschikbaar heeft gesteld, maar ook om gevallen waarin een baan zelf wel beschikbaar is maar (gedeeltelijk) niet bruikbaar omdat bijvoorbeeld de exits of omliggende taxi- of rijbanen niet beschikbaar zijn vanwege werkzaamheden. De aparte tabellen gelden overigens niet alleen in situaties waarin onderhouds- of andere werkzaamheden worden uitgevoerd, maar kunnen ook van toepassing zijn onder andere omstandigheden waarin een baan niet beschikbaar of bruikbaar is.

Als het om de onderhoudswerkzaamheden gaat, dan zijn de aparte tabellen van toepassing als het onderhoud betreft met een duur van maximaal zeven dagen (168 ur) eenmaal per gebruiksjaar per baan. Deze tabellen zijn in bijlage 4 opgenomen. Al het andere onderhoud dat geen groot onderhoud is, wordt geacht te worden uitgevoerd binnen de normale regels en binnen de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten. Voor de situatie dat een baan niet beschikbaar is vanwege groot onderhoud of in de situatie van een bijzonder voorval zijn geen baanpreferentietabellen in de bijlage opgenomen, omdat deze gevallen worden geregeld in een aparte ministeriële regeling op basis van artikel 8.23, eerste respectievelijk vijfde lid, van de Wet luchtvaart. Een bijzonder voorval betreft een andere omstandigheid dan groot baanonderhoud waardoor een baan voor enige tijd niet meer in gebruik kan worden genomen en waardoor – zoals ook in het geval van groot baanonderhoud – het normale gebruik van de luchthaven zo ernstig wordt belemmerd dat onverkort handhaven van het LVB niet meer mogelijk is. Onder regel 1 zijn voorts de gevallen beschreven waarin volledig van het gebruik van de preferentietabellen kan worden afgezien dan wel van een andere (minder preferente) baancombinatie gebruik kan worden gemaakt. Het gaat daarbij vooral om gevallen waarin sprake is van beperkt zicht of overschrijding van dwars- en/of staartwindlimieten. Er hoeft geen preferentietabel te worden gehanteerd als de exploitant van de luchthaven niet meerdere banen beschikbaar heeft gesteld en als dit niet het gevolg is van groot baanonderhoud. Deze voorwaarden moeten gelden voor alle banen die eruit liggen. Het niet beschikbaar stellen door de exploitant van de luchthaven moet uiteraard een andere oorzaak hebben dan de normale beperkingen die worden genoemd in artikel 3.1.5, vierde lid, van het LVB.

Regel 1 wordt geacht te zijn nageleefd indien in gemiddeld 95% van de tijd de in gebruik genomen baancombinatie verklaard kan worden op basis van de preferentietabellen en de beschreven mogelijke afwijkingen daarvan.

In het Aldersadvies van 2013 werd overigens nog uitgegaan van een norm van 90% verklaarbaarheid. Om niet per geval tot een verklaring te hoeven komen en op die manier onnodige administratieve last te voorkomen, werd een marge van 10% gehanteerd. Op basis van aanvullend onderzoek van LVNL naar het te hanteren informatie- en verantwoordingssysteem voor het gebruik van banen is gebleken dat de verklaring van het baangebruik met het toevoegen van een aantal criteria in het systeem meer inzichtelijk kan worden gemaakt. In het advies van de Alderstafel van april 2014 is daarom voorgesteld de norm te verhogen naar 95%. Dat voorstel is overgenomen en in de bijlage bij het LVB onder regel 1 verwerkt.[34] In het advies van de Alderstafel wordt nog een aantal andere criteria genoemd waarmee het gebruik van een baancombinatie kan worden verantwoord. De hier bedoelde gevallen (bijvoorbeeld winterse omstandigheden, calamiteiten) komen te weinig voor om op een eenvoudige wijze aan het informatie- en verantwoordingssysteem toe te voegen. Om dezelfde reden zijn deze gevallen ook niet in de bijlage bij het LVB verwerkt.

Gebruik van de Oostbaan is uitgesloten voor de afwikkeling van handelsverkeer onder normale (weers)omstandigheden. In de baanpreferentietabellen is de Oostbaan daarom dan ook niet opgenomen. Het is daarmee overigens niet uitgesloten dat de Oostbaan toch incidenteel voor handelsverkeer wordt ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties met zware zuidwestenwind of in het geval er onderhoud plaatsvindt aan één van de primaire banen.

Met betrekking tot regel 2 'gebruik tweede start- of landingsbaan' wordt in bijlage 4 beschreven wanneer het verkeersaanbod noodzaakt tot dat gebruik. Voor het bepalen van de noodzaak wordt de

[34] *Kamerstukken II* 2013/14, 29 665, nr. 200.

uurcapaciteit van een baan vertaald naar aantallen starts en landingen in perioden van 10 minuten. Een tweede start- of landingsbaan mag in gebruik worden genomen indien het aantal starts of landingen in een periode van 10 minuten of in de daaraan voorafgaande dan wel daaropvolgende periode van 10 minuten hoger is dan de baancapaciteit die bij ministeriële regeling (de RMI) is bepaald. Tussen twee perioden waarin een tweede baan wordt ingezet op basis van deze regel mag die baan daarnaast ook tijdelijk voor een periode van maximaal 20 minuten worden ingezet. In geval van beperkt zicht mag van deze punten worden afgeweken. Doordat de baancapaciteit wordt vastgesteld in de RMI, wordt er indirect voor gezorgd dat het verplaatsingseffect van vliegtuigbewegingen naar de randen van de nacht wordt beperkt. De regel wordt geacht te zijn nageleefd indien in minimaal 95% van de tijd dat een tweede startbaan is gebruikt, dan wel in minimaal 95% van de tijd een tweede landingsbaan, overeenkomstig de hiervoor beschreven punten is gehandeld. De norm voor het gebruik van de tweede landingsbaan is naar aanleiding van de evaluatie die in 2024 heeft plaatsgevonden van de toepassing van de normen gedurende de praktijk van anticiperend handhaven, aangescherpt van 90% naar 95%

Voor regel 3 'verdeling startend en landend verkeer over in gebruik zijnde banen' zijn in de bijlage bij het LVB de regels 3a en 3b opgenomen. De regels hebben betrekking op de situatie dat er gelijktijdig twee startbanen dan wel twee landingsbanen in gebruik zijn. Op grond van regel 3a maakt startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming gebruik van de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie. Deze regel geldt niet in de uitzonderingsgevallen waarin geen baanpreferentietabel van toepassing is. Het geldt ook niet in de eerste en laatste 10 minuten van de periode waarin de twee startbanen in gebruik zijn. De regel wordt geacht te zijn nageleefd indien minimaal 99% van het verkeer van de meest westelijk gelegen startbaan gebruik heeft gemaakt. De norm voor regel 3a is naar aanleiding van de evaluatie die in 2024 heeft plaatsgevonden van de toepassing van de normen gedurende de praktijk van anticiperend handhaven, aangescherpt van 97% naar 99%. Voor landend verkeer is in regel 3b opgenomen dat 45% van het aantal landingen in de baancombinatie Polderbaan – Zwanenburgbaan zal worden uitgevoerd op de Polderbaan en 50% van het aantal landingen in de baancombinatie Kaagbaan – Aalsmeerbaan op de Kaagbaan. Ook deze regel geldt niet in de uitzonderingsgevallen waarin geen baanpreferentietabel van toepassing is.

Onder regel 4 'gebruik vierde baan' wordt in de bijlage bij het LVB als vierde baan gedefinieerd die baan waarop het minste aantal vliegtuigbewegingen heeft plaatsgevonden tijdens een afzonderlijke, aaneengeschakelde periode waarin gestart is van twee startbanen en geland is op twee landingsbanen. De Kaagbaan en de Polderbaan, zijnde de meest preferente banen, worden niet als vierde baan aangemerkt, uitgezonderd de situatie dat op een preferente baan een dwarswind hoger staat dan 15 knopen of staartwind hoger dan 5 knopen. Deze uitzondering volgt uit bijlage 14 bij het ICAO-Verdrag, waarin gesteld wordt dat geluidbeperking in de omgeving niet voorop mag staan bij toewijzing van banen bij dergelijke windcondities. Het aantal vliegtuigbewegingen dat op de vierde baan mag worden afgehandeld bedraagt in een gebruiksjaar per dag gemiddeld niet meer dan 40 en het maximum aantal vliegtuigbewegingen op de vierde baan is 80 per dag. Hiervan mag worden afgeweken in geval van baanonderhoud, uitzonderlijk weer of onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden, indien als gevolg van een van deze oorzaken de uurcapaciteit van de ingezette baancombinatie minimaal 10% lager ligt dan in de reguliere preferentietabel én het verkeersaanbod hoger is dan deze lagere uurcapaciteit (regel 4, punt 4). In bijlage 4 is aangegeven in welke gevallen sprake is van uitzonderlijk weer (regel 4, punt 6). Ook niet op voorhand nader te beschrijven weersomstandigheden die leiden tot de-icing kunnen vanwege het verkeersaanbod het gebruik van een vierde baan noodzakelijk maken. Bij uitzonderlijke omstandigheden (regel 4, punt 7) gaat het nadrukkelijk om uitzonderlijke gebeurtenissen zoals bijvoorbeeld de problemen veroorzaakt door een aswolk. Bunching (het vormen van een wachtrij af te handelen vliegtuigen door de luchtverkeersleiding) dat niet het gevolg is van een onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheid, wordt niet beschouwd als onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheid.

Zoals hiervoor bij de beschrijving van de regels voor het strikt preferentieel baangebruik is aangegeven, is in elk van de vier regels opgenomen wanneer de regel wordt geacht te zijn nageleefd. Er kunnen echter ook andere dan in de regels beschreven redenen zijn waarmee afwijking van een regel kan worden verantwoord (zie voorbeelden bij de hiervoor beschreven regel 1). LVNL kan die onderbouwd voorleggen aan de ILT. Het is uiteraard de ILT die per geval bepaalt of de redenen al dan niet gegrond zijn.

In 2024 is de toepassing in de praktijk van de regels voor strikt preferentieel baangebruik geëvalueerd.[35] Dit heeft ertoe geleid dat de norm voor regel 2 is verhoogd van 90% tot 95% en de norm voor regel 3a 'verdeling van het startende verkeer' is verhoogd van 97% naar 99%. Ook zijn voor een beter begrip wijzigingen doorgevoerd in de tekst van regel 4 'gebruik vierde baan' van bijlage 4. Ook zijn

[35] To70, Evaluatie ontwerpwijziging Regeling Milieu-informatie Schiphol M.b.t. regels strikt preferentieel baangebruik, nov 2023.

enkele aanpassingen doorgevoerd in de RMI in verband met de verantwoording van het baangebruik.

3.3 Gebruiksprognose en evaluatie

Op grond van artikel 8.17a van de Wet luchtvaart moet de exploitant van de luchthaven jaarlijks in overleg met LVNL de gebruiksprognose voor het komende gebruiksjaar opstellen. Met deze LVB-wijziging worden in artikel 4A.1 van het LVB de onderdelen opgenomen die in de gebruiksprognose in elk geval beschreven moeten worden. Gelet op de in artikel 8.18 opgenomen gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sectorpartijen[36] voor het niet overschrijden van de grenswaarden en voor de regels 3b en 4 in het LVB en de in de artikelen 8.19, 8.20 en 8.20 opgenomen verplichting tot het naleven van de regels in het LVB worden alle sectorpartijen betrokken bij het opstellen van de gebruiksprognose.

Na afloop van het gebruiksjaar wordt door Schiphol een evaluatie uitgevoerd waarin het werkelijke gebruik van de luchthaven wordt vergeleken met de gebruiksprognose. Dat gebeurt op grond van artikel 8.17b van de Wet luchtvaart. Bij de evaluatie wordt naar dezelfde elementen gekeken als in de gebruiksprognose. In artikel 4A.2 van het LVB is bepaald op welke punten de evaluatie in elk geval moet ingaan. Eén van die punten is een aanduiding van mogelijke oorzaken voor de verschillen met de gebruiksprognose. Er moet een redelijke verklaring worden gegeven van de oorzaken voor de verschillen tussen de realisatie in een gebruiksjaar en de gebruiksprognose voor dat gebruiksjaar. Dat is niet alleen van belang in het kader van de informatievoorziening maar ook voor de verbetering van de toekomstige gebruiksprognoses. De evaluatie is hiervoor bedoeld en is geen instrument in het kader van toezicht en handhaving.

Artikel 8.17a, tweede lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat de gebruiksprognose ten minste vier weken voor de toezending aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat voor advies wordt voorgelegd aan de Omgevingsraad Schiphol. Artikel 8.17b, eerste lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat de exploitant van de luchthaven binnen vier maanden na afloop van het gebruiksjaar een evaluatie van het werkelijke gebruik van de luchthaven in vergelijking tot de gebruiksprognose voor dat jaar zendt aan de Omgevingsraad Schiphol en aan de minister. Sinds 1 juli 2023 vervult de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) in plaats van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) deze functie op grond van artikel 2, derde lid, van de Regeling transitie CROS-MRS.

3.4 Grenswaarden in de vorm van maximumaantallen vliegtuigbewegingen per jaar

3.4.1. Groothandelsverkeer

Met het opnemen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen groothandelsverkeer per gebruiksjaar wordt een grenswaarde vastgesteld voor het luchthavenverkeer en daarmee voor de maximaal toegestane geluidbelasting als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, onder b, van de Wet luchtvaart. Daarbij is van belang dat deze bepaling voorschrijft dat het LVB grenswaarden voor de geluidbelasting bevat, waarbij ‘in ieder geval’ handhavingspunten worden vastgesteld. Uit deze formulering volgt dat handhavingspunten niet de enige mogelijke vorm van normering vormen. De wet laat ruimte voor aanvullende of alternatieve vormen van begrenzing van de geluidbelasting, mits deze strekken tot beheersing van de milieueffecten van het luchthavenverkeer.

Het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar moet in dat verband niet geïsoleerd worden beschouwd, maar in samenhang met het bestaande stelsel van geluidnormering binnen het LVB, waaronder de handhavingspunten en het Totaal Volume Geluid (TVG). Binnen dat samenhangende stelsel vormt het maximumaantal vliegtuigbewegingen een grenswaarde voor het luchthavenverkeer, doordat daarmee de maximaal toegestane omvang van het luchthavenverkeer juridisch wordt begrensd, en daarmee tevens een aanvullende normatieve begrenzing van de totale geluidruimte van de luchthaven.

Daarbij is van belang dat iedere vliegtuigbeweging groothandelsverkeer noodzakelijkerwijs bijdraagt aan de cumulatieve geluidbelasting van de luchthaven. Het aantal vliegtuigbewegingen is daarmee een rechtstreeks bepalende factor voor de omvang van zowel het luchthavenverkeer als de totale geluidproductie. Door een bovengrens te stellen aan het aantal vliegtuigbewegingen wordt de maximale omvang van de geluidbelasting juridisch begrensd. Het maximumaantal vliegtuigbewegingen vervult tevens een zelfstandige beschermende functie doordat het een juridisch afdwingbare grenswaarde voor het luchthavenverkeer vastlegt binnen de beschikbare geluidruimte.

Het maximumaantal vliegtuigbewegingen moet bovendien worden bezien in samenhang met, en in

[36] Onder sectorpartijen wordt: luchtvaartmaatschappijen en Schiphol als exploitant van de luchthaven.

aanvulling op, het TVG. Het TVG representeert de totale toegestane geluidproductie van het luchthavenverkeer binnen een gebruiksjaar. Zonder een numerieke begrenzing van het luchthavenverkeer zou een afname van de geluidproductie per individuele vliegtuigbeweging – bijvoorbeeld als gevolg van vlootvernieuwing of stillere vliegtuigen – kunnen leiden tot een toename van het aantal vliegtuigbewegingen binnen dezelfde geluidruimte. In dat geval zou de door technologische ontwikkeling gerealiseerde geluidreductie niet leiden tot een vermindering van de effecten op de omgeving.

Daarmee functioneert het maximumaantal vliegtuigbewegingen groothandelsverkeer als een grenswaarde voor het luchthavenverkeer binnen een gebruiksjaar en tegelijkertijd als een aanvullende begrenzing van de totale geluidbelasting van de luchthaven. Het vormt een instrument dat rechtstreeks samenhangt met de beheersing van de milieueffecten van het luchthavenverkeer en moet daarom worden aangemerkt als onderdeel van het stelsel van grenswaarden voor geluidbelasting als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, onder b, van de Wet luchtvaart.

Dat de feitelijke geluidbelasting mede afhankelijk blijft van factoren als vlootsamenstelling, routegebruik, operationele procedures en baangebruik, doet hieraan niet af. Ook de bestaande geluidnormering binnen het LVB kent variatie als gevolg van dergelijke operationele factoren. Beslissend is dat met het maximumaantal vliegtuigbewegingen een juridisch afdwingbare bovengrens wordt gesteld aan de omvang van het luchthavenverkeer dat de geluidbelasting veroorzaakt en dat deze grens functioneert binnen het bredere stelsel van geluidbeheersing van het LVB.

Het maximumaantal vliegtuigbewegingen groothandelsverkeer vormt aldus, in samenhang met de handhavingspunten en het TVG, een integrale begrenzing van zowel het luchthavenverkeer als de daarmee samenhangende geluidbelasting.

3.4.2 General Aviation

In deze algehele LVB-wijziging is een maximum aantal bewegingen opgenomen voor General Aviation (GA).[37] Het gaat hierbij om verkeersvluchten niet zijnde handelsverkeer of maatschappelijk verkeer. Het GA-verkeer omvat onder andere privé- en zakenvluchten, recreatieve vliegactiviteiten en opleidingsvluchten. Tot de vaststelling van een maximum aantal bewegingen voor GA is besloten op grond van twee overwegingen.

Ten eerste draagt het opnemen van een maximum aantal bewegingen voor GA, naast de reeds bestaande normering via handhavingspunten, bij aan de bescherming van de omgeving tegen de negatieve effecten van het luchtverkeer. Het aandeel van GA in de totale geluidbelasting is beperkt. Echter in gebieden rondom de Oostbaan van Schiphol, waar dit verkeer voornamelijk wordt afgehandeld, zorgt GA voor een relatief hogere bijdrage in de geluidbelasting. Door het opnemen van een maximum aantal wordt geborgd dat ook specifiek omwonenden van de aan- en uitvliegroutes van de Oostbaan worden beschermd tegen de negatieve effecten van het vliegtuiggeluid van GA.

Ten tweede draagt het vaststellen van een maximum aantal bewegingen voor GA bij aan een gelijke behandeling van dit type verkeer ten opzichte van het handelsverkeer. In de door de Staat doorlopen balanced approach-procedure ter invoering van een maatregelenpakket om de totale geluidbelasting van de luchthaven Schiphol terug te dringen, is rekening gehouden met de bijdrage van GA aan de totale geluidbelasting. Weliswaar wordt het aantal GA beperkt door de geluidsgrenswaarden en TVG, maar met de toevoeging van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen staat buiten kijf dat GA niet anders wordt behandeld dan handelsverkeer en een gelijkwaardige bijdrage levert aan het behalen van het geluidsdoel.

Het maximumaantal bewegingen voor GA per gebruiksjaar dat met dit besluit wordt vastgelegd, is 16.624. Dit maximum is bepaald op grond van het feitelijke aantal bewegingen in gebruiksjaar 2023. Het maximumaantal vliegbewegingen voor GA, zoals opgenomen in dit besluit, is in overeenstemming met de slotverordening, omdat dit maximumaantal vliegbewegingen wordt vastgelegd in combinatie met een norm voor het totaal volume geluid (TVG), grenswaarden voor individuele handhavingspunten en regels voor preferent baangebruik.

Onvoorziene vluchten van handelsverkeer tellen niet mee voor het aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer, maar tellen mee voor het maximumaantal bewegingen GA. Daarom wordt met deze LVB-wijziging tevens de definitie van handelsverkeer aangepast om te verduidelijken welke vluchten hieronder vallen. Voornoemde onvoorziene vluchten zijn essentieel voor luchtvaartmaatschappijen om operationele verstoringen op te kunnen vangen. Om de continuïteit van de vliegoperatie te borgen, wordt voor deze vluchten een uitzondering gemaakt op het maximum aantal bewegingen voor GA dat

[37] Artikel 4.2.3c.

met dit besluit wordt vastgelegd. Deze vluchten tellen niet mee voor het maximum aantal vluchten voor GA en worden zodoende niet beperkt door het maximum aantal vluchten voor GA dat is opgenomen in dit besluit. Daarmee wordt voorkomen dat wanneer het maximum aantal vluchten voor GA al bereikt is, deze vluchten niet meer zouden kunnen plaatsvinden.

De volgende vluchten vallen onder voornoemde uitzondering:
a. afleverylucht vanaf de fabrikant;
b. airborne-return-vlucht of vlucht vertrekkend na een airborne-return;
c. ferryvlucht;
d. positievlucht om gestrande passagiers op te halen;
e. vlucht, omgeleid vanwege onvoorziene weersomstandigheden of onvoorziene beperkingen op de oorspronkelijke luchthaven van bestemming;
f. vlucht, vertrekkend na een noodlanding gemaakt te hebben;
g. vlucht vanwege een aircraft-on-ground-situatie;
h. noodlandingen;
i. technische tussenlanding voor het bijtanken van brandstof of een wisseling van het boordpersoneel.

3.4.3 Exclusieve grenswaarde voor maatschappelijk verkeer

In de Luchtvaartnota uit 2020 is het maatschappelijke belang (nationale veiligheid en gezondheid) voor spoedeisende hulpverlening, kustwachttaken en politietaken (zoals eerder genoemd, in deze toelichting verder aangeduid als maatschappelijk verkeer) aangegeven. Om dat belang te benadrukken is ervoor gekozen om een aparte gebruiksruimte in luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis vast te leggen. Voor de luchthaven Schiphol is gekozen voor eenzelfde systematiek. Tot nog toe was in het luchthavenverkeerbesluit nog sprake van één gebruiksruimte voor al het verkeer.

In de Luchtvaartnota is ook aangegeven dat een aparte gebruiksruimte niet mag leiden tot het vergroten van de gebruiksruimte voor handelsverkeer. De geluidsruimte voor het handelsverkeer wordt begrensd door de grenswaarden in de handhavingspunten en het totaal volume geluid. Om die reden is een afweging gemaakt op welke manier de aparte gebruiksruimte vastgelegd kan worden in dit Luchthavenverkeerbesluit. Overwegingen hierbij waren de operationele inzetbaarheid van het maatschappelijk verkeer, de bescherming van de omgeving en de mate waarin handhaving uitvoerbaar is. Maatschappelijk verkeer is van algemeen belang en mag daarom in principe niet beperkt worden. Anderzijds is het ook onwenselijk om de gebruiksruimte in het geheel niet te beperken, ter bescherming van de omgeving.

Maatschappelijk verkeer op Schiphol bestaat grotendeels uit de uitvoer van politie- en kustwachttaken. De politie gebruikt overwegend helikopters die starten en landen vanaf en op de Oostbaan in en vanuit verschillende richtingen en op verschillende tijden in het etmaal. Hierdoor is de spreiding van het geluid niet altijd te voorspellen. De kustwacht maakt gebruik van vliegtuigen die het merendeel van de tijd starten en landen van en op de Oostbaan. Gezien de taken, tijdstippen en veelal meerdere startrichtingen van het maatschappelijk verkeer is gekozen voor het vastleggen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen. Dit maximumaantal past binnen de gekozen systematiek van handhavingspunten, een maximaal aantal vliegbewegingen General Aviation en het totaal volume geluid.

Voor de luchthaven Schiphol is het aantal bewegingen van maatschappelijk verkeer vastgesteld op maximaal 7.000 bewegingen (uitgaande van 6.000 voor helikopters in het kader van maatschappelijk belang en 1.000 vliegbewegingen voor de kustwachttaken per gebruiksjaar). Dit aantal is gebaseerd op een onderbouwde prognose van de operationele diensten voor het maatschappelijke verkeer waarmee het gebruik voor in elk geval de komende tien jaren wordt geborgd. Dit gebeurt allereerst door uit te gaan van de onderbouwde prognose voor de komende tien jaren. Ten tweede gebeurt dit door de daadwerkelijke invulling van het maximale aantal tijdens de uitvoering van het Luchthavenverkeerbesluit nauwgezet te monitoren. Bij een vulling van 90% van het maximum aantal moeten de operationele diensten de opdrachtgevende ministeries (Defensie & Justitie en Veiligheid) informeren. Bij de opdrachtgevende ministeries en de operationele diensten ligt dan de taak om in afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te bezien of, en zo ja, welke maatregelen nodig zijn om overschrijding van het maximum aantal te voorkomen. Gedacht kan worden aan het identificeren van een andere invulling van de inzet voor bijvoorbeeld de politiehelikopter of kustwachtvliegtuigen.

Op het gebruik van het maximum aantal vliegbewegingen voor het maatschappelijk verkeer wordt door de ILT gehandhaafd. Bij overschrijding van de grenswaarde kan de ILT een maatregel opleggen om het gebruik op de luchthaven terug te brengen onder het maximum. Het niet naleven van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete. Alleen in het geval van uitzonderlijke

omstandigheden zal de ILT bij overschrijding van het maximum aantal geen handhavingsinstrumenten inzetten.

Om de hinder voor de omgeving zo veel als mogelijk te beperken wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk de stilste uitvoering van helikopters in te zetten. Daarnaast wordt bij de aanbesteding van nieuwe toestellen naar geluidprestaties gekeken. Tot slot wordt van de operationele diensten verwacht dat zij uitleg geven over hun operatie in overlegorganen met de omgeving. In dat overleg kan ook bezien worden of aanvullende hinderbeperkende maatregelen voor het maatschappelijk verkeer nodig en mogelijk zijn. Bij de evaluatie van dit luchthavenverkeerbesluit zal expliciet worden gekeken naar de verdeling van het maatschappelijk verkeer over de omgeving, zodat waar mogelijk maatregelen genomen kunnen worden om ongewenste effecten te beperken.

3.5 Baanonderhoud

Schiphol organiseert onderhoud aan het banenstelsel om de kwaliteit van de start-, landings-, rij- en taxibanen op niveau te houden. Omdat er vanwege het baanonderhoud regelmatig anders gevlogen moet worden, heeft Schiphol in die gevallen ontheffingen van het LVB nodig om dit aangepaste baangebruik langdurig mogelijk te maken. De afgelopen jaren heeft dit geleid tot een intensief aanvraag- en beoordelingsproces en tot toegenomen kritiek geleid vanuit de omgeving rond Schiphol. Kern van de kritiek zit in het feit dat de hinder die het aangepaste baangebruik veroorzaakt, niet afgewenteld moet worden op de omgeving. De Tweede Kamer heeft in 2023 een motie aangenomen die de regering verzoekt om te zorgen dat bij toekomstig groot baanonderhoud vermindering van geluidsoverlast zo veel mogelijk geborgd is en om luchthavens hierop te blijven wijzen.[38]

Om de verschuiving van hinder te verzachten, heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat diverse malen bij Schiphol en LVNL aangegeven er niet vanuit te kunnen gaan dat benodigde ontheffingen verleend worden zonder maatregelen door te voeren die de extra geluidhinder mitigeren. Dit uitgangspunt is ook met de Tweede Kamer gedeeld[39] en wordt met deze LVB-wijziging geborgd.

Een ander onderwerp van kritiek zat op het feit dat het besluitvormingsproces verbeterd moet worden. In de huidige procedure is er namelijk nauwelijks tijd voor besluitvorming. De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) stelt dat de besluitvorming rondom het baanonderhoud zoveel als mogelijk moet plaatsvinden voorafgaand aan de capaciteitsdeclaratie.[40] Dat biedt omwonenden, LVNL, Schiphol en de sector tijdig duidelijkheid over de besluitvorming voor een ontheffing.

Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gesprekken gevoerd met Schiphol, LVNL en andere belanghebbenden. Tezamen met Schiphol en LVNL zijn er afspraken gemaakt die op hoofdlijnen worden vastgelegd met deze LVB-wijziging. Daarnaast zijn in deze LVB-wijziging nieuwe regels op grond van artikel 8.17, tweede en derde lid, van de Wet luchtvaart opgenomen over de beschikbaarheid van de start-, landings-, rij- en taxibanen op de luchthaven bij baanonderhoud. In deze regels wordt onderscheid gemaakt tussen groot onderhoud en jaarlijks regulier onderhoud. Artikel 8.23, eerste lid, van de Wet luchtvaart spreekt van groot onderhoud indien ten gevolge van dat onderhoud het normale gebruik van een luchthaven ernstig wordt belemmerd. De memorie van toelichting bij dit artikel in de wijziging van de Wet luchtvaart in 2002 stelt dat de belemmering zo ernstig moet zijn dat het niet meer redelijk is om het LVB onverkort te handhaven.[41] Of dit het geval is, is volgens artikel 8.23 aan het oordeel van de minister. De minister kan voor dit groot onderhoud een ministeriële regeling vaststellen waarmee wordt afgeweken van het LVB. Daarnaast bevat deze LVB-wijziging regels voor groot onderhoud.

In artikel 1.1 van dit besluit is bepaald dat van groot onderhoud sprake is in geval van gepland onderhoud of geplande werkzaamheden ten gevolge waarvan het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd. Hieronder wordt verstaan dat een of meer start- of landingsbanen of rijbanen gedurende een aaneengesloten periode van langer dan 72 uur niet of verminderd inzetbaar zijn. Deze periode kan niet kortstondig worden onderbroken zoals bij jaarlijks regulier onderhoud zoals hieronder is beschreven.

Daarnaast worden in deze LVB-wijziging regels gesteld omtrent jaarlijks regulier onderhoud. Voor dit onderhoud is geen ministeriële regeling (zoals bedoeld in artikel 8.23 van de Wet luchtvaart) noodzakelijk. Artikel 1.1 definieert jaarlijks regulier onderhoud als gepland onderhoud of geplande werkzaamheden aan een start- of landingsbaan maximaal eenmaal per gebruiksjaar per baan gedurende een

[38] *Kamerstukken II* 2022/23, 31 936, nr. 1031.
[39] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 533.
[40] Advies MRS inzake baanonderhoud Schiphol 2025, 27 januari 2025, u-25.001.
[41] *Kamerstukken II* 2002/03, 29 665, nr. 3.

aaneengesloten periode van maximaal zeven dagen, welke periode kan worden onderbroken gedurende een weekend of op een feestdag.

Voor groot onderhoud en jaarlijks regulier onderhoud bevat dit besluit dus nadere regels. Indien er sprake is van andere werkzaamheden, dienen deze te worden uitgevoerd binnen de regels en grenswaarden van het LVB.

3.5.1 Groot onderhoud

Zoals hiervoor in paragraaf 3.2 is aangegeven, worden in het LVB geen aparte baanpreferentietabellen opgenomen voor de situatie dat één of meerdere banen niet beschikbaar zijn vanwege groot onderhoud. Om aan te geven hoe met groot onderhoud wordt omgegaan en om het verschil met het normale onderhoud te verduidelijken zijn in het nieuwe artikel 3.1.5b een aantal procedurele regels met betrekking tot groot onderhoud opgenomen. Jaarlijks doet, vanaf het 2e volledige gebruiksjaar dat het LVB in werking is, doet Schiphol de minister van Infrastructuur en Waterstaat een verzoek tot het opstellen van een regeling op grond van artikel 8.23, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Dit verzoek moet uiterlijk 9 maanden voor aanvang van het gebruiksjaar waarin groot onderhoud plaatsvindt, worden ingediend. De exploitant van de luchthaven voegt hier een informatiedocument (op hoofdlijnen) aan toe met betrekking tot de geplande werkzaamheden voor het aanstaande gebruiksjaar. In artikel 3.1.5b, tweede lid, staat benoemd welke informatie Schiphol dient aan te leveren in het informatiedocument. Voor het eerste gebruiksjaar dat het LVB in werking is geldt dat dit document 7 maanden voor aanvang van het gebruiksjaar wordt opgesteld.

Uit het informatiedocument blijkt onder meer welke vrijstelling in verband met het onderhoud nodig is van de regels voor baangebruik en/of van de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten in het LVB. Het derde lid van artikel 3.1.5b bepaalt dat de minister om aanvullende informatie kan vragen. Vervolgens deelt de minister na afweging van alle betrokken belangen het voorlopige voornemen om wel of niet een ministeriële regeling te gaan voorbereiden mee aan de exploitant van de luchthaven. Na het publiceren van de gebruiksprognose dient de exploitant van de luchthaven een aanvullend informatiedocument aan te leveren aan de minister met geactualiseerde informatie, informatie over de effecten van het baanonderhoud en een reactie op het eerdere voornemen van de minister. Aan de hand daarvan beoordeelt de minister of de regeling kan worden vastgesteld overeenkomstig artikel 8.23 van de Wet luchtvaart.

In de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 8.23, eerste lid, van de Wet luchtvaart wordt opgenomen welke vrijstellingen er gelden voor het baan- en routegebruik. Ook worden er vervangende baanpreferentietabellen opgenomen, alsmede vervangende grenswaarden voor geluid in handhavingspunten. Voorts wordt in de regeling het tijdstip en de duur van het uit te voeren groot baanonderhoud opgenomen. Een overzicht van de te nemen mitigerende maatregelen, om zo het effect van het onderhoud op de omgeving te verminderen, is randvoorwaardelijk om een eventuele vrijstelling te verlenen. Hierbij is met name van belang dat het moment en de duur van het groot onderhoud zo gekozen is dat het kan worden uitgevoerd met zo min mogelijk overlast voor omwonenden. Dat regelmatig groot baanonderhoud moet plaatsvinden volgt ook uit de veiligheidseisen. De luchthaven is gecertificeerd op grond van de Europese regelgeving (EASA) en is vervolgens verplicht om aan alle in de EASA-regelgeving opgenomen certificeringseisen te blijven voldoen. Deze certificeringseisen hebben met name betrekking op de inrichting van de luchthaven, waardoor een veilig gebruik van de luchthaven mogelijk is, inclusief baangebruik. Alle formele eisen zijn overzichtelijk samengevat in een niet-officieel document van EASA.[42]

3.5.2 Jaarlijks regulier onderhoud

Voor het jaarlijks regulier onderhoud van een baan zijn in bijlage 4 per baan die buiten gebruik is, preferentietabellen opgenomen. Daarnaast bevat artikel 3.1.5a per baan regels voor baan- en routegebruik, waarvan gebruik kan worden gemaakt. Dit kan éénmaal per gebruiksjaar per baan gedurende maximaal zeven dagen. Deze zeven dagen kunnen, omdat dat vanuit het oogpunt van hinderbeperking wenselijk is, worden onderbroken gedurende weekenden en feestdagen. Voor dit onderhoud kunnen geen vervangende grenswaarden geluid in de handhavingspunten worden vastgesteld. Het zal moeten worden uitgevoerd binnen de grenswaarden en regels die in het LVB zijn opgenomen.

3.5.3 Ander onderhoud

Zoals in paragraaf 3.5.2 is aangegeven, moet al het andere onderhoud binnen de grenswaarden en

[42] Easy Access Rules for Aerodromes (Regulation (EU) 139/2014) mei 2019.

regels van het LVB worden uitgevoerd. Indien dat niet mogelijk is, zal het moeten worden ondergebracht bij het groot onderhoud of het jaarlijks regulier onderhoud.

3.6 Versterken instrumentarium ILT

Gedurende het gebruiksjaar kan de ILT vooralsnog alleen signaleren en waarschuwen. Het is echter van belang dat de ILT reeds gedurende het gebruiksjaar kan ingrijpen bij dreigende overschrijding van grenswaarden zodat een overschrijding in het betreffende gebruiksjaar wordt voorkomen. Dat is met het huidige handhavingsinstrumentarium waarover de ILT beschikt niet mogelijk. Ook is geen 'lik op stuk'-sanctie mogelijk, omdat de huidige Wet luchtvaart niet toestaat dat bij overschrijding van een grenswaarde direct, zonder voorgaande maatregel op grond van artikel 8.22 Wet luchtvaart, een boete of last onder dwangsom wordt opgelegd. Indien de maatregel niet wordt opgevolgd, kan de ILT wel een bestuurlijke boete opleggen. De ILT wijst erop dat voor ingrijpen tijdens het gebruiksjaar en meer 'lik op stuk'-handhaving versterking van het handhavingsinstrumentarium nodig is.[43]

Met de wijziging van het LVB wordt Schiphol verplicht om gedurende het gebruiksjaar bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen een beheersplan te maken waarin wordt aangetoond op welke manier wordt voorkomen dat de dreigende overschrijding van de grenswaarden of norm daadwerkelijk plaatsvindt.[44] Met deze nieuwe verplichting wordt het handhavingsinstrumentarium van de ILT versterkt. In paragraaf 5.2 wordt hierop nader ingegaan.

3.7. Wijziging luchtverkeerwegen

3.7.1 Invoering vaste nachtnaderingsroute Zwanenburgbaan (baan 18C) en verhoging vlieghoogte

Op 21 mei 2020 is door LVNL voor het naderend verkeer naar de Zwanenburgbaan een vaste naderingsroute voor de nacht geïmplementeerd. Door het introduceren van een vaste nachtnaderingsroute voor de Zwanenburgbaan wordt het geluid op de grond geconcentreerd rondom de route. Er zijn twee vaste naderingsroutes ontworpen richting de Zwanenburgbaan. Eén gekromde nadering waarbij zoveel mogelijk om woonkernen heen wordt gevlogen en één vaste nadering in een rechte lijn naar de Zwanenburgbaan. Deze tweede optie is ontworpen omdat niet alle vliegtuigen voorzien zijn van de juiste apparatuur om de gekromde nadering te vliegen. Net als bij de vaste nachtnaderingsroute voor de Polderbaan wordt voor de vaste nachtnaderingsroute naar de Zwanenburgbaan het verkeer eerst boven zee naar het navigatiepunt NIRSI geleid. Vanuit daar is voor de nadering richting de Zwanenburgbaan dus zowel een rechte route als een gekromde route gedefinieerd. Bij de rechte route draaien vliegtuigen voorbij Uitgeest naar de Zwanenburgbaan. Bij de gekromde variant worden de woonkernen Uitgeest en Zaanstad vermeden. In beide varianten wordt hoger aangevlogen met lager motorvermogen vergeleken met de huidige werkwijze zonder vaste route. De ORS heeft op 22 november 2019 positief geadviseerd over de invoering van deze vaste route.

3.7.2 Verlegging van de KUDAD-vertrekroute vanaf de Kaagbaan (baan 24)

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft in 2014 het voorstel gedaan om de hinder van startend verkeer te beperken door de ligging van de LEKKO-vertrekroute (thans de KUDAD-vertrekroute) van de Kaagbaan (baan 24) richting het zuidwesten aan te passen. Met deze aanpassing wordt de vliegroute ter hoogte van Bodegraven richting het oosten verplaatst, waardoor deze niet meer over Bodegraven is gelegen. Na Gouda wordt gedraaid richting de oorspronkelijke route. In het routevoorstel is ook een aanpassing van het draaipunt ter hoogte van Nieuwkoop voorzien, om de vliegtuigen eerder te laten draaien. Het verleggen van de route heeft een gunstig effect op de geluidbelasting in Bodegraven, Gouda en Reeuwijk-Brug. De verlegging van de KUDAD-vertrekroute leidt per saldo tot een afname van 118 ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den} contour. De routeverlegging is in december 2020 geïmplementeerd door LVNL. De ORS heeft op 24 maart 2020 geadviseerd de wijziging van de KUDAD-vertrekroute vanaf de Kaagbaan in te voeren.

3.8 Stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken

3.8.1 Regels voor verminderen uitstoot op afhandelingsplekken

Bij de wijziging van het LVB in 2010 is opgenomen dat per 2014 tenminste 61 posities op de luchtha-

[43] Zie paragraaf 5.3.
[44] Artikelen 4.2.1 en 4.2.2.

ven voorzien moeten zijn van vaste stroomaansluitingen en een voorziening van preconditioned air ter vervanging van de Auxiliary Power Unit (APU).

In dit besluit zijn regels opgenomen die tot doel hebben om de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen, geur en lawaai rondom stilstaande vliegtuigen op afhandelingsplaatsen verder te verminderen. In het besluit is opgenomen dat de exploitant van de luchthaven elektriciteitsvoorzieningen en voorzieningen voor geconditioneerde lucht voor stilstaande vliegtuigen treft op de afhandelingsplaatsen. Daarnaast worden er regels gesteld aan gezagvoerders om gebruik te maken van de op de luchthaven aanwezige voorzieningen voor elektriciteit en geconditioneerde lucht. Als bij de afhandeling van het vliegtuig op de afhandelingsplaats een daartoe aangebrachte vaste of flexibele stroomvoorziening en een voorziening voor geconditioneerde lucht aanwezig zijn, mag de gezagvoerder voor de stroomvoorziening van het vliegtuig en voor de airconditioning geen gebruik meer maken van de zogenaamde APU. Bij uitzondering kan de gezagvoerder afwijken van het naleven van het gebruik van getroffen voorzieningen op de luchthaven. Over het algemeen verzorgen grondafhandelaren de aansluiting van het vliegtuig met de aanwezige voorzieningen.

De APU wordt gebruikt voor de stroomvoorziening, de airconditioning en het starten van de motoren. Gebruik van de APU veroorzaakt onder andere uitstoot van luchtverontreinigende stoffen, stikstofoxiden en van stoffen die geurhinder veroorzaken. Uit recente onderzoeken is gebleken dat het gebruik van de APU verantwoordelijk is voor een significant deel van de luchtverontreinigende emissies op en rondom de luchthaven.[45] De onderzoeken laten zien dat vooral taxiënde vliegtuigen en de APU bijdragen aan de uitstoot van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en dat die uitstoot zich met name concentreert op het luchthaventerrein.

Het stellen van regels voor het treffen van voorzieningen voor elektriciteit en geconditioneerde lucht en het beperken van APU-gebruik is in lijn met de Luchtvaartnota[46], het vorige LVB en Europese regelgeving (Verordening (EU) 2023/1804[47] en 2024/1679[48]). Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan de eisen uit Europese AFIR en TEN-T herziening regelgeving voor het verbeteren van luchtkwaliteit. Daarnaast is de Arbeidsomstandighedenwet ook van toepassing.

In dit besluit is specifiek opgenomen dat de exploitant van de luchthaven later mag voldoen aan de eis dat er geconditioneerde lucht beschikbaar en operationeel is op afhandelingsplaatsen op de C-pier en op buitenstandplaatsen waar die voorzieningen vanwege constructieve belemmeringen niet op korte termijn aangelegd kunnen worden. Schiphol heeft in de planning staan om de verouderde C-pier te vervangen. Daarom is in dit besluit opgenomen dat de C-pier is uitgezonderd van de eis van geconditioneerde lucht tot uiterlijk 1 januari 2031. Voor buitenstandplaatsen waar sprake is van constructieve belemmeringen krijgt Schiphol meer tijd om voorzieningen te treffen voor geconditioneerde lucht. Schiphol heeft daarom meer tijd om die specifieke buitenplaatsen uit te rusten met geconditioneerde lucht als de luchthaven kan aantonen dat de vertraging het gevolg is van constructieve belemmeringen. Wanneer sprake is van constructieve belemmeringen wordt maximaal de ruimte geboden tot 1 januari 2040 om alsnog de benodigde aanpassingen door te voeren.

In het LVB is opgenomen dat de stroom voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen vanaf uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig van het elektriciteitsnet of ter plaatse opgewekt moet zijn, zonder gebruikmaking van fossiele brandstoffen, waarbij groene waterstof ook mogelijk is. Op dit moment maakt Schiphol al gebruik van groene stroom voor hun elektriciteitsvoorziening. Waar op dit moment nog elektriciteit ter plaatse wordt opgewekt, gebeurt dit al op basis van hernieuwbare brandstoffen.

De ILT is belast met de handhaving op het beschikbaar maken van de voorzieningen door de luchthaven en het gebruik van de voorzieningen door de gezagvoerders. De ILT kan in een beleidsregel nadere invulling geven aan de in dit besluit opgenomen regels.

3.8.2 Grenswaarden voor uitstoot stoffen

In artikel 4.3.1 zijn grenswaarden opgenomen voor de uitstoot van de stoffen CO, NO_X, VOS, SO_2 en PM_{10}. De grenswaarden zijn vastgesteld in de vorm van een maximum uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging. Omdat er op het moment van het vaststellen van dit besluit nog onvoldoende

[45] *Kamerstukken II* 2023/24, 31 936, nr. 1137.
[46] *Kamerstukken II* 2020/21, 31 936, nr. 820.
[47] Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU.
[48] Verordening (EU) 2024/1679 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1153 en Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1315/2013.

wetenschappelijke onderbouwing is om grenswaarden op een andere manier vorm te geven, zoals het opnemen van absolute grenswaarden, zijn in dit besluit de relatieve grenswaarden gehandhaafd.

CO vormt in Nederland al jaren geen probleem meer voor de lokale luchtkwaliteit.[49] De concentraties CO in de Nederlandse buitenlucht zijn al geruime tijd stabiel en liggen ruimschoots onder de wettelijke grenswaarden.[50] Om die reden heeft de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in 2012 aangekondigd dat de grenswaarde voor CO bij een toekomstige wijziging van het LVB zou worden geschrapt.
Ook uit het MER blijkt dat de CO-emissies (in gram per MTOW) in alle onderzochte scenario's onder de geldende grenswaarde blijven en afnemen richting 2030. Desondanks is er in dit besluit voor gekozen de grenswaarde voor CO in het LVB te laten staan. Daarmee wordt geborgd dat het LVB ook in de toekomst een gelijkwaardig of hoger beschermingsniveau voor CO biedt ten opzichte van het oorspronkelijke besluit.

Gelijktijdig met dit besluit is de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI) gewijzigd. In de RMI is de rekenmethodiek die wordt toegepast om te beoordelen of aan de grenswaarden voor de uitstoot van stoffen wordt voldaan, geactualiseerd op basis van de meest recente inzichten ten aanzien van het modelleren van luchtvaartemissies. Als gevolg van deze actualisatie van de rekenmethodiek zijn de grenswaarden voor de uitstoot van de stoffen CO, NO_X, VOS, SO_2 en PM_{10} herzien. Daarmee sluit de rekenmethodiek voor de berekening van de grenswaarden aan op de rekenmethodiek die wordt gehanteerd bij de beoordeling of aan de grenswaarden wordt voldaan. De grenswaarden voor NO_X, VOS, SO_2 en PM_{10} zijn gelijk aan de geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria.[51] De grenswaarde voor CO is op basis van dezelfde methodiek geactualiseerd.

Met deze wijziging van het LVB vervallen het tweede en derde lid. Het derde lid was gekoppeld aan de stapsgewijze aanscherping van enkele relatieve grenswaarden. Daarmee werd de luchtvaartsector tijd en ruimte geboden om aan de nieuwe relatieve grenswaarden te voldoen, indien niet direct aan de aangescherpte grenswaarden kon worden voldaan. In dit LVB is geen sprake meer van een periodieke aanscherping van de relatieve grenswaarden, omdat het afbouwpad dat was opgenomen in het vorige besluit inmiddels is voltooid. Het derde lid heeft daardoor geen functie meer. Het tweede lid was opgenomen ter ondersteuning van het derde lid en komt om dezelfde reden eveneens te vervallen.

3.9 Gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer

3.9.1 Achtergrond gefaseerde terugkeer

In mei 2025 heeft het toenmalige kabinet besloten om het bereiken van de geluidsreductie van 20% van het aantal ernstig gehinderden en woningen, de geluidsruimte die ontstaat door verdere verstilling van de vloot gelijkelijk te verdelen over de luchtvaartsector en de omgeving (50/50).[52] Dit tot een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer. Het maximum getal 500.000 komt voort uit afspraken aan de Alderstafel. Bij die afspraken waren alle betrokken partijen vertegenwoordigd, waaronder bewoners en milieuorganisaties. Dit is het aantal dat vervolgens jarenlang heeft gegolden als het maximum aantal toegestane bewegingen en middels de capaciteitsdeclaratie voor Schiphol ook de basis was voor de slotsverdeling.
Het pad naar het eventuele maximum is opgenomen in een zogenaamde roadmap waarmee het kabinet duidelijkheid wil bieden aan zowel de omwonenden als de luchtvaartsector over welke stappen worden ondernomen om te komen tot afname van geluidshinder rondom de luchthaven, herstel van de rechtspositie van omwonenden en perspectief op gefaseerde terugkeer.[53]

De systematiek voor de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen is opgenomen om perspectief te bieden voor de luchtvaartsector en is in het belang van de positie van Nederland in de wereld(economie). Het netwerk van verbindingen op Schiphol is van groot belang voor de Nederlandse economie, het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid. Het kabinet kiest er, indachtig ook het internationale speelveld, voor om na de realisatie van voldoende verstilling, de vrijgekomen geluidsruimte deels beschikbaar te stellen aan de sector.
De luchtvaartsector is een zeer competitieve, internationale sector. Meerdere Europese landen investeren flink in hun (hub)luchthaven. Dit levert stevige concurrentie op voor Schiphol en luchtvaartmaatschappijen met een basis hier. Deze ontwikkelingen kunnen effect hebben op de hoeveelheid en frequentie van bestemmingen op Schiphol. Luchtvaartmaatschappijen en daarmee passagiers kiezen

[49] *Kamerstukken II* 2012/13, 29 665, nr. 182
[50] https://www.clo.nl/indicatoren/nl046511 koolmonoxide in lucht 1990 2021
[51] Kamerstukken II 2025/26, 29 655, nr. 583, bijlage 11.
[52] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 556.
[53] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 564.

dan voor luchthavens waar wel ruimte is en plegen daar hun investeringen. In dat geval worden die landen relatief aantrekkelijker als vestigingsplaats voor bedrijven dan Nederland.

3.9.2 Roadmap groei

Deze roadmap bestaat uit 3 fases:
- Fase 1 waarin 15% geluidsreductie wordt behaald (waarbij de 15% bovenop de autonome ontwikkelingen moet worden gerealiseerd);
- Fase 2 waarin de overige 5% geluidsreductie wordt behaald (inclusief de autonome ontwikkelingen als gevolg van de in 2025 besloten beleidswijziging);
- Fase 3 waarin een gefaseerde terugkeer van het aantal vliegtuigbewegingen naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen kan worden gerealiseerd, als er extra verstilling optreedt (bijvoorbeeld als gevolg van verdere vlootvernieuwing). De ruimte die dan ontstaat, zal voor de helft ten goede komen aan de sector en voor de andere helft aan de omgeving.

De gefaseerde terugkeer gaat over fase 3. Over de invulling van deze systematiek is met de Maatschappelijke Raad Schiphol, de Bestuurlijke Regie Schiphol, KLM en Schiphol gesproken. Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen hebben een voorkeur voor langjarige duidelijkheid, automatische vrijgave en verstilling op basis van historische trends. Ook is politiek de wens uitgesproken om een voorhangprocedure voor inwerkingtreding aan de systematiek te koppelen. Dit heeft geleid tot de uitwerking van de systematiek zoals in deze LVB-wijziging is opgenomen. Los van deze systematiek op basis van geluid, geldt dat de luchthaven ook bij een gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen binnen de andere milieunormen en maatgevende kaders moet blijven, bijvoorbeeld die van de natuurvergunning.

3.9.3 TVG als norm voor de systematiek

Bij het ontwikkelen van de systematiek is in eerste instantie gekeken welke indicatoren mogelijk zijn als basis om een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen te kunnen verdienen. Aangezien meerdere stakeholders hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor een eenvoudige en overzichtelijke systematiek, is het de logische keuze om uit te gaan van het Totaal Volume Geluid (TVG) als norm. Het TVG betreft een eendimensionale maat die kort gezegd het geluid van alle startende en landende vliegtuigen op Schiphol bij elkaar optelt. Het TVG biedt een eenvoudig aangrijpingspunt om te sturen op de totale omvang van het geluid.

Tegelijkertijd waren er zorgen over de lokale en regionale impact van verdere geluidsreductie als gevolg van een generieke maat. Daarom is er een cross-check analyse uitgevoerd om te onderzoeken hoe de TVG-methodiek uitpakt voor de hinderindicatoren (gelijkwaardigheidscriteria) die bijvoorbeeld in de balanced approach-procedure zijn gebruikt (tellingen voor woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen berekende geluidscontouren). Daarnaast is onderzocht wat de verwachte lokale effecten van de methodiek zijn. Het resultaat is dat de methode op basis van het TVG qua lokale effecten conservatiever blijkt dan op basis van de hinderindicatoren van de gelijkwaardigheidscriteria. De TVG-methodiek geniet ook de voorkeur omdat een methodiek op basis van hinderindicatoren ongewenste bijeffecten heeft. Het is op korte termijn niet mogelijk om uit te gaan van andere hinderindicatoren omdat hiervoor de wettelijke basis ontbreekt.

3.9.4 Gefaseerd terugkeren naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen op basis van TVG

In de in deze LVB-wijziging opgenomen systematiek zijn de volgende elementen opgenomen:
- Stappen terug naar 500.000 vliegtuigbewegingen met bijbehorende waardes van het TVG (De reductiestappen van het TVG zijn gebaseerd op een conservatieve inschatting van het effect van vlootontwikkeling van –0,1 dB voor landingen en –0,2 dB voor starts per jaar);
- Oplopende gebruiksjaren;
- Aflopende hoogtes van het TVG op basis van de verdeling 50/50 van geluidswinst over omgeving en sector;
- Oplopende aantallen vliegtuigbewegingen als resultante, tot een maximum van 500.000;
- Maximum aantal bewegingen in de nacht wordt daarbij houden op 27.000.

Hetgeen aan meer vliegtuigbewegingen mogelijk is, is het verschil tussen de TVG in gebruiksjaar x en gebruiksjaar X+1 waarvan dan de helft wordt vrijgegeven voor meer vliegtuigbewegingen.

3.9.5 Werking artikel 4.2.3b

Het is belangrijk is om de keuze over het activeren van deze systematiek zorgvuldig te maken. Daarom moet er voorafgaande aan de inwerkingtreding van de systematiek een voorhangprocedure van vier weken doorlopen worden. Bij de voorhang kan inzichtelijk worden gemaakt wat de verwachte geluidbelasting is voor de komende jaren.

Nadat de voorhangprocedure is doorlopen en het besluit hiertoe is genomen, kan de systematiek in werking treden. Voor de vervolgstappen is gekozen voor automatische inwerkingtreding in de opvolgende gebruiksjaren. Er vindt na de beginstap geen besluitvorming plaats over de vervolgstappen, omdat een jaarlijkse (tussentijdse) beoordeling van de afname van geluid in de praktijk niet goed uitvoerbaar is. Dit gelet op de wereldwijd vastgestelde data waarop het slotallocatieproces moet plaatsvinden. Op het moment dat de resultaten van een afgelopen gebruiksjaar (t-1) beschikbaar zijn, is de capaciteit voor het lopende gebruiksjaar (t=0) namelijk al vastgesteld en zijn de slots al verdeeld en kunnen wijzigingen dus eigenlijk pas effect hebben in het opvolgende gebruiksjaar (t+1). Ondertussen zou dan ook nog sprake kunnen zijn van een handhavingstraject door de ILT, wat weer tot wijzigingen van de operatie in het lopende gebruiksjaar (t=0) zou kunnen leiden, waardoor de operatie weer binnen de geluidnormen wordt gebracht en een eventuele maatregel in t+1 niet meer nodig is. Hiermee is dus geborgd dat de operatie binnen de grenzen blijft. Jaarlijkse besluitvorming is niet uitvoerbaar vanwege de complexiteit van het te doorlopen proces en ook niet nodig omdat er sprake is van tussentijdse handhaving door de ILT.

Voordat de systematiek in werking treedt moet ook worden beoordeeld aan de hand van de op dat moment van kracht zijnde AERIUS-calculator of het meerdere boven 478.000 vliegtuigbewegingen tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen passend is binnen de beschikbare stikstofruimte. Indien op het moment van besluitvorming over de inwerkingtreding van dit artikel een natuurvergunning van kracht is, wordt bezien of de voorgenomen gefaseerde terugkeer tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen passend is binnen de van kracht zijnde natuurvergunning. Daarnaast zal er conform toezegging aan de Tweede Kamer eerst een voorhangprocedure van vier weken worden doorlopen.[54]

Omdat is gekozen voor een systematiek met één besluitmoment voor de drie opvolgende stappen is de tabel in het LVB op conservatieve aannames gebaseerd waardoor voldoende vertrouwen bestaat in de realisatie van de TVG-afname. Bovendien liggen de strengere TVG-waarden behorend bij de verschillende stappen als handhaafbare normen vast. Bij het uitblijven van de geprognosticeerde vlootverstilling past het bijbehorende aantal vliegtuigbewegingen niet binnen de vastgestelde TVG-waarde, waardoor dat aantal niet gevlogen mag worden. De luchthavenexploitant zal bij het vaststellen van de capaciteit voor een bepaald gebruiksjaar hier rekening mee moeten houden. Ook kan de ILT toezien op de TVG-waarde.

Voor inwerkingtreding van het artikel over de gefaseerde terugkeer geldt dat naast het bereiken van de 20 procent geluidsreductie en de eerste stap ook moet worden beoordeeld aan de hand van de op dat moment van kracht zijnde AERIUS-calculator of het meerdere boven 478.000 vliegtuigbewegingen tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen passend is binnen de beschikbare stikstofruimte. Indien op het moment van besluitvorming over de inwerkingtreding van dit artikel een natuurvergunning van kracht is, wordt bezien of de voorgenomen gefaseerde terugkeer tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen passend is binnen de van kracht zijnde natuurvergunning. Daarnaast zal er conform toezegging aan de Tweede Kamer eerst een voorhangprocedure van moeten worden doorlopen.

4. Verhouding tot andere regelgeving

4.1 Hogere regelgeving

4.1.1 EU-geluidsverordening

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 (PbEG L173/65, hierna: de EU-geluidsverordening) 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 heeft Richtlijn nr. 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 maart 2002, betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (PbEG L85) vervangen. Deze richtlijn is in 2004 in het LVB geïmplementeerd.[55]

De EU-geluidsverordening bevat de balanced appoach-procedure, zijnde een afwegingskader en procedure die moeten worden gevolgd om tot een geluidsgerelateerde 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 is

[54] TZ202605-001.
[55] Stb.2004, 432.

toegelicht, is deze procedure gevolgd voor het in deze LVB-wijziging opgenomen maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 voor het etmaal en 27.000 voor de nacht.[56] In paragraaf 4.1.4 wordt nader ingegaan op de de aanleiding om deze procedure te doorlopen en hoe de uitkomst samenhangt met de belangenafweging die de regering heeft gemaakt.

Ten behoeve van een consistente toepassing op de luchtvaartmarkt van de Unie is de richtlijn omgezet in een EU-verordening. Een EU-verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Wel dienen de lidstaten de volledige en werkelijke toepassing van de verordening te garanderen door voorschriften vast te stellen ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van de verordening, door de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de sancties worden uitgevoerd en door eventuele andere uitvoeringsbepalingen vast te leggen.

In het LVB behoeven naar aanleiding van de vaststelling van de verordening geen nadere bepalingen opgenomen te worden. De bestaande bepalingen in hoofdstuk 4A van het LVB zijn vanwege de rechtstreekse werking van de verordening komen te vervallen.

4.1.2 EU-slotverordening

Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens (hierna: slotverordening) geeft regels voor de uitgifte van slots op gecoördineerde EU-luchthavens. Voor een gecoördineerde luchthaven worden twee keer per jaar de 'parameters voor slotallocatie' 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 van deze nota van toelichting.

4.1.3 ICAO-Resolutie A33/7

De balanced approach-procedure is gebaseerd op Resolutie A33/7 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO, (Doc 9790).[57] 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 EU-geluidsverordening.

4.1.4 EVRM

4.1.4.1 Artikel 8 EVRM

Bij de operatie en regulering van een luchthaven moet acht worden geslagen op universele rechten, waaronder de mensenrechten die zijn verankerd in het EVRM. Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat, hoewel het EVRM geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving bevat, een individu dat rechtstreeks en ernstige gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan ontlenen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, leiden tot een inmenging op het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning. Uit het EVRM volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt.

De rechten uit artikel 8 EVRM zijn niet absoluut: niet iedere inmenging op deze rechten leidt tot een onrechtmatige inbreuk. In plaats daarvan is de essentiële vraag of de inmenging die de Staat toestaat (hier: een mate van geluidsbelasting en emissies op de woonomgeving van omwonenden van de luchthaven), is gestoeld op een redelijke belangenafweging. Het onderhavige LVB moet daarom in een 'fair balance' voorzien tussen de belangen van enerzijds de individuen die met de inmenging op hun artikel 8 EVRM-rechten worden geconfronteerd en anderzijds de samenleving als geheel.[58] Deze eis van een redelijke belangenafweging komt ook tot uitdrukking in het recht op respect voor het privéleven zoals dat wordt beschermd door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU (EU-Handvest). Toepassing van het nationaalrechtelijke evenredigheidsbeginsel leidt tot eenzelfde belangenafweging.

---

[56] 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 geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG.

[57] www.ICAO.int/publications/documents/9790.en.pdf.

[58] EHRM 8 juli 2003 (GK), *Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punt 96–99; 10 juni 2014, *Eckenbrecht en Ruhmer t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2014:0610DEC002533010, punt 27–31; 24 juli 2014, *Udovičić t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2014:0424JUD002731009, punt 136–138; 13 juli 2017, *Jugheli t. Georgië*, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punt 62–64.

Bij toepassing van de EU-geluidsverordening moet ook het EU-Handvest worden gerespecteerd, zodanig dat ten minste gelijkwaardige bescherming wordt geboden als door het EVRM.[59] De balanced approach geeft hieraan uitdrukking.[60] De balanced approach gaat namelijk uit van een geluidsprobleem en een daaraan door de regering gekoppeld geluidsdoel, waarin uitdrukkelijk de belangen van omwonenden centraal staan. Uitgaande van het geluidsdoel, dient de regering vervolgens – mede via een uitgebreid participatietraject – een maatregelenpakket samen te stellen dat wél aansluit bij het geluidsdoel, maar exploitatiebeperkingen beschouwt als een laatste redmiddel. Dit dient ter bescherming van de economische belangen die zijn gemoeid met de exploitatie van een luchthaven, het vrije internationale luchtverkeer, de belangen van de luchtvaartsector en de (economische) meerwaarde die een luchthaven voor de gehele maatschappij heeft. Hoewel niet bij voorbaat kan worden gesteld dat het doorlopen van een balanced approach per definitie in een fair balance resulteert, is het wel een belangrijk en noodzakelijk *instrument* om de belangenafweging die aan de fair balance ten grondslag ligt, te structureren. Die belangenafweging start al bij de keuze van het geluidsdoel (zie hieronder), waarna de balanced approach primair ziet op *hoe* dat geluidsdoel op de – voor alle betrokkenen – meest evenredige wijze kan worden behaald. Dit heeft dus ook tot gevolg dat het de regering niet vrijstaat om het geluidsdoel te behalen door, bijvoorbeeld, alleen een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen als maatregel te overwegen.

4.1.4.2 Invulling 'fair balance'-toets

Uit jurisprudentie van het EHRM inzake geluidhinder in de omgeving van een luchthaven volgt dat de 'fair balance' toets – noodzakelijkerwijs – op een algemeen niveau moet worden verricht, waarbij de belangen van alle mensen die geluidsoverlast (kunnen) ervaren, worden meegewogen, voor zover deze hinder binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM valt.[61] Uit de aard van de zaak kunnen de belangen van één of een beperkte groep individuen niet voorshands doorslaggevend zijn. Keuzes die geluidhinder bij de ene omwonende of groep omwonenden verminderen of wegnemen, kunnen immers ertoe leiden dat de geluidshinder bij een andere omwonenden of groep omwonenden toeneemt. Dit betekent dat – waar het de groep betreft die aan een mate van inmenging op artikel 8 EVRM wordt blootgesteld – het te rechtvaardigen kan zijn om de geluidsbelasting (of andere vormen van interferentie) voor een grotere groep te beperken, terwijl de geluidsbelasting voor een andere groep gelijk blijft of zelfs wat toeneemt.[62] De afweging over *hoe* de geluidsbelasting over een gebied wordt verdeeld, is er daarom één die is gericht op een *per saldo* beste uitkomst. Daarbij geldt uiteraard wel als ondergrens dat uiteindelijk *iedereen* aanspraak heeft op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Alleen binnen die grenzen is sprake van een verdelingsvraagstuk.

Vervolgens moeten de belangen van de groep omwonenden worden afgewogen tegen het maatschappelijk belang dat is gediend met de inmenging. De regering heeft in dit verband beoordelingsruimte (*margin of appreciation*).[63] De regering, en voorgaande regeringen, acht het van vitaal belang voor Nederland om te beschikken over een internationale luchthaven met hubfunctie. Niet alleen schept de exploitatie van Schiphol 111.200 banen en levert het Schipholcluster zelfstandig een bijdrage van bijna EUR 12 miljard aan de Nederlandse economie, maar zij houdt Nederland verbonden met de rest van de wereld. Dat is essentieel voor het behouden en versterken van het vestigings- en investeringsklimaat in Nederland. Dat laatste beschouwt de regering van groot belang voor de Nederlandse economie en maatschappij, zeker nu Nederland een open economie is en nastreeft. Daarnaast heeft de Staat zich rekenschap te geven van de belangen van de luchtvaartsector. Ook los van de voorwaarden die de EU-geluidsverordening stelt aan exploitatiebeperkingen, heeft iedere reductie van het aantal vliegtuigbewegingen of andere beperkingen aan de operatie van Schiphol, een weerslag op de sector. Meer in het bijzonder kunnen verregaande exploitatiebeperkingen ten koste gaan van verworven rechten, in de vorm van historische *slots* die kunnen vervallen. Dit klemt temeer nu op Schiphol beperkt ruimte bestaat voor nieuwe toetreders en een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen de Europese en internationale mededinging en vrij luchtverkeer beperkt. Daarmee bestaat een risico op 'retaliatie' van andere landen, als de toegang tot Schiphol voor hun nationale luchtvaartmaatschappijen (verder) wordt beperkt door het verdwijnen van (historische) slots of nieuwe toetredingen blijvend onmogelijk worden. Dergelijke retaliatie (zoals in de vorm van gehele of gedeeltelijke uitsluiting van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen op buitenlandse luchthavens) leidt niet alleen tot schade bij de geraakte luchtvaartmaatschappijen zelf, maar tast ook de hubfunctie van Schiphol aan.

Tegen deze achtergronden en (ten dele tegengestelde) belangen heeft de regering dus een afweging

[59] Artikel 52, derde lid, van het EU-Handvest.
[60] Zie de overwegingen 3 en 6 van de considerans van de Geluidsverordening.
[61] EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*).
[62] EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, r.o. 122 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*).
[63] EHRM 22 oktober 1981, 7525/746 (*Dudgeon t. Verenigd Koninkrijk*), par. 52 en 53.

te maken over de mogelijkheden en grenzen aan de exploitatie van Schiphol, om tot een fair balance te komen. Het voorliggende LVB neemt hierin een grote rol in. Het is vervolgens van belang inzichtelijk te maken hoe de keuzes tot stand zijn gekomen en hoe bij het maken van die keuzes voldoende gewicht is toegekend aan de belangen van omwonenden.[64] Die keuzes behelzen ook meer dan alleen het aantal vliegtuigbewegingen dat met het LVB wordt toegestaan, maar raken ook aan de *verdeling* van de geluidsbelasting over de omgeving en aan de overige maatregelen die de Staat, de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen nemen om overlast te minimaliseren. Het EHRM merkt op dat de eis van een redelijke belangenafweging een *procedurele* en *materiële* kant kent.[65]

4.1.4.3 Invulling 'fair balance' voor de luchthaven Schiphol

Het onderhavige besluit voor de luchthaven Schiphol, op basis waarvan de luchthaven kan opereren, leidt tot een inmenging op het recht op eerbiediging van het privéleven van omwonenden. Het luchtverkeer van en naar Schiphol veroorzaakt voor een grote groep mensen ernstige geluidshinder en slaapverstoring. Deze inmenging laat zich evenwel rechtvaardigen door, zoals hiervoor uiteengezet, de (grote) economische meerwaarde die Schiphol voor Nederland heeft; de onmogelijkheid (en onevenwichtigheid) van verregaande exploitatiebeperkingen; en de historie van het Schipholbeleid, ten opzichte waarvan het voorliggende LVB een aanzienlijke verlichting van de geluidbelasting kent. In wat volgt wordt toegelicht op welke wijze de belangen van omwonenden telkens zijn meegewogen in het beleid rond Schiphol, waardoor naar het oordeel van de Staat sprake is van een 'fair balance' in het licht van artikel 8 EVRM.

4.1.4.4 Invulling materiële en procedurele aspecten van de gemaakte belangenafweging

De belangenafweging tussen de bescherming van omwonenden tegen geluidshinder enerzijds en de economische belangen anderzijds is complex. Al vanaf 2006 is een groot aantal maatregelen genomen om de de geluidsbelasting en de daarmee gepaard gaande geluidshinder in de omgeving van Schiphol te beperken. Deze maatregelen zijn grotendeels voortgekomen uit adviezen van de Alderstafel en de Omgevingsraad Schiphol (ORS), de overlegorganen waar de geluidshinder rondom Schiphol met alle belanghebbenden is besproken. In voorlopers van dit LVB alsmede in de hieraan ten grondslag liggende milieueffectrapportages is dit uitgebreid beschreven. Na het verstrijken van de looptijd van de afspraken van de Alderstafel heeft het kabinet nieuw luchtvaartbeleid (de Luchtvaartnota en Hoofdlijnenbrief) geïntroduceerd.

In het voorgaande (paragraaf 2.1) is al ingegaan op de historie van het Schipholbeleid. Voor de fair balance is in het bijzonder van belang dat de spanning tussen de economische meerwaarde van Schiphol – en de wens om een luchthaven met hubfunctie te hebben – en de geluidsbelasting van de omgeving al sinds jaar en dag punt van aandacht is. In het LVB 2008 is aanvankelijk ervoor gekozen om aan de hand van een stelsel van grenswaarden (circa) 480.000 vliegtuigbewegingen per jaar mogelijk te maken. Toen dit stelsel onbedoeld knellend en inflexibel bleek, zijn de overheden, sector en omwonenden met elkaar in overleg getreden en is het Aldersakkoord tot stand gekomen – een door alle betrokkenen gedragen oplossing, op grond waarvan 500.000 vliegtuigbewegingen werd gecombineerd met strikt preferentieel baangebruik (waarbij het baangebruik zó wordt ingericht dat dit per saldo tot de minste geluidbelasting leidt). Daarmee werd destijds ook een grens gesteld aan de groeiambities van Schiphol. Het Aldersakkoord is daarmee tijdens de looptijd een belangrijke basis voor de fair balance-afweging rondom Schiphol geweest.

In 2020 liep het Aldersakkoord af. Daarbij hebben betrokkenen ook moeten onderkennen dat de ambitie van hinderreductie die aan het Aldersakkoord ten grondslag lag, onvoldoende was bereikt. Dit was voor het kabinet mede aanleiding om zich te herbezinnen op een herijking van de balans tussen de luchthaven en de omgeving. Daarnaast speelde een rol dat al jarenlang sprake was van 'anticiperend handhaven' op een LVB waarin de afspraken uit het Aldersakkoord zouden worden neergelegd, maar dit LVB (onder andere door het stikstofvraagstuk) niet van de grond kwam.

Op 15 mei 2020 is de Luchtvaartnota 2020–2050 gepubliceerd.[66] Deze nota is tot stand gekomen na een breed participatietraject, dat eind 2018 van start is gegaan.[67] De Luchtvaartnota neemt tot uitgangspunt dat niet langer sprake kan zijn van een verdere groei en dat er eerst een nieuwe balans moet komen. De hubfunctie van Schiphol heeft daarbij niet voorhands prioriteit, maar is slechts één van de vier in ogenschouw te nemen en af te wegen belangen:

---

[64] Zie o.a. EHRM 9 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 55723/00 (*Fadeyeva t. Rusland*) en Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.
[65] Zie o.a. EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*).
[66] Verantwoord vliegen naar 2050, Luchtvaartnota 2020–2050.
[67] *Kamerstukken II* 2017/18, 31 936, 491 en bijlage.

1. Nederland veilig in de lucht en op de grond;
2. Nederland goed verbinden;
3. Aantrekkelijke en gezonde leefomgeving;
4. Nederland duurzaam.

De Luchtvaartnota legt de nadruk op versterking van netwerkkwaliteit in plaats van intensivering. Het waarborgen van netwerkkwaliteit betekent dus niet noodzakelijkerwijs een toename van het aantal vliegtuigbewegingen. Het kabinetsbeleid dat is gericht op deze hernieuwde balans is vervolgens in eerste instantie geconcretiseerd in de Hoofdlijnenbrief uit 2022.[68] De inzet van de Hoofdlijnenbrief was het aanzienlijk verlagen van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden, en het herstel van de rechtsbescherming die door het anticiperend handhaven was bemoeilijkt – zonder echter daarbij de hubfunctie van Schiphol in gevaar te brengen.[69]

Parallel hieraan heeft het kabinet Schiphol en andere partijen uit de sector gevraagd een uitvoeringsplan hinderreductie op te stellen. Het doel was tot concrete en zichtbare maatregelen te komen, die aansluiten bij de wijze waarop de hinder door omwonenden wordt beleefd. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het *uitvoeringsplan hinderreductie Schiphol*.[70]

Om de gewenste hinderreductie te bereiken, heeft de regering eerst een geluidsdoel geformuleerd: 20% minder ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den}-contour; 20% minder woningen binnen de 58 dB(A) L_{den}-contour; 15% minder woningen binnen de 48 dB(A) L_{night}-contour; en 15% minder ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) L_{night}-contour.[71] De regering heeft, binnen zijn *margin of appreciation*, kunnen besluiten dat dit geluidsdoel geschikt is om te voorzien in een fair balance. Met dit geluidsdoel neemt het aantal ernstig gehinderden af van ca. 112.000 tot 89.600; het aantal woningen binnen de 58 dB(A) L_{den}-contour daalt van 6.962 naar 5.919; het aantal ernstig slaapverstoorden neemt van bijna 25.000 af tot minder dan 21.000 en het aantal woningen binnen de 48 dB(A) L-nightcontour gaat van 5.750 naar 4.888. Dit alles bovenop de autonome ontwikkeling, waar onder verdere verstilling van vliegtuigen, die al leidt tot een (verdere) vermindering van het aantal ernstig gehinderden.

Het kabinet onderkent dat ook na het behalen van het geluidsdoel, sprake blijft van een substantiële groep mensen die overlast ondervindt van de exploitatie van Schiphol. Dit is een onvermijdelijke consequentie van het opereren van een nationale luchthaven. Het is onmogelijk om een zuivere vergelijking te maken waarbij de omvang van de economische meerwaarde precies kan worden afgewogen tegen het aantal gehinderden dat (maximaal) passend is bij die economische meerwaarde. Hier is primair sprake van een politieke afweging. Gegeven de aanzienlijke meerwaarde die Schiphol voor Nederland als geheel kent, meent het kabinet dat deze mate van hinder (noodzakelijkerwijs) acceptabel is.

Een hoger geluidsdoel zou zich hebben vertaald in een verdere beperking van het aantal vliegtuigbewegingen – in het kader van de balanced approachprocedure moeten immers alle alternatieve hinderreducerende maatregelen zijn uitgeput. Nog los van het belang van de hubfunctie van Schiphol zou dit betekenen dat iedere verdere reductie van het aantal gehinderden direct gepaard gaat met een negatief economisch effect. Dit vindt de regering niet tegen elkaar opwegen. Bovendien wijst de regering erop dat de maximale geluidsbelasting vanwege de operatie van Schiphol (uitgaande van 500.000 vliegtuigbewegingen) al jaren dalende is door de verstilling van vliegtuigen die gepaard gaat met de voortdurende vlootvernieuwing. Dit heeft ook tot gevolg dat de operatie van Schiphol inmiddels met een grote marge past binnen de gelijkwaardigheidscriteria, dat het minimaal in acht te nemen beschermingsniveau met betrekking tot (onder meer) geluidbelasting bepaalt. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet geen zwaarder wegend belang gezien om een hoger geluidsdoel te formuleren.

Juist omdat te voorzien viel dat het behalen van dit geluidsdoel i) een beperkingen met zich zou brengen aan vluchten in de nacht en ii) een exploitatiebeperking zou vergen ten opzichte van de (feitelijke) luchthavencapaciteit van 500.000 vliegtuigbewegingen, diende de – hiervoor al toegelicht – balanced approach te worden doorlopen.[72]

Deze procedure is op grond van de EU-geluidsverordening verplicht als sprake is van een geluidsprobleem op een luchthaven en een lidstaat maatregelen wil treffen om dit geluidsprobleem op te lossen.

---

[68] *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432.
[69] Bijlagen bij: *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432.
[70] Te raadplegen via: https://minderhinderschiphol.nl/maatregelen/.
[71] Stcrt. 2023, 24836.
[72] Eén en ander is ook door de Hoge Raad bevestigd; HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

De EU-geluidsverordening bevat een verplicht voorgeschreven volgorde van te onderzoeken maatregelen, namelijk de beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, ruimtelijke ordening en beheer, operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder en exploitatiebeperkingen. Het doel van de verordening is om het geluidprobleem van een luchthaven op de meest kosteneffectieve wijze op te lossen.[73] Dit is de invulling van het evenredigheidsbeginsel ex artikel 5 Verdrag betreffende de Europese Unie. De voorgeschreven procedure komt erop neer dat een lidstaat bij het terugdringen van de geluidshinder niet kan uitgaan van een voorafvastgesteld maximum aantal vliegtuigbewegingen, maar een geluidsdoel moet vaststellen en vervolgens maatregelen moet selecteren die – op de meest kosteneffectieve wijze – leiden tot het behalen van dit geluidsdoel. Het uiteindelijke maatregelenpakket (waarin ook maatregelen zoals additionele vlootvernieuwing en tariefdifferentiatie tegen lawaaiierige vliegtuigen zitten) vergde, om het geluidsdoel te halen, een capaciteitsreductie tot 478.000 vliegtuigbewegingen. Alleen deze capaciteitsreductie kan en moet worden verankerd in het LVB, maar maakt wel onderdeel uit van het bredere maatregelenpakket dat in zijn totaal voorziet in een fair balance. Dat het aantal vliegtuigbewegingen hoger is dan aanvankelijk tot uitgangspunt werd genomen in de Hoofdlijnenbrief, maakt dit niet anders: toen waren de aanvullende, hinderbeperkende maatregelen nog niet in beeld. Dit toont direct hoe de balanced approach zinvol is om álle spelende belangen (zo ook die van de luchtvaartsector) in de afweging van het maatregelenpakket te betrekken.

Ook dat er een 'knip' is gemaakt tussen het behalen van het geluidsdoel op de onmiddelijke (minus 15 procent) en iets langere termijn (minus 5 procent), maakt dit niet anders. De Europese Commissie twijfelde aan de kosteneffectiviteit van een forse exploitatiebeperking. Vanwege het voornemen om op korte termijn het geluidsdoel te halen, stelde de Commissie ook de proportionaliteit van de exploitatiebeperking aan de orde. Als er ook andere operationele maatregelen waren die in de nabije toekomst – bijvoorbeeld verdere vlootvernieuwing – binnen afzienbare termijn zou kunnen bijdragen aan het behalen van het geluidsdoel, dan moest Nederland hier rekening mee houden in het kader van de balanced approach-procedure. In het genotificeerde maatregelenpakket is die 'knip' om die reden gemaakt. Het uiteindelijke doel van de nieuwe balans is om binnen afzienbare termijn het geluidsdoel op een zo evenredig mogelijke manier te behalen. Als dit kan door een splitsing te maken, waarin een (klein) deel van het geluidsdoel op een iets later moment wordt behaald zónder dat een onevenredige aantasting plaatsvindt van het economisch belang bij de luchthaven én van de belangen van de luchtvaartsector, verdient dat volgens de regering de voorkeur. In dit verband wordt benadrukt dat capaciteitsreductie op zichzelf genomen nooit een doelstelling is of kan zijn in het kader van de balanced approach: het gaat om het verbeteren van de geluidssituatie op een proportionele wijze.

Hoewel het geluidsdoel voor ernstig gehinderden nog uitgaat van de 48 dB(A) L_{den}-contour is, mede gelet op het RBV-vonnis en de aanbevelingen van de WHO, bij de totstandkoming van het voorliggende LVB ook onderzoek gedaan naar de geluidsbelasting buiten deze contouren. In het bijzonder is in het MER (zie hieronder, par. 6.1) het aantal ernstig gehinderden binnen de 45 dB(A) L_{den}-contour onderzocht. Ter bescherming van deze groep kent het voorliggende LVB tevens handhavingspunten op deze contourgrens.

Al het voorgaande raakt primair aan de *procedurele* kant van de fair balance, waarin geluidhinder voortdurend een punt van aandacht en actie is geweest. Verdere groei van Schiphol zonder eerst een nieuwe balans te vinden, is nooit een optie geweest, maar na afloop van het Aldersakkoord heeft het kabinet verder aanleiding gezien om maatregelen te treffen.

Ook *materieel* draagt het LVB met in ieder geval de volgende punten substantieel bij aan de totale fair balance rondom de exploitatie van Schiphol:
- Rechtsbescherming: een belangrijk punt van aandacht voor het kabinet (mede in het licht van het RBV-vonnis, maar het punt is ook al geadresseerd in de Hoofdlijnenbrief) is de verbetering van de rechtsbescherming voor omwonenden. Ten eerste staat tegen dit LVB beroep open bij de bestuursrechter – dit betekent dat concrete rechtsbescherming wordt geboden met betrekking tot de voorschriften, grenswaarden etc. die in het LVB zijn vervat. Ten tweede is het aantal handhavingspunten met grenswaarden voor geluid aanzienlijk verhoogd van 35 tot 148 op het etmaal en van 25 tot 59 in de nacht. Bij de aanwijzing van de handhavingspunten is bovendien uitdrukkelijk rekening gehouden met de ligging van woonkernen. Zo is voor omwonenden makkelijker en duidelijker zichtbaar welke mate van geluidsbelasting zij kunnen ondervinden – en om handhaving verzoeken als deze grenswaarden worden overschreden.
- Bredere bescherming: een belangrijk punt van kritiek op het LVB 2008 was dat de beschermende werking van de handhavingspunten maar tot de 48 dB(A) L_{den}-contour reikte. Hoewel de regering steeds van opvatting is dat ook mensen áchter de handhavingspunten daaraan bescherming

[73] 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 geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG.

ontlenen, heeft de regering er nu voor gekozen – in lijn met de aanbevelingen van het WHO – om ook op de 45 dB(A) L_{den}-contour handhavingspunten te plaatsen. Zo staat de beschermende werking van de handhavingspunten voor een (veel) grotere groep omwonenden buiten twijfel. Buiten de 45 dB(A) L_{den}-contour is de invloed van Schiphol op het totale omgevingsgeluid dermate laag, dat deze naar het oordeel van de regering niet langer binnen het bereik van artikel 8 EVRM valt.

– Reductie in ernstig gehinderden en slaapverstoorden: met het voorliggende LVB wordt de eerste fase van het geluidsdoel bereikt. Dit betekent een significante afname in het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Het LVB op zichzelf leidt al tot een reductie van 500.000 vliegtuigbewegingen, een aantal dat in 2017, 2018 en 2019 nagenoeg is gehaald, naar 478.000 vliegtuigbewegingen. Hoewel dit op het eerste gezicht misschien niet veel verschilt van de 480.000 vliegtuigbewegingen waar het LVB 2008 op was gebaseerd, is wel van belang dat in de ruim 15 jaar sinds het LVB 2008 vliegtuigen aanzienlijk veel stiller zijn geworden. De individuele geluidsbelasting per vliegtuig, en het totaal volume geluid is zelfs bij een min of meer gelijkblijvend aantal vliegtuigbewegingen aanzienlijk gedaald. Het voorliggende LVB maakt op dit punt ook een belangrijke breuk met het verleden: de gedachte ten tijde van het door alle betrokkenen omarmde Aldersakkoord was dat *toentertijd* al de verstilling van vliegtuigen zou worden verdeeld tussen de omgeving (als verstilling) en de luchtvaartsector (als extra vliegtuigbewegingen). Het voorliggende LVB leidt er echter toe dat alle verstilling van vliegtuigen sinds 2008 volledig aan de omgeving ten goede komt – met nog een afslag van 2.000 vliegtuigbewegingen. Pas als het geluidsdoel volledig is gehaald, ontstaat ruimte voor groei bij verdere verstilling van de vloot tot een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen onder de voorwaarden gesteld in dit LVB, waarbij de geluidswinst van de verstilling wordt verdeeld tussen omgeving en luchtvaart.
– Inspraak en evaluatie: Royal Schiphol Group stelt thans al jaarlijks een gebruiksprognose op. In samenhang met het onderhavige LVB wordt echter ook de Wet luchtvaart aangepast, waarna Royal Schiphol Group haar gebruiksprognoses ook jaarlijks ter advisering voorlegt aan de Minister en de Omgevingsraad Schiphol. Op deze wijze worden omwonenden betrokken bij de totstandkoming van de gebruiksprognose. Daarnaast wordt de gebruiksprognose in een jaarlijkse evaluatie vergeleken met de werkelijk opgetreden geluidseffecten. Het voorliggende LVB bevat over zowel de totstandkoming als de evaluatie van de gebruiksprognose regels. De geformaliseerde rol van de gebruiksprognose maakt het bovendien mogelijk om al tijdens een gebruiksjaar toezicht te houden op de zich ontwikkelende geluidbelasting. Reeds bij een dreigende overschrijding kan, door de vaststelling van een beheersplan, een uiteindelijke overschrijding worden voorkomen. Op deze manier zijn de belangen van omwonenden niet alleen beschermd door 'handhaving achteraf', maar wordt steeds tijdens het gebruiksjaar een vinger aan de pols gehouden.
– Gemaximeerde vliegtuigbewegingen voor maatschappelijk verkeer en *general aviation*: tot op heden bestonden geen concrete maxima aan het aantal vliegtuigbewegingen voor maatschappelijk verkeer (o.a. politiehelikopters) en *general aviation* (o.a. zakelijk verkeer, lesvluchten). Deze worden in het voorliggende LVB gemaximeerd op 7.000 resp. 16.624 vliegtuigbewegingen. Dit biedt omwonenden duidelijkheid en geeft – zo nodig – een grondslag tot handhavend optreden.

4.1.4.5 Gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen

Vanaf deze fair balance, kan weer ruimte bestaan voor Schiphol om – gefaseerd terug te keren naar – maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen. Om recht te doen aan de belangen van omwonenden is expliciet bepaald dat de gefaseerde terugkeer alleen kan plaatsvinden binnen duidelijke voorwaarden en hindergrenzen. Bovendien dient eerst het *volledige* geluidsdoel (dus: fase 1 en 2) te zijn behaald. Slechts dan en binnen die grenzen is ruimte voor een gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen. Ook moet er voorafgaande aan inwerkingtreding van de systematiek een voorhangprocedure van 4 weken doorlopen worden.

4.1.4.6 Feitelijke maatregelen en overig

Als benoemd, levert het voorliggende LVB een belangrijke bijdrage aan de fair balance, maar staat dit niet op zich. Daarnaast zijn immers de nodige feitelijke maatregelen getroffen om tot verdere hinderreductie te komen. Het kabinet wijst hierbij op de maatregelen die in het verleden zijn getroffen om enerzijds het geluid door de operatie van Schiphol te beperken (geluidsemissie) en anderzijds op het gebied van geluidsimmissie. Ten aanzien van dat laatste voert het kabinet sinds 1984 woningisolatieprogramma's uit[74], meest recentelijk de Regeling gevelisolatie Schiphol 2025. Op grond van deze regeling komen alle woningen voor isolatiemaatregelen in aanmerking, voor zover deze niet reeds zijn getroffen. Deze maatregelen zijn al verdisconteerd in de *baseline* waartegen het maatregelenpakket van de balanced approach is afgezet. Dit betekent dat het geluidsdoel wordt behaald bovenop de in deze paragraaf genoemde maatregelen. Ook wijst het kabinet op de meerdere nadeelcompensatiere-

[74] zie in dit kader bijvoorbeeld de regeling in 2023, Stcrt 26407.

gelingen die zijn opgesteld ter compensatie van waardedaling door (wijzigingen van) het LVB en vanwege gederfd woongenot.

Met de inwerkingtreding van deze algehele wijziging zal het anticiperend handhaven (de gedoogsituatie) worden beëindigd. Voor de langere termijn wil het kabinet naar een systeem met sturing op milieunormen die de negatieve effecten van de civiele luchtvaart steeds verder laten afnemen. Het besluit doet, mede in samenhang met deze beleidsvoornemens, naar het oordeel van het kabinet recht aan de vereiste van fair balance tussen de belangen van de luchtvaartsector en de belangen van de omwonenden.

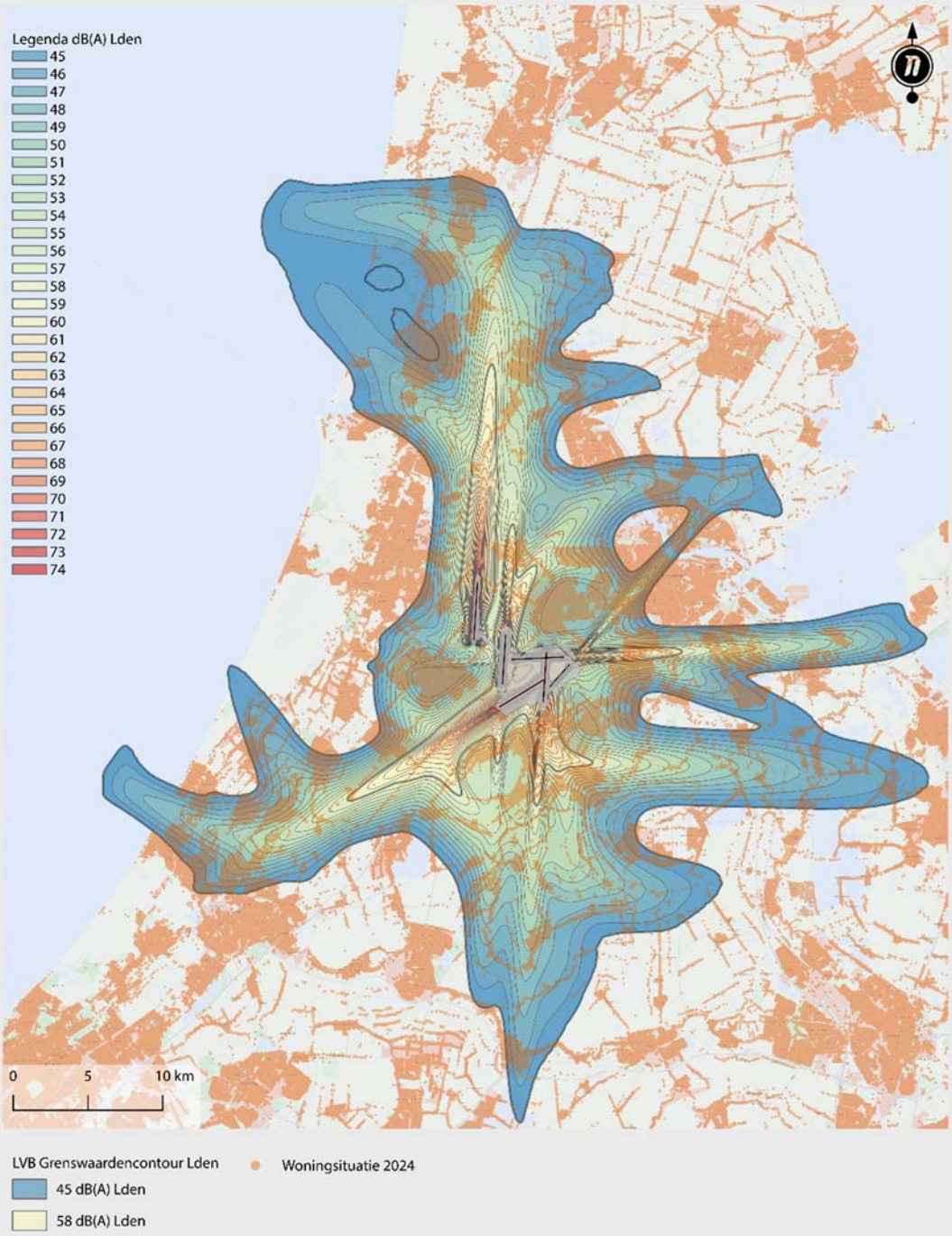
4.1.4.7 Preferent baangebruik

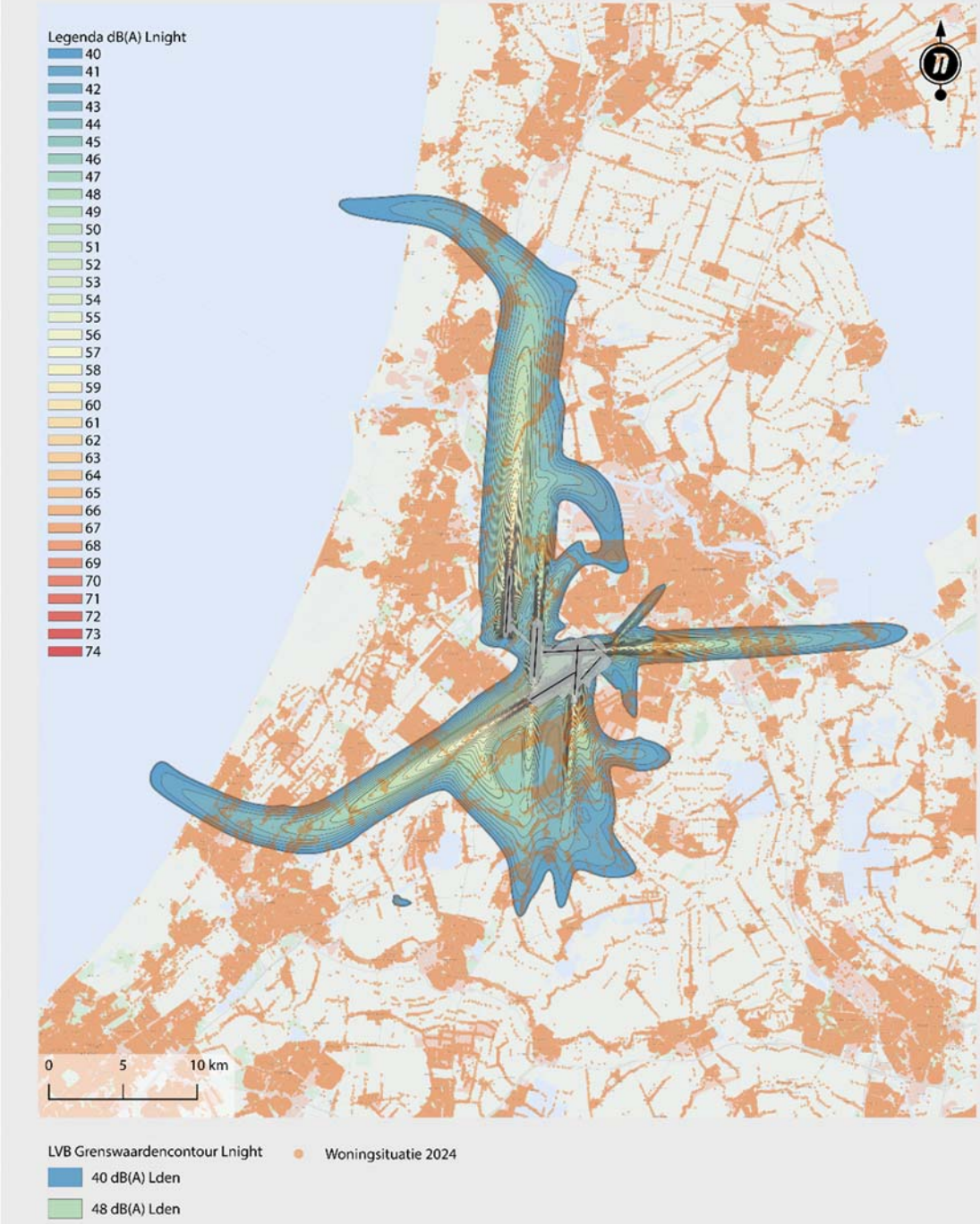
Binnen de vereiste fair balance verdient het stelsel van preferent baangebruik tot slot nog bijzondere aandacht. Vooruitlopend op verankering van het NNHS in wet- en regelgeving, is geëxperimenteerd met dit nieuwe stelsel (2010). Na beëindiging en evaluatie van het experiment is het gebruik van Schiphol met het nieuwe stelsel, met name de toepassing van het strikt preferentieel baangebruik, voortgezet (zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.1).

Het NNHS kende het systeem van strikt preferent baangebruik. Verschil met het voorliggende LVB was dat het NNHS geen geluidsgrenswaarden kende en dat de baangebruikregels leidend waren. Binnen dat systeem moesten de regels rondom preferent baangebruik dus strikt worden nageleefd. Het voorliggende LVB kent daarentegen wel geluidsgrenswaarden en die zijn leidend. Dit betekent dat als toepassing van de preferente baangebruikregels zou leiden tot (dreigende) overschrijding van de geluidsgrenswaarden, de geluidsgrenswaarden op basis van dit LVB voor gaan. Voor omwonenden van de preferente banen is dus geborgd dat de maximale jaarlijkse geluidsbelasting niet meer bedraagt dan de in hun nabijheid gelegen geluidsgrenswaarde.

De regels omtrent preferent baangebruik, zoals neergelegd in artikel 3.1.6 en bijlage 4 van dit LVB, komen er, kort gezegd, op neer dat indien mogelijk het vliegverkeer eerst gebruik maakt van de Kaagbaan en Polderbaan. Dat kan niet altijd, bijvoorbeeld als de weersomstandigheden dit niet toelaten, de banen in onderhoud of bezet zijn, maar de regels strekken ertoe dat dit zoveel als mogelijk gebeurt. De reden hiervoor is dat het vliegverkeer dat gebruik maakt van deze banen het minste hinder oplevert voor omwonenden in vergelijking met de andere banen, zoals de Buitenveldertbaan of Oostbaan. De regels van preferent baangebruik zijn er dus op gericht om de overlast voor omwonenden te beperken, in die zin dat vliegverkeer vooral wordt geleid over gebieden met weinig bewoners, waar bewoners verder van de banen afwonen en waar geen grote bebouwde kernen liggen onder de aanvliegroutes van de preferente banen.

Tegelijkertijd zorgt preferent baangebruik ervoor dat de hinder die wordt ondervonden door degenen wie wél wonen onder de vliegroute van een preferente baan, groter is dan wanneer de regels van preferent baangebruik niet zouden gelden. Zonder preferent baangebruik zou immers een deel van de vliegtuigbewegingen die nu plaatsvinden vanuit preferente banen, kunnen worden afgewikkeld via de niet-preferente banen. Die extra hinder nabij de preferente banen blijkt uit de hieronder weergegeven kaarten van de grenswaardencontouren per 1 dB tijdens de dag en de nacht. De contourenkaarten tonen van wat lokaal maximaal kan binnen de grenswaarden in de handhavingspunten in het LVB. De gepresenteerde situatie kan nooit geheel optreden in een gebruiksjaar omdat het TVG dat niet toestaat (in het TVG is geen rekening gehouden met lokale variaties).


Legenda dB(A) Lden
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
0
5
10 km
Kaartgegevens © 2025 Google Maps
LVB Grenswaardencontour Lden
45 dB(A) Lden
58 dB(A) Lden
Woningsituatie 2024



Tegelijkertijd laten deze kaarten ook zien dat het luchtverkeer wordt geconcentreerd op de preferente banen waardoor het mogelijk is om minder luchtverkeer over dichtbevolkt gebied, zoals grote woonkernen, te laten vliegen.

Voor het voorliggende LVB geldt dat de afweging is gemaakt dat de voordelen van het preferent baangebruik ruimschoots opwegen tegen de nadelen. Onvermijdelijk is immers dat indien het preferente baangebruik zou worden losgelaten een groter aantal omwonenden meer hinder zou

ondervinden als gevolg van een toegenomen gebruik van de niet-preferente banen. Bovendien is *ook* voor omwonenden van preferente banen nog steeds sprake van de noodzakelijke fair balance. Daarbij is allereerst van belang dat dit LVB ook voor deze omwonenden de rechtsbescherming herstelt en het fijnmazige raster van geluidgrenswaarden ook voor hen borgt dat zij weten wat de maximale geluidsbelasting in hun nabije omgeving is en daar bescherming aan ontlenen. De geluidhinder die met deze maximale geluidsbelasting verband houdt weegt – zoals hiervoor nader is toegelicht – niet op tegen het economische en maatschappelijke belang bij de Luchthaven Schiphol en de operatie die met dit LVB wordt toegestaan. Daarnaast neemt de geluidsbelasting ook voor de omwonenden van preferente banen af ten opzichte van de referentiesituatie, conform de gestelde geluidsdoelen. Hierbij komt dat met name de maatregelen in de nacht uit de balanced approach een sterker effect hebben voor de geluidsbelasting van omwonenden nabij preferente banen. Ook maatregelen gericht op het type vliegverkeer zelf, zoals de aanvullende verstilling van de vloot, hebben een relatief groter effect, omdat vliegverkeer meer gebruik maakt van deze banen.

Bij de afweging is ook meegenomen dat ten opzichte van de geluidsgrenswaarden uit het LVB 2008 (inclusief actualisatie in 2010) de geluidsgrenswaarden van dit LVB significant lager liggen nabij preferente banen, zoals toegelicht in paragraaf 3.1.5. Ook de verwachte geluidsbelasting bij toepassing van het NNHS zou significant hoger zijn geweest dan de in dit LVB opgenomen geluidsgrenswaarden als gevolg van de hinderbeperkende maatregelen waarop de grenswaarden gebaseerd zijn.

Tot slot geldt ook hier de ondergrens van het aanvaardbare woon- en leefklimaat. Concreet is hieraan invulling gegeven via het Luchthavenindelingsbesluit (LIB). Het LIB bevat ruimtelijke maatregelen op rijksniveau in verband met de luchthaven Schiphol en draagt samen met het LVB bij aan de milieugerelateerde inkadering van de luchtvaartoperatie op de luchthaven Schiphol. In het LIB zijn beperkingengebieden vastgesteld. In deze beperkingengebieden zijn regels gesteld ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de externe veiligheid en de geluidbelasting als gevolg van het luchthavenluchtverkeer. Woningen met een geluidsbelasting boven de 71 dB L_{den} komen op grond van het LIB in aanmerking voor een uitkoopregeling en worden daarna gesloopt. Ook kent het LIB een geluidbeperkingengebied (LIB 4) waarbinnen, afgezien van enkele uitzonderingen, in principe geen nieuwe woningbouw is toegestaan. Met het LIB en de geluidsgrenswaarden uit het LVB wordt daarmee ook voor omwonenden rondom preferente banen voorkomen dat een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat ontstaat. Met verschillende isolatieprogramma's zijn sinds de jaren 80 van de vorige eeuw bovendien 13.000 woningen van geluidwerende maatregelen voorzien. Voorheen was dat binnen de 40 Ke contour en de 26 LAeq contour. Onder de huidige GIS regeling geldt de 60 dB L_{den} contour. Met de uitbreiding van deze regeling komen daar nog 150 woningen bij. Voor zover dit woningen in de buurt van de preferente banen betrof, hebben die woningen ook gebruik kunnen maken van die regelingen.

Door dit alles voorziet het LVB, ook voor omwonenden van preferente banen, in een fair balance. Het feit dat toepassing van de preferente baanregels leidt tot een hogere geluidsbelasting nabij de preferente banen in vergelijking tot niet preferente banen doet hieraan niet af, gegeven de hiervoor beschreven argumenten. In het bijzonder wordt hierbij van belang geacht dat toepassing van preferent baangebruik de hinder van een grote groep van omwonenden beperkt, terwijl ook voor omwonenden van preferente banen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt gegarandeerd via toepassing van het LIB en geluidsmitigerende maatregelen en ook zij profiteren van de vermindering van de geluidhinder waarin dit LVB voorziet.

4.2 Nationale regelgeving

4.2.1 Luchthavenindelingbesluit Schiphol

Het Luchthavenindelingbesluit (LIB) bevat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau in verband met de luchthaven Schiphol. Tezamen met het LVB, dat mede – naast veiligheid – 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 LIB zijn het luchthavengebied en het beperkingengebied vastgesteld. Voorts bevat het besluit voor het luchthavengebied regels omtrent de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die regels noodzakelijk zijn met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven. Voor het beperkingengebied bevat het besluit regels waarbij beperkingen zijn gesteld ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de externe veiligheid en de geluidbelasting als gevolg van het luchthavenluchtverkeer.

In het MER voor het LVB zijn ook de ruimtelijke effecten van de voorgenomen activiteit in beeld gebracht. De effecten op de externe veiligheid en geluidbelasting zijn op kaart weergegeven als ruimtelijke contouren en afgezet ten opzichte van de huidige beperkingengebieden. Het MER biedt

hiermee tevens informatie ten behoeve van een eventuele wijziging van het LIB.

4.2.2 Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI)

In de RMI, die is gebaseerd op de artikelen 8.27 tot en met 8.30 van de Wet luchtvaart, is de registratie door de exploitant van de luchthaven geregeld van de veiligheids- en milieubelasting veroorzaakt door het verkeer dat van de luchthaven gebruik maakt. Tevens is opgenomen welke berekeningen de exploitant daarvoor moet verrichten. In verband hiermee geeft de RMI een overzicht van de gegevens die ten behoeve van het toezicht op de gebruiksregels die de exploitant aan de ILT moet verstrekken. Ook de rekenvoorschriften in verband met de veiligheids- en milieubelasting zijn in de RMI opgenomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het eerdergenoemde Doc29 als rekenvoorschrift voor de geluidbelasting.

4.2.3 Rechtsbescherming en Algemene wet bestuursrecht

4.2.3.1 Beroep tegen het LVB bij de bestuursrechter

Op 4 april 2025 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de invoering van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak 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 van toepassing verklaring 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.[75] Als gevolg van deze wetswijziging is het mogelijk tegen deze LVB-wijziging beroep bij de bestuursrechter in te stellen. Het betreft beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ten overvloede wordt opgemerkt dat het voorgaande enkel betrekking heeft op het LVB. Tegen een regeling, als bedoeld in artikel 8.23, van de Wet, staan geen rechtsmiddelen open bij de bestuursrechter.

4.2.3.2 Handhavingsverzoek

Belanghebbenden kunnen een handhavingsverzoek indienen bij de ILT met het verzoek om op te treden tegen vermeende overtredingen van regels en grenswaarden, zoals opgenomen in het LVB. De ILT onderzoekt of daadwerkelijk sprake is van een overtreding en beslist vervolgens of zij handhavend optreedt, bijvoorbeeld door het opleggen van maatregel of een andere bestuurlijke maatregel. De ILT houdt daarnaast ook toezicht op de naleving van de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van beheersplannen voor de ZOG. Hoewel een dreigende overschrijding van de grenswaarden op zichzelf geen overtreding vormt, kan het ontbreken van een adequaat beheersplan om een dergelijke overschrijding te voorkomen wel aanleiding geven tot handhavend optreden. De verzoeker ontvangt te allen tijde een schriftelijk besluit, waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep openstaan.

4.2.4 Omgevingswet

4.2.4.1 MER

In bijlage V bij het Omgevingsbesluit zijn projecten aangewezen waarvoor op grond van artikel 11.6 van het Omgevingsbesluit een mer-(beoordelings)plicht geldt. In onderdeel ‘J7’ is bepaald dat een mer-beoordelingsplicht geldt voor:

‘Aanleg, wijziging of uitbreiding van een luchthaven of een uitbreiding of wijziging van het gebruik van de luchthaven of van de banen door de wijziging van:
1°. het beperkingengebied, bedoeld in hoofdstuk 8 of artikel 10.17 van de Wet luchtvaart, voor zover dit is vastgesteld op grond van het externe veiligheidsrisico of geluidbelasting, tenzij:
   a). de voorgenomen wijziging leidt tot een beperkingengebied dat valt op of binnen het geldende beperkingengebied; of
   b). het beperkingengebied vervalt; of
2°. de grenswaarden, bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, onder a tot en met c, 8.44, eerste lid, onder a, of 8.70, tweede lid, juncto artikel 8.44, eerste lid, onder a, of de grenswaarden voor geluidbelasting, bedoeld in artikel 10.17, tweede lid, van de Wet luchtvaart, tenzij die een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden.’

Voor deze algehele wijziging van het LVB is niet besloten een mer-beoordeling uit te voeren, maar is

[75] Stb. 2025, 85.

gelijk een milieueffectrapport opgesteld. Zie ook paragraaf 6 ‘Gevolgen’.

4.2.4.2 Passende beoordeling

Op 11 maart 2026 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan over de versnelde wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) die per 1 november 2025 in werking is getreden.
Uit de uitspraak volgt dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van (een algehele wijziging van) het LVB los staat van de natuurtoets in het kader van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (‘natuurvergunning Schiphol’). Dit zijn gescheiden trajecten. Voor het aanvragen van een omgevingsvergunning om een Natura 2000-activiteit te verrichten geldt, op grond van artikel 16.53c, eerste lid van de Omgevingswet, de verplichting tot het opstellen van passende beoordeling.

Als onderdeel van het MER bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol zijn de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld gebracht, samen met de mitigerende maatregelen die Schiphol neemt om negatieve gevolgen te voorkomen.

4.2.4.3 Actieplan Omgevingslawaai

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, is in het kader van de BA-procedure het Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2018–2023 in september 2023 aangevuld met geluidsdoelen om in lijn met de inzet van het toenmalige 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.

4.2.4.4 Natuur

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. De natuurvergunning van Schiphol is echter op 4 juni 2025 vernietigd door de rechtbank Den Haag.[76] De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar dit hoger beroep heeft geen schorsende werking. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel e, van de Omgevingswet dient Schiphol te beschikken over een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

De minister van LVVN zal, als bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor Schiphol, een nieuw besluit op de vergunningaanvraag moeten nemen. Naar verwachting zal Schiphol hiertoe, als initiatiefnemer, de eerdere passende beoordeling bij de aanvraag van de natuurvergunning waar nodig moeten aanvullen en actualiseren. In het kader van deze aanvraag zal Schiphol moeten aantonen dat significante negatieve gevolgen voor alle relevante Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten.

In het kader van het nieuwe besluit over de vergunningaanvraag zal de minister van LVVN ook moeten motiveren dat de mitigerende maatregelen die Schiphol treft voldoen aan het additionaliteitsvereiste. De onderbouwing dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan vereist meer onderzoek en duidelijkheid over de maatregelen die het Rijk en provincies gaan nemen om aan de verplichtingen in de Habitatrichtlijn te voldoen. Omdat op dit moment nog niet kan worden gemotiveerd dat wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste heeft het bevoegd gezag in december 2025 te kennen gegeven dat het niet mogelijk is om op korte termijn een nieuw besluit te nemen en heeft het besloten om, onder het stellen van voorschriften, de situatie dat Schiphol zonder vereiste natuurvergunning in werking is, te gedogen voor een periode van twee jaar.[77]

[76] Rechtbank Den Haag 4 juni 2025 zaaknummer 23/7413, 23/8122, 23/8219, 24/722.
[77] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/12/19/kamerbrief-gedoogbeschikking-schiphol.

4.2.4.5 Zorgplichten

In de artikelen 1.6, 1.7 en 1.7a Omgevingswet zijn zorgplichten opgenomen met betrekking tot de zorg voor de fysieke leefomgeving door eenieder, het nemen van maatregelen bij activiteiten met vermoedelijke nadelige gevolgen voor de leefomgeving en een verbod tot het verrichten of nalaten van bepaalde activiteiten met aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. In artikel 1.8 van die wet is bepaald dat aan deze verplichtingen is voldaan c.q. deze niet gelden voor zover er specifieke regels zijn gesteld met het oog op de (maatschappelijke) doelen van de Omgevingswet. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn, met het oog op duurzame ontwikkeling, het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Deze specifieke voorschriften zijn voor luchthavens gegeven in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart en het daarop gebaseerde LVB. De zorgplichten zijn daarom niet van toepassing.

De in artikel 10.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) opgenomen specifieke zorgplicht met betrekking tot een luchthaven geldt voor het plaatsen en aanleggen van objecten in strijd met een regel in het LIB. Dit betreft het voormalige artikel 8.12 van de Wet luchtvaart, dat als gevolg van de inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet is vervallen.[78] Het taxiën op of vliegen vanaf of naar een luchthaven kan nadelige gevolgen veroorzaken voor het milieu en is daarmee een milieubelastende activiteit in de zin van de Omgevingswet. Uit artikel 2.1 van het Bal volgt dat de bepalingen in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal, waaronder dus de algemene zorgplicht uit artikel 2.11, alleen van toepassing zijn op milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het besluit. Het taxiën op of vliegen van een luchthaven zijn echter in het Bal niet aangewezen als milieubelastende activiteiten.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

In het Aldersadvies van 2013 zijn de resultaten verwerkt van het experiment met het nieuwe geluidsstelsel met strikt preferentieel baangebruik in de jaren 2010–2012. De uitkomst hiervan was dat het stelsel uitvoerbaar is en een goede bescherming voor de omgeving biedt. Gelet op deze resultaten is destijds tussen alle bij het Alderstraject betrokken partijen afgesproken ook na het experiment het gebruik van de luchthaven voort te zetten overeenkomstig het stelsel met strikt preferentieel baangebruik. Tot de inwerkingtreding van deze wijziging van het LVB wordt in het kader van de handhaving van grenswaarden voor geluid in handhavingspunten geanticipeerd op het stelsel. Bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde worden geen stuurmaatregelen door de luchtvaartsector ingezet, omdat dit niet in lijn is met de regels voor het strikt preferentieel baangebruik. In geval van een overschrijding van een grenswaarde voor geluid in een handhavingspunt wordt door de ILT geen maatregel genomen indien de overschrijding het gevolg is van het vliegen volgens de regels van het stelsel met strikt preferentieel baangebruik. In september 2015 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.[79] Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, is inmiddels besloten het nieuwe stelsel slechts gedeeltelijk in te voeren en het huidige stelsel van grenswaarden voor geluid in handhavingspunten te combineren met regels voor preferentieel baangebruik. Met deze wijziging van het LVB wordt de uitvoering van het combinatiestelsel verankerd. Met deze wettelijke verankering komt een einde aan de situatie waarin door de ILT anticiperend wordt gehandhaafd.

De exploitant van de luchthaven neemt het maximum 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. Gebruikmaking van de luchthaven voor maatschappelijk verkeer is overigens niet slotplichtig.

5.2 Toezicht en handhaving

5.2.1 Toezicht

De ILT houdt toezicht op de naleving van de regels en grenswaarden uit het LVB en neemt, indien nodig, maatregelen. Het toezicht vindt plaats voorafgaand aan, gedurende en na afloop van het gebruiksjaar. Voorafgaand aan het gebruiksjaar wordt aan de hand van de gebruiksprognose van de luchthavenexploitant beoordeeld of het voorgenomen gebruik van de luchthaven past binnen de geldende regels en grenswaarden. Gedurende het gebruiksjaar wordt de ontwikkeling van de

[78] Stb. 2020, 172.
[79] *Kamerstukken II* 2015/16, 31 936, nr. 296.

geluidbelasting gemonitord en wordt beoordeeld of zich ontwikkelingen voordoen die kunnen leiden tot een overschrijding van een grenswaarde. Na afloop van het gebruiksjaar stelt de ILT vast of de regels en grenswaarden daadwerkelijk zijn nageleefd.

Het toezicht en de handhaving vinden mede plaats op basis van gegevens die door de sectorpartijen worden verstrekt. In de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI) is vastgelegd welke gegevens moeten worden verstrekt en op welke wijze dit moet gebeuren. Het toezicht gedurende het gebruiksjaar heeft naast een controlerende ook een preventieve functie. Door de ontwikkeling van de geluidbelasting tijdig in beeld te brengen, kunnen mogelijke knelpunten worden gesignaleerd voordat aan het einde van het gebruiksjaar daadwerkelijk een grenswaarde wordt overschreden. De zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG) vormt hiervoor een belangrijk instrument. De ZOG geeft op een bepaald moment in het gebruiksjaar een prognose van de aan het einde van het gebruiksjaar verwachte geluidbelasting, gebaseerd op het feitelijke gebruik in de verstreken periode en een realistische inschatting van het gebruik in de resterende periode.

5.2.2 Handhaving

Bij de handhaving moet onderscheid worden gemaakt tussen regels die zich rechtstreeks tot een bepaalde partij richten en grenswaarden die betrekking hebben op het gezamenlijke resultaat van het luchthavenluchtverkeer. Dit onderscheid is van belang voor de wijze waarop een overtreding of overschrijding kan worden vastgesteld en voor de toepassing van handhavingsinstrumenten.

5.2.2.1 Handhaving van regels

Regels zijn voorschriften waaraan een bepaalde partij zich moet houden. Het LVB bevat bijvoorbeeld regels die nodig zijn voor de veiligheid, de geluidbelasting en de lokale luchtverontreiniging. Een concreet voorbeeld zijn de regels over het gebruik van de Auxiliary Power Unit (APU) en de Ground Power Unit (GPU) tijdens de afhandeling van een vliegtuig. Deze regels bepalen onder meer dat, wanneer vervangende voorzieningen beschikbaar zijn, de gezagvoerder voor de stroomvoorziening en airconditioning geen gebruik mag maken van de in het vliegtuig aanwezige APU of van een GPU. Daarnaast bevat het LVB regels over bijvoorbeeld het gebruik van start- en landingsbanen, het volgen van voorgeschreven vliegroutes en de toepassing van bepaalde vertrek- en naderingsprocedures. De luchthavenexploitant, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen moeten ieder afzonderlijk en gezamenlijk de voor hen geldende regels naleven. Dit volgt uit de artikelen 8.19, 8.20 en 8.21 van de Wet luchtvaart.

De regels over preferentieel baangebruik richten zich voornamelijk tot LVNL, met uitzondering van de regels 3b (verdeling van het landend verkeer) en 4 (gebruik vierde baan).

Wanneer een partij een regel uit het LVB overtreedt, kan daar rechtstreeks tegen worden opgetreden. Op grond van artikel 11.16, eerste lid, onderdeel c, van de Wet luchtvaart kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Voor deze regels bestaat daarmee de mogelijkheid van directe, ofwel 'lik-op-stuk', handhaving. Daarnaast kan de ILT op grond van artikel 11.15, onderdeel a, van de Wet luchtvaart, in samenhang met artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opleggen. Daarmee kan een partij worden verplicht een overtreding te beëindigen of te voorkomen dat deze opnieuw plaatsvindt.

5.2.2.2 Handhaving van grenswaarden

Naast regels bevat het LVB grenswaarden. Deze hebben onder meer betrekking op de externe veiligheid, geluidbelasting en de uitstoot van stoffen die bijdragen aan lokale luchtverontreiniging. Een grenswaarde verschilt van een regel die rechtstreeks tot één partij is gericht. Een grenswaarde stelt een maximum aan de gezamenlijke gevolgen van het luchthavenluchtverkeer gedurende een gebruiksjaar. Of een grenswaarde wordt overschreden, hangt daarmee af van het totale vliegverkeer en van het samengestelde handelen van verschillende partijen.

De afzonderlijke sectorpartijen hebben ieder invloed op de uiteindelijke belasting, maar kunnen het handelen van andere partijen slechts beperkt beïnvloeden. Een grenswaarde kan daarom niet zonder meer worden beschouwd als een norm die één individuele partij zelfstandig moet naleven. Bij een regel kan in beginsel worden vastgesteld welke partij een concreet voorschrift heeft overtreden. Bij een grenswaarde gaat het daarentegen om het gezamenlijke resultaat van het luchthavenluchtverkeer. Een overschrijding kan daardoor niet zonder meer aan het handelen van één afzonderlijke partij worden toegeschreven. Om die reden legt artikel 8.18 van de Wet luchtvaart een gezamenlijke zorgplicht op aan de luchthavenexploitant, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen. Zij moeten ervoor zorgen dat het luchthavenluchtverkeer overeenkomstig het LVB ordelijk verloopt. Onderdeel van deze zorgplicht is dat zij, afzonderlijk én gezamenlijk, de maatregelen nemen die

redelijkerwijs van hen kunnen worden verwacht om een overschrijding van de grenswaarden te voorkomen. De betrokken partijen kunnen elkaar ook op deze verantwoordelijkheid aanspreken.

Indien na afloop van het gebruiksjaar blijkt dat een grenswaarde is overschreden, kan de Inspecteur-Generaal op grond van artikel 8.22, eerste lid, van de Wet luchtvaart maatregelen voorschrijven die naar zijn oordeel kunnen bijdragen aan het terugbrengen van de belasting binnen de geldende grenswaarden. Indien een voorgeschreven maatregel vervolgens niet wordt nageleefd, kan de ILT op grond van artikel 11.16, eerste lid, onderdeel d, van de Wet luchtvaart een bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast wordt een wijziging van de Wet luchtvaart voorbereid om de ILT de mogelijkheid te geven om bij overschrijding van een grenswaarde direct een bestuurlijke boete op te kunnen leggen. Hiermee wordt het verder handhavingsinstrumentarium versterkt en wordt invulling gegeven aan de wens om ook vooruitlopend op het nieuwe stelsel tot een nog uitgebreider handhavings-instrumentarium te komen.

5.2.2.3 Dreigende overschrijding gedurende het gebruiksjaar

De hiervoor beschreven handhaving van grenswaarden vindt in beginsel plaats nadat het gebruiksjaar is geëindigd. In het huidige stelsel biedt de Wet luchtvaart daardoor slechts beperkte mogelijkheden om tijdens het gebruiksjaar op te treden wanneer een overschrijding van een grenswaarde dreigt. Juist bij een dreigende overschrijding is optreden tijdens het gebruiksjaar van belang, omdat maatregelen na afloop van het gebruiksjaar niet meer kunnen bijdragen aan het voorkomen van de overschrijding in dat jaar. Daarom wordt in het wijzigingsbesluit een systematiek geïntroduceerd waarmee gedurende het gebruiksjaar eerder kan worden ingegrepen. De luchthaven rapporteert gedurende het gebruiksjaar over de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG). De ZOG maakt inzichtelijk hoeveel van de verwachte geluidbelasting in een handhavingspunt op een bepaald moment al is opgetreden en geeft, op basis van het verwachte resterende gebruik, een prognose van de geluidbelasting aan het einde van het gebruiksjaar.

De ZOG is in artikel 1.1 gedefinieerd als de aan het einde van het gebruiksjaar verwachte geluidbelasting, uitgedrukt in L_{den} of L_{night} en in een bandbreedte van het percentage gebruiksruimte in een handhavingspunt. Deze verwachting wordt op een eerder moment dan het einde van het gebruiksjaar berekend aan de hand van het feitelijke gebruik van de luchthaven in de verstreken periode, aangevuld met een realistische inschatting van het gebruik in de resterende periode.

Wanneer uit de ZOG blijkt dat een overschrijding van een grenswaarde dreigt, stelt de luchthavenexploitant in samenspraak met de sectorpartijen een beheersplan op. Het beheersplan bevat een probleemanalyse en beschrijft de stuurmaatregelen die worden ingezet om de dreigende overschrijding te voorkomen. De luchthavenexploitant stelt het beheersplan op binnen de daarvoor geldende termijn. De sectorpartijen zijn op grond van artikel 8.18 van de Wet luchtvaart gezamenlijk verantwoordelijk voor het inventariseren en treffen van maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden verwacht om de overschrijding te voorkomen.

De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het beheersplan, bijvoorbeeld wanneer het plan naar het oordeel van de ILT onvoldoende inzicht geeft in de wijze waarop een overschrijding kan worden voorkomen. De sector dient het beheersplan vervolgens overeenkomstig deze aanvullende eisen aan te passen.
Wanneer het beheersplan niet of niet tijdig wordt opgesteld, kan de ILT op grond van artikel 11.15 van de Wet luchtvaart een last onder dwangsom opleggen. Hiermee beschikt de ILT gedurende het gebruiksjaar over een instrument om de totstandkoming en uitvoering van het beheersplan af te dwingen.

Het doel van deze systematiek is niet om iedere dreigende overschrijding automatisch met dezelfde maatregel te bestrijden, maar om tijdig inzicht te krijgen in het mogelijke probleem en vervolgens passende en proportionele maatregelen te kunnen treffen. De ZOG en het beheersplan vormen daarmee een aanvulling op de handhaving na afloop van het gebruiksjaar.

5.2.2.4 Verhouding tussen grenswaarden en preferentieel baangebruik

Bij de toepassing van stuurmaatregelen kan een spanningsveld ontstaan tussen het voorkomen van een overschrijding van een grenswaarde en het naleven van de regels voor preferentieel baangebruik. Handhaving van beide kan niet altijd gelijktijdig worden gerealiseerd. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, is in deze wijziging van het LVB daarom opgenomen dat het voorkomen van een overschrijding van de grenswaarden leidend is. De sector moet een stuurmaatregel treffen wanneer dat nodig is om een overschrijding van een grenswaarde te voorkomen. De regels voor preferentieel baangebruik worden daarbij zoveel mogelijk nageleefd. Wanneer daarvan moet worden afgeweken om een dreigende overschrijding van een handhavingspunt te voorkomen, moet de afwijking worden

gemotiveerd. De exploitant van de luchthaven legt deze motivering in het beheersplan vast in samenspraak met de relevante sectorpartijen.

Een belangrijke randvoorwaarde bij het treffen van stuurmaatregelen is dat deze veilig en uitvoerbaar zijn. LVNL beoordeelt vanuit haar wettelijke en operationele verantwoordelijkheid of een voorgenomen maatregel onder de concrete omstandigheden veilig en uitvoerbaar kan worden toegepast.

5.2.2.5 Bijzondere voorvallen

Wanneer sprake is van een bijzonder voorval waardoor het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd en daardoor ongewild een dreigende overschrijding kan ontstaan, biedt artikel 8.23 van de Wet luchtvaart mogelijkheden om tijdelijk vervangende grenswaarden vast te stellen of vrijstelling te verlenen van een regel uit het LVB.

5.2.3 Praktische invulling van het beheersplan

De verplichting om bij een dreigende overschrijding een beheersplan op te stellen rust op de exploitant van luchthaven Schiphol. Dit beheersplan wordt opgesteld in afstemming met Luchtverkeersleiding Nederland en de betrokken luchtvaartmaatschappijen. Potentiële stuurmaatregelen worden reeds vooraf gezamenlijk uitgewerkt, zodat de inhoudelijke en operationele beoordeling beschikbaar is voordat zich gedurende een gebruiksjaar een concreet knelpunt voordoet. Hierdoor kunnen deze stuurmaatregelen bij een dreigende overschrijding sneller en effectiever worden ingezet.

5.2.3.1 Voorbereiding en inventarisatie van stuurmaatregelen

In de inventariserende fase, vóór de inwerkingtreding van het LVB, wordt een inventarisatie opgesteld van mogelijke stuurmaatregelen. Per stuurmaatregel worden in ieder geval de operationele werking en eventuele verstoring, het verwachte effect op de geluidbelasting en de gevolgen voor andere handhavingspunten en gebieden in beeld gebracht. Omdat een vermindering van de geluidbelasting in het ene gebied veelal gepaard gaat met een verschuiving van geluidbelasting naar een ander gebied, worden stuurmaatregelen niet uitsluitend beoordeeld op het effect in één afzonderlijk handhavingspunt, maar op hun bredere ruimtelijke effect.

De stuurmaatregelen worden vooraf beoordeeld op onder meer veiligheid, operationele uitvoerbaarheid, effectiviteit, capaciteit, voorspelbaarheid van de operatie en milieueffecten. Waar nodig worden beperkingen, toepassingsvoorwaarden, of alternatieven uitgewerkt. De uitkomst vormt een vooraf beoordeelde inventarisatie waaruit bij een concreet knelpunt gericht kan worden geselecteerd. Deze voorbereiding laat onverlet dat bij de uiteindelijke keuze opnieuw wordt beoordeeld of een stuurmaatregel in de omstandigheden van dat moment veilig, uitvoerbaar en effectief is. Ook kan de inventarisatie van mogelijke stuurmaatregelen op een later moment nog worden uitgebreid of aangepast.

5.2.3.2 Monitoring en signalering van een dreigende overschrijding

Gedurende het gebruiksjaar wordt de ontwikkeling van de geluidbelasting (de zich ontwikkelende geluidbelasting: ZOG) in de handhavingspunten maandelijks gemonitord. In het monitoringsdashboard worden de gerealiseerde geluidbelasting en de prognose voor het resterende deel van het gebruiksjaar in samenhang beschouwd. De monitoring ondersteunt een vroegtijdige signalering van mogelijke knelpunten en biedt daarmee een basis voor nadere analyse, de voorbereiding van stuurmaatregelen en, indien nodig, de inzet daarvan.

Een vroegtijdige signalering is van belang omdat de voorbereiding en operationele invoering van een stuurmaatregel coördinatie en tijd vergen en omdat een stuurmaatregel voldoende lang werkzaam moet kunnen zijn om aan het einde van het gebruiksjaar het beoogde effect te bereiken. De monitoring is daarom niet alleen bedoeld in verband met de verplichting tot het opstellen en indienen van een beheersplan. Zij wordt ook gebruikt als voorbereidingsinstrument. Zodra de ontwikkeling van een handhavingspunt daartoe aanleiding geeft, actualiseren de sectorpartijen de prognose, bezien zij welke eerder geïnventariseerde stuurmaatregelen kansrijk zijn en brengen zij de verwachte effecten daarvan in beeld.

5.2.3.3 Selectie van stuurmaatregelen

Wanneer uit de monitoring blijkt dat een grenswaarde dreigt te worden overschreden, wordt voor het concrete knelpunt één of meer maatregelen geselecteerd uit de vooraf uitgewerkte inventarisatie. De selectie is afhankelijk van onder meer de locatie van de dreigende overschrijding, de oorzaak en verwachte ontwikkeling daarvan, het resterende deel van het gebruiksjaar, het actuele en verwachte baan- en routegebruik en de effecten in andere handhavingspunten en gebieden.

Bij de selectie wordt niet alleen gekeken naar het effect van een maatregel op het bedreigde handhavingspunt. Ook de gevolgen voor andere gebieden, de operationele uitvoerbaarheid en eventuele milieueffecten worden betrokken. Het uitgangspunt is dat een maatregel voldoende effectief moet zijn om de dreigende overschrijding te voorkomen, maar niet verder ingrijpt dan daarvoor noodzakelijk is. Een maatregel die ertoe leidt dat het aantal vliegtuigbewegingen daalt kan als ultimum remedium noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat het luchthavenluchtverkeer plaatsvindt binnen de grenswaarden in de handhavingspunten. Dit is wel afhankelijk van de probleemanalyse.

5.2.3.4 Inhoud van het beheersplan

Wanneer uit de maandelijkse monitoring blijkt dat een grenswaarde dreigt te worden overschreden, stelt de luchthavenexploitant in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen een beheersplan op. Voor het concrete knelpunt worden één of meer stuurmaatregelen geselecteerd uit de vooraf uitgewerkte inventarisatie. De selectie is afhankelijk van onder meer de locatie van de dreigende overschrijding, de oorzaak en verwachte ontwikkeling daarvan, het resterende deel van het gebruiksjaar, het actuele en verwachte baan- en routegebruik en de effecten in andere handhavingspunten en gebieden.
Het beheersplan bevat ten minste:

- een beschrijving van het knelpunt en de ontwikkeling van de geluidbelasting die tot het beheersplan aanleiding geeft;
- de eventueel geselecteerde stuurmaatregel of combinatie van stuurmaatregelen, inclusief eventuele operationele beperkingen of toepassingsvoorwaarden;
- een toelichting op de verwachte effectiviteit, mede in het licht van de resterende duur van het gebruiksjaar;
- het moment waarop de stuurmaatregel uiterlijk moet worden ingezet en, voor zover van toepassing, de beoogde duur of criteria voor beëindiging.

Het inzetmoment van een stuurmaatregel wordt terug geredeneerd vanuit het benodigde geluidseffect aan het einde van het gebruiksjaar. Daarbij worden het geconstateerde knelpunt, de verwachte effectiviteit van de stuurmaatregel, de operationele voorbereidingstijd en de resterende periode waarin de stuurmaatregel effect kan sorteren betrokken. Zo wordt voorkomen dat een op zichzelf geschikte stuurmaatregel te laat wordt ingezet om nog voldoende effect te hebben.

5.2.3.5 Veiligheid en operationele uitvoerbaarheid

Veiligheid is een randvoorwaarde voor iedere stuurmaatregel. Een stuurmaatregel wordt alleen in het beheersplan opgenomen en uitgevoerd als zeker is dat deze daadwerkelijk onder de concrete operationele omstandigheden veilig kan worden uitgevoerd. De sectorpartijen beoordelen vanuit ieders wettelijke en operationele verantwoordelijkheid of een stuurmaatregel veilig en uitvoerbaar is.

De uitvoerbaarheid wordt daarnaast gezamenlijk beoordeeld door de partijen die de stuurmaatregel moeten voorbereiden en uitvoeren. Een stuurmaatregel kan worden voorzien van voorwaarden, een beperkte toepassingsduur, een specifiek tijdvak of een afgebakende verkeersstroom.

5.2.3.6 Uitvoering, monitoring en bijstelling

Na invoering wordt het effect van de stuurmaatregel in de maandelijkse monitoring gevolgd. Wanneer de ontwikkeling van de geluidbelasting daartoe aanleiding geeft, kan het beheersplan worden bijgesteld, kan een aanvullende stuurmaatregel worden geselecteerd of kan het inzetmoment worden vervroegd. Hiermee ontstaat een cyclisch beheersproces van monitoren, beoordelen, besluiten, uitvoeren en opnieuw monitoren.

5.2.3.7 Voorbeelden van mogelijke stuurmaatregelen

Aanpassen van de baanpreferentievolgorde

De volgorde waarin start- en landingsbaancombinaties preferent worden ingezet kan binnen het daarvoor geldende kader worden aangepast. Daarmee kan de geluidbelasting tussen gebieden en groepen handhavingspunten worden verschoven. De geluidbelasting in het ene gebied wordt dan beperkt ten opzichte van de situatie waarin de stuurmaatregel niet wordt toegepast, in het andere gebied neemt deze binnen de grenswaarden juist toe. Het effect is doorgaans niet uitsluitend op één punt gericht. Frequente wijzigingen kunnen de operationele complexiteit vergroten. Als uitgangspunt geldt daarom dat terughoudend wordt omgegaan met wijzigingen en dat deze zorgvuldig worden voorbereid.

Aanpassen van de duur van de inzet van secundaire banen

Start- of landingsbanen kunnen binnen een zekere marge korter of langer worden ingezet dan op basis van het verkeersaanbod gebruikelijk is. Dit leidt tot een herverdeling tussen primaire en secundaire banen. Dit heeft in meerdere gebieden effect. Verkorting van de inzet van secundaire banen zal negatieve effecten hebben op de operationele efficiency en zou kunnen leiden tot significante vertragingen en daarmee een verschuiving van vluchten van dag naar avond.

Gebruik van alternatieve vertrek- en naderingspunten

Geselecteerde verkeersstromen kunnen, binnen de bestaande routebeschikbaarheid en na operationele afstemming, via alternatieve vertrek en/of naderingspunten worden geleid. Daarmee kan het overvliegen van bepaalde delen van het naderingsgebied worden verminderd. Daartegenover staat een verschuiving van geluid naar andere routes.

Hoger oplijnen op de eindnadering

Aankomend verkeer kan, binnen bestaande procedures en mogelijkheden binnen het luchtruim, later en op een grotere hoogte op de eindnadering worden opgelijnd, bijvoorbeeld op 3.000 voet in plaats van 2.000 voet. Dit kan de lokale geluidbelasting verminderen doordat langer hoger wordt gevlogen. Het zal ook leiden tot een verschuiving en verlenging van naderingspatronen en dus hogere geluidbelasting in andere gebieden.

5.2.3.8 Samenhang en proportionaliteit

Stuurmaatregelen hebben in de regel een herverdelend karakter. Een afname van de geluidbelasting in het bedreigde gebied kan gepaard gaan met extra belasting elders. Stuurmaatregelen kunnen daarnaast ook andere negatieve gevolgen hebben voor andere emissies en/of de operationele efficiëntie, bijvoorbeeld als een stuurmaatregel leidt tot omvliegen en daarmee meer CO_2-uitstoot. Er wordt steeds gezocht naar een stuurmaatregel die geschikt en voldoende effectief is om een overschrijding te voorkomen. Waar een minder ingrijpende stuurmaatregel of een combinatie van stuurmaatregelen voldoende effect biedt, ligt toepassing daarvan voor de hand.

Met de gezamenlijke voorbereiding vooraf, de maandelijkse monitoring, de selectie uit een vooraf beoordeelde inventarisatie, de actuele toets op veiligheid en uitvoerbaarheid, de bepaling van een tijdig inzetmoment en de monitoring van het gerealiseerde effect wordt een procedure ingericht om dreigende overschrijdingen zo veel mogelijk te voorkomen. Het beheersplan legt deze afweging voor het concrete geval inzichtelijk vast en maakt toezicht op de voorbereiding en uitvoering mogelijk.

5.3 HUF-toets ILT

Op 18 juli 2025 heeft het ministerie de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verzocht om een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit te voeren op de toenmalige versie van de algehele LVB-wijziging. Op 29 september 2025 heeft de ILT de resultaten van haar toets met het ministerie gedeeld. In overleg is afgesproken dat de ILT op een later moment een HUF-toets zou uitvoeren op onderdelen die nog open stonden in de versie van de algehele LVB-wijziging die de ILT op 18 juli had ontvangen. Dit ging over de gefaseerde terugkeer, een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor General Aviation, groot baanonderhoud en grenswaarden voor de uitstoot van stoffen. Op 12 januari 2026 heeft de ILT de resultaten van deze aanvullende HUF-toets met het ministerie gedeeld. De algehele LVB-wijziging is aangepast naar aanleiding van de bevindingen van de ILT zoals hieronder beschreven. Dit is dus geen reactie op de algehele LVB-wijziging dat nu voorligt. Deze bevindingen zijn al verwerkt in de algehele LVB-wijziging.

De ILT heeft de afgelopen jaren verschillende signalen uitgebracht gerelateerd aan het LVB. Zo heeft de ILT in 2021 risico's gesignaleerd van de lange duur van het anticiperend handhaven. De ILT acht het een belangrijke stap dat de aanwijzing tot anticiperend handhaven ingetrokken zal worden wanneer de algehele LVB-wijziging in werking treedt en de ILT daarmee weer in staat is haar volledige verantwoordelijkheid in het toezicht te nemen. Het ministerie zal deze aanwijzing voor de inwerkingtreding van de algehele LVB-wijziging versturen. De ILT heeft ook regelmatig aandacht gevraagd voor de lokale bescherming van omwonenden tegen geluidhinder. De uitbreiding van het aantal handhavingspunten en de insteek in de algehele LVB-wijziging dat het voorkomen van overschrijding van grenswaarden leidend is, beoordeelt de ILT als een stap voorwaarts. Zij constateert wel dat operatie van Schiphol leidend is geweest bij de totstandkoming van de grenswaarden, inclusief een statistisch berekende extra marge voor de niet gemodelleerde onzekerheden. Zeker dat laatste heeft tot effect dat de begrenzing van de overlast beperkt wordt. Het Totaal Volume Geluid en het maximum aantal vliegtuigbewegingen zorgen wel voor een begrenzing aan het geheel aan geluid en het aantal

bewegingen. Omdat er gebieden in de Schipholregio zijn waar de grenswaarde verhoogd wordt, doet de ILT de suggestie om uitleg te geven over de methodiek waarmee de hoogte van grenswaarden in de handhavingspunten en het Totaal Volume Geluid zijn bepaald, zodat omwonenden transparant kunnen volgen hoe de grenswaarde in hun omgeving tot stand is gekomen. Deze suggestie is overgenomen en deze uitleg is toegevoegd.

Verder beoordeelt de ILT de bevoegdheid om sectorpartijen een beheersplan op te laten stellen als positief. Zij hebben wel behoefte aan het vastleggen van hoe het ZOG moet worden berekend hoe hierover moet worden gerapporteerd. Volgens de ILT ontbreekt in het ontwerp-LVB ook de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij het niet (tijdig) opstellen van een beheersplan. Een handhavingsinstrument met een 'lik-op-stuk element', zoals een boete, is het best passend bij dit type overtreding. Het in dit LVB geboden alternatief om een last onder dwangsom (LOD) op te leggen heeft volgens de ILT weinig toegevoegde waarde omdat een LOD een langduriger tijdspad doorloopt. Het ministerie constateert dat een aanpassing van de Wet luchtvaart vereist is om een bestuurlijke boete op te leggen. Omdat dit een traject is wat meerdere jaren kan duren, en er waarde wordt gehecht aan het tijdig verankeren van de algehele LVB-wijziging, is ervoor gekozen om het te houden bij een last onder dwangsom.

De ILT stelt vast dat de algehele LVB-wijziging, wat betreft emissies, vrijwel ongewijzigd is ten opzichte van het LVB 2008, waarbij de grenswaarden voor de uitstoot van een aantal stoffen per ton startgewicht relatief zijn. De ILT heeft voorgesteld deze relatieve grenswaarden te vervangen door absolute grenswaarden.

In het voorliggende besluit blijven de relatieve grenswaarden gehandhaafd. Om te kunnen beoordelen of en op welke wijze absolute grenswaarden kunnen bijdragen aan de verbetering van de lokale luchtkwaliteit is nader onderzoek noodzakelijk. Relevant hierbij is het verzoek aan de Gezondheidsraad om advies uit te brengen over de gezondheidseffecten van luchtvaart voor omwonenden.[80]
De resultaten van het advies van de Gezondheidsraad worden eerst afgewacht, alvorens eventuele vervolgstappen worden uitgewerkt.

Daarnaast dragen andere maatregelen al bij aan de reductie van de luchtvaartemissies, waaronder het stimuleren van vlootvernieuwing en maatregelen gericht op het terugdringen van emissies op en rond het platform.

Verder vraagt de ILT aandacht voor de relatie met de maatregelen die uit de balanced approach-procedure zijn gekomen. De ILT kan namelijk alleen toezicht houden op afspraken die in regelgeving zijn vastgelegd. Op andere maatregelen uit de balanced approach-procedure, zoals de afspraken met KLM over de inzet van stilleren vliegtuigen, geeft de ILT aan geen toezicht te kunnen houden. Het ministerie heeft aan onderzoeksbureau To70 de opdracht gegeven om het effect van de maatregelen uit de BA-procedure in kaart te brengen en te monitoren. Op drie verschillende momenten zal dit een monitoringsrapportage opleveren gedurende 2026. In het eerste kwartaal is de eerste monitoringsrapportage verschenen, waarbij het effect is afgeleid gebaseerd op de verkeerssamenstelling prognose van 2026, in de zomer is de tweede monitoringsrapportage opgeleverd, waarbij al deels gebruikt kan worden van gebruiksgegegevens, namelijk de gegevens van de eerste helft van 2026. De laatste en definitieve monitoringsrapportage zal verschijnen na afloop van het gebruiksjaar 2026 (ergens na oktober 2026) waarbij de effecten worden berekend op basis van de volledige realisatie van het gebruiksjaar 2026. Op die manier wordt duidelijk of de afspraken worden nagekomen en of bijsturing nodig is.

De ILT heeft positief geoordeeld over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van deze wijziging van het LVB mits uitvoering wordt gegeven aan de afspraken met betrekking tot evaluatie van de regels en validatie van de computersystemen van LVNL en Schiphol voor de levering van gegevens ten behoeve van de handhaving aan de ILT en de contra-expertise op deze validatie. Daarbij geldt dat deze systemen ook moeten voldoen aan de RMI. De validatie van deze systemen wordt samen met ILT-Luchtvaartautoriteit vormgegeven en uitgevoerd. De gesprekken over de validatie tussen het ministerie, de ILT-Luchtvaartautoriteit en de betrokken partijen uit de sector zijn reeds opgestart. Hoe deze validatie precies vorm krijgt wordt in die gesprekken uitgewerkt. Deze gesprekken en de daadwerkelijke validatie zullen tijdig worden afgerond.

De ILT acht een extra uitzonderingsmogelijkheid bij de regels van preferentieel baangebruik niet handhaafbaar. Het ministerie stelt hier echter op terug dat dit een maatregel is uit het NNHS en dat deze regel al gehanteerd wordt. De HUF-toets is verwerkt in de teksten van de algehele LVB-wijziging

[80] *Kamerstukken II* 2025/26, 31 936, nr. 1290.

en de nota van toelichting verwerkt. Zo zijn o.a. begrippen en definities ter verduidelijking aangepast in het gedeelte over baanonderhoud.

5.4 Uitvoeringstoets LVNL

Op 18 juli 2025 heeft het ministerie LVNL verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren op de algehele LVB-wijziging Schiphol. Op 17 oktober 2025 heeft LVNL de resultaten van haar toets met het ministerie gedeeld. Op 18 november 2025 heeft het ministerie aan LVNL gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren op onderdelen die nog open stonden in het versie van de algehele LVB-wijziging die LVNL op 28 juli had ontvangen. Dit betrof de groeiverdiensystematiek en een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor General Aviation. Op 24 november heeft LVNL de resultaten van deze toets met het ministerie gedeeld. De algehele LVB-wijziging is aangepast naar aanleiding van de bevindingen van LVNL zoals hieronder beschreven. Dit is dus geen reactie op de algehele LVB-wijziging dat nu voorligt. Deze bevindingen zijn al verwerkt in de algehele LVB-wijziging.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van LVNL zijn in de algehele LVB-wijziging verduidelijkingen aangebracht, met name over de handhaving. LVNL onderschrijft het belang en noodzaak van verankering in de wet van een geluidsstelsel waarin het verminderen van hinder en het verbeteren van rechtsbescherming voor omwonenden van Schiphol wordt geborgd. LVNL stelt dat omdat er binnen het nieuwe stelsel mogelijk actief gestuurd zal worden op handhavingspunten, in voorkomend geval de praktijk van strikt preferentieel baangebruik al dan niet tijdelijk losgelaten moeten worden. Volgens LVNL zal dit de complexiteit van hun operatie en organisatie (met daarbij een hogere werklast en kosten) verhogen, met een effect op veiligheid. Het ministerie geeft hierop aan dat uit de integrale veiligheidsanalyse (IVA) blijkt dat er geen veiligheidsrisico's verbonden zijn aan wat er via deze algehele LVB-wijziging wordt vastgelegd. Ook vindt het ministerie dat het verhogen van de complexiteit van de organisatie en operatie van LVNL minder zwaar weegt dan het herstellen van de rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol, wat met de algehele LVB-wijziging bereikt wordt.

LVNL stelt ook dat er onduidelijkheid is over handhaving en dat er geen garantie is op voorkomen van overschrijdingen van handhavingspunten, met een toename van handhavingsverzoeken als gevolg. Het ministerie reageert hier op dat als er overschrijdingen van handhavingspunten zullen plaatsvinden, de ILT hier op zal handhaven.

LVNL stelt dat als er in de toekomst noodzaak is om af te wijken van strikt preferentieel baangebruik, dit zal leiden tot het verplaatsen van geluid en tot geluidshinder voor meer omwonenden. Dit kan leiden tot discussies met omwonenden en sectorpartijen en mogelijk ook tot juridische procedures en/of tot een afname van het publieke vertrouwen in LVNL. Zij stellen daarom voor om de verantwoordelijkheden die voortkomen uit deze algehele LVB-wijziging helder te beleggen. Het ministerie reageert hier op dat afwijkingen van het preferentieel baangebruik alleen kunnen binnen de grenswaarden van alle handhavingspunten. Als een overschrijding zich voordoet, zal de ILT hier op handhaven. Het ministerie stelt ook dat de verantwoordelijkheden nu helder belegd zijn tussen het ministerie, ILT en LVNL. Mocht in de toekomst onduidelijkheid ontstaan, zullen hier gesprekken over gevoerd worden.

Verder vraagt LVNL aandacht voor de toekomstbestendigheid van het stelsel. Als zij in de toekomst noodzaak zien wijzigingen in de operatie door te voeren teneinde de veiligheid te behouden, te herstellen of te verbeteren, dan zou het stelsel daarin moeten kunnen voorzien, ook als dit consequenties zou hebben voor de grenswaarden van de handhavingspunten. Alleen dan zou de operatie veilig gehouden kunnen worden binnen een veranderende omgeving. Het ministerie zal altijd openstaan om in gesprek te gaan met LVNL over hun voorgestelde wijzigingen. Deze zullen dan beoordeeld worden op hun effectiviteit, veiligheid en gevolgen voor de omgeving en ultimo leiden tot een wijziging van het LVB.

Als laatste pleit LVNL er voor om een meerjarig experimenteerregeling in te zetten voorgaande het nieuwe LVB wordt vastgelegd. Dit, omdat het huidige stelsel de noodzakelijke stabiliteit met zich meebrengt, het LVB niet met simulaties is gevalideerd en omdat een aantal andere grote projecten geïmplementeerd worden. Het ministerie reageert hier op dat het LVB wordt vastgelegd om de rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol te herstellen. Het is belangrijk om deze spoedig te herstellen. Een meerjarig experimenteerregeling past hier niet bij. Uit de IVA blijkt dat de maatregelen in deze algehele LVB-wijziging veilig zijn.

6. Gevolgen

6.1 Gevolgen voor milieu

6.1.1 Algemeen

Op 16 februari 2021 is een ontwerpwijziging van het LVB op basis van het NNHS voor internetconsultatie gepubliceerd tegelijk met het bijbehorende MER uit 2020.[81] Het MER dat is opgesteld voor deze LVB-wijziging is geen aanvulling op of actualisatie van het MER 2020, maar een nieuw MER voor een nieuw voornemen tot wijziging van het LVB. De ontwerpwijziging van het LVB uit 2021 is ingetrokken.

Voor de wijziging van het LVB in verband met het NNHS was Schiphol initiatiefnemer voor het opstellen van het MER. Aangezien deze LVB-wijziging voortvloeit uit het regeerprogramma van 13 september 2024[82], de hiervoor genoemde uitspraak van de rechtbank Den Haag en de uitkomsten van de BA-procedure, is besloten dat voor dit MER het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat initiatiefnemer is. Als exploitant van de luchthaven en kennishouder heeft Schiphol daaraan meegewerkt.

In het MER zijn de milieueffecten inzichtelijk gemaakt van het genotificeerde pakket met een ondergrens (460.000 handelsverkeer, waarvan 27.000 in de nacht) en de situatie zonder exploitatiebeperking, waarvoor het doorlopen van de BA-procedure niet nodig is (500.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer, waarvan 32.000 in de nacht) als bovengrens. Bij het opstellen van het MER was nog onvoldoende concreet hoe het BA-pakket er definitief uit zou zien. Daarom zijn in het MER varianten inzichtelijk gemaakt waarbinnen het maatregelenpakket uit de BA-procedure valt en is daarin inzichtelijk gemaakt wat het effect daarvan is op het milieu. Hierbij is gebruik gemaakt van een gevoeligheidsanalyse. Hierdoor is het MER geschikt om een besluit te kunnen nemen over een LVB waarin dat maatregelenpakket wordt vastgelegd.

Voorafgaand aan het MER is een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) opgesteld. Daarin is de inhoud van het MER afgebakend. Ook is beschreven voor welke voorgenomen maatregelen de milieueffecten worden onderzocht en in het MER in kaart worden gebracht. De NRD is toegelicht en besproken in de MRS, de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en het luchtvaartsectoroverleg. De Commissie voor de milieueffectrapportage is om advies gevraagd op de NRD. De wettelijke adviseurs, in dit geval de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), zijn ook geraadpleegd.

Uit het MER blijkt dat de effecten van de voorgenomen activiteit passen binnen de gelijkwaardigheidscriteria.

6.1.2 Studiegebied

Voor het onderzoek naar de milieueffecten van de voorgenomen activiteit zijn studiegebieden gehanteerd waarbinnen de milieueffecten in kaart zijn gebracht. De omvang van het studiegebied verschilt per milieuaspect, omdat de effecten voor bijvoorbeeld geluid zich verder uitstrekken dan de effecten voor luchtkwaliteit. De omvang van het studiegebied is per milieuaspect bepaald aan de hand van de reikwijdte van effecten.

6.1.3 Voorgenomen activiteit en referentiesituatie

In het MER is gewerkt met twee alternatieven die de onder- en bovengrens van de voorgenomen activiteit in kaart brengen. Het betreft een situatie zonder en een situatie met een exploitatiebeperking. Concreet zijn de volgende twee alternatieve situaties onderzocht:

- Bovengrens (hierna: VABG)
  Dit is de situatie zonder exploitatiebeperking, met 500.000 vliegbewegingen handelsverkeer, waarvan 32.000 in de nacht. Deze situatie is gebaseerd op het verkeersscenario uit de gebruiksprognose van 2024 en opgeschaald naar een situatie met 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 bewegingen in de nacht. Deze situatie beschrijft de bovengrens van de voorgenomen activiteit. Deze situatie wordt voor de zichtjaren 2024 en 2030 onderzocht.
- Ondergrens (hierna: VAOG)
  Dit is de situatie met een exploitatiebeperking: 460.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer, waarvan 27.000 in de nacht, in combinatie met extra maatregelen die voortkomen uit de BA-procedure. Deze situatie is ook gebaseerd op de door Schiphol geactualiseerde gebruiksprog-

[81] www.luchtvaartindetoekomst.nl.
[82] Bijlage 2024D33033 bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.

nose 2024, maar vervolgens afgeschaald naar een situatie met 460.000 vliegtuigbewegingen (waarvan 27.000 bewegingen in de nacht). Het verkeersbeeld is daarbij aangepast op basis van het verwachte effect van de maatregelen uit het in september 2024 genotificeerde maatregelenpakket van de BA-procedure. Deze situatie beschrijft de ondergrens van de voorgenomen activiteit. Ook deze situatie wordt voor de zichtjaren 2024 en 2030 onderzocht.

De keuze voor de alternatieven in het MER moet worden gezien in de context van het RBV-vonnis. In dit vonnis van 20 maart 2024 heeft de rechtbank Den Haag de Staat opgedragen om binnen een jaar praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Om gevolg te geven aan deze uitspraak is zo snel mogelijk gestart met het opstellen van het MER. Het opstellen van een MER is namelijk noodzakelijk voor het vaststellen van een LVB en is een uitgebreid proces, met om die reden een lange doorlooptijd. Omdat op dat moment de precieze uitkomst van de balanced approach-procedure nog niet bekend was, is voor de voorgenomen activiteit een bandbreedte van milieueffecten in beeld gebracht tussen 460.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen. De totstandkoming van het bovengrensalternatief is ook zo beschreven bij de start van het MER-traject in de NRD. Dat is vervolgens uitgevoerd. Aanvullend is in het MER aangetoond dat de milieueffecten van het uiteindelijke LVB-scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen binnen deze bandbreedte (460.000 – 500.000 vliegtuigbewegingen) van het MER vallen. Hiermee geeft het MER voldoende beslisinformatie voor het LVB.

De milieueffecten van de twee alternatieven zijn in beeld gebracht door de milieueffecten te vergelijken met de milieueffecten van een referentiesituatie. De referentiesituatie is de situatie die ontstaat als de voorgenomen activiteit niet wordt gerealiseerd. In het MER worden twee referentiesituaties gebruikt:

- Vigerend LVB (hierna: refLVB)
  Dit is de situatie die volgt uit het vigerend LVB. In het vigerend LVB zijn grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten vastgesteld. Het verkeersbeeld waarop deze grenswaarden zijn gebaseerd is inmiddels meer dan tien jaar oud en kan niet worden gebruikt om de referentiesituatie op te baseren. De huidige verkeersafhandeling past immers niet binnen de grenswaarden in de handhavingspunten. Vanwege het anticiperend handhaven, zijn de grenswaarde in de handhavingspunten immers sinds 2010 niet meer tussentijds geactualiseerd om deze voortdurend te laten aansluiten bij de feitelijke verkeersafhandeling. Daarom is een passend scenario van vliegverkeer opgesteld door het aantal vliegtuigbewegingen te beperken totdat de geluidbelasting past binnen de grenswaarden in de handhavingspunten van het vigerend LVB. Hierbij bepaalt het meest knellende handhavingspunt de omvang van het vliegverkeer. Dit is weliswaar een passende situatie, maar levert geen realistisch verkeersbeeld op.
- Anticiperend handhaven (hierna: refahh)
  In de praktijk is al langere tijd sprake van anticiperend handhaven, een situatie waarin een overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt wordt toegestaan als deze wordt veroorzaakt door het toepassen van de regels van het nieuwe stelsel: het strikt preferent vliegen. Deze situatie vormt een realistisch uitgangspunt voor de beoordeling van de werkelijke milieueffecten en maakt het mogelijk om een goede vergelijking te maken met de verwachte effecten van de voorgenomen activiteit. Deze referentiesituatie is identiek aan de bovengrens van voorgenomen activiteit (met 500.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer, waarvan 32.000 in de nacht).

De keuze voor de referentiesituaties in het MER moet worden gezien in de context van de situatie die is ontstaan als gevolg van het jarenlang anticiperend handhaven. Er bestaat een verschil tussen de juridisch vastgelegde situatie (het vigerende LVB) en de feitelijke situatie waarin Schiphol wordt geëxploiteerd. Naar het oordeel van de Hoge Raad in 2024 kan deze gedoogsituatie niet beëindigd worden zonder een balanced approach-procedure te doorlopen. Dat is moeilijk te verenigen met de methodiek van het MER waar het project (in dit geval het LVB) tegen vastgestelde regelgeving moet worden afgezet. Daarom is in het MER uitgegaan van zowel de feitelijke gedoogsituatie als de theoretische juridische situatie, waar volgens de Hoge Raad niet zomaar op teruggevallen mag worden.

Voor de referentie anticiperend handhaven is uitgegaan van de maximale toegestane situatie. Wat wordt verstaan onder de referentiesituatie is gedefinieerd in artikel 11.16 van het Omgevingsbesluit. Het is gebruikelijk om uit te gaan van de maximale toegestane situatie omdat dat de situatie is waar het met autonome ontwikkelingen naartoe zal groeien. Hiermee wordt voorkomen dat bij de beoordeling wordt uitgegaan van een momentopname van de huidige feitelijke situatie, terwijl de geldende planologische of vergunningstechnische mogelijkheden nog niet volledig zijn benut. De maximaal toegestane situatie vormt daarmee een realistische en juridisch relevante referentie voor de beoordeling van de effecten van het voorgenomen initiatief. Er had voor gekozen kunnen worden om een vergelijking te maken met het feitelijk gebruik van de luchthaven. Een vergelijking met het feitelijk gebruik is echter kwetsbaar omdat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de representativiteit van de uitkomsten per jaar in de praktijk. Door bijvoorbeeld onderhoud aan de banen en wisselende

weersomstandigheden is de operatie op Schiphol ieder jaar anders en niet per se representatief voor de gemiddelde effecten die omwonenden lokaal mogen verwachten. Sinds 2019 fluctueert het jaarlijkse aantal vliegtuigbewegingen stevig als gevolg van COVID-19 en de herstelperiode daarna (tussen ca 500.000 in 2019 en ca 265.000 in 2021, en herstel daarna). Daarnaast is de verwachting dat zo'n aanpak weinig relevante aanvullende informatie zou opleveren. Immers, zo'n te onderzoeken feitelijke situatie zou binnen de bandbreedte vallen die reeds onderzocht is en niet wezenlijk verschillen van de onderzochte referentiesituaties (294.000 of 500.000 vliegtuigbewegingen) of het ondergrensalternatief (460.000). Omdat het geen wezenlijke nieuwe informatie op zou leveren, maar wel de nodige tijd zou kosten, zou het aanvullend in beeld brengen van een feitelijke situatie onnodige vertraging in de uitvoering van het RBV-vonnis betekenen.

Bij de beoordeling van de effecten op natuur worden de effecten van de voorgenomen activiteit afgezet tegen een afwijkende referentiesituatie, vergeleken met de andere milieuaspecten in deze MER. De referentiesituatie kan per Natura 2000-gebied verschillen, deze is namelijk afhankelijk van de referentiedatum voor het desbetreffende gebied. In verband met de ingebruikname van de Polderbaan in 2003 wordt er onderscheid gemaakt in Natura 2000-gebieden die vóór en vanaf 2003 zijn aangewezen. Concreet betekent dit dat voor Natura 2000-gebieden die vóór 2003 zijn aangewezen, de referentiesituatie bepaald wordt door de vergunde exploitatie van Luchthaven Schiphol met een vierbanenstelsel en voor Natura 2000-gebieden die vanaf 2003 zijn aangewezen, het vijfbanenstelsel bepalend is voor de referentiesituatie.

6.1.4 Effecten

6.1.4.1 Geluid

Het Totaal Volume van de Geluidbelasting (TVG) is een grootheid voor de totale hoeveelheid geluid die in enig jaar veroorzaakt wordt door startende en landende vliegtuigen. Het TVG neemt af vanaf 2024 tot 2030, maar in minder grote mate dan de afname die zichtbaar is van refahh en VABG naar VAOG. De grootste reductie is zichtbaar in het TVG voor de nacht in 2024. Hierbij spelen de maatregelen uit het balanced approach-maatregelenpakket een grote rol, namelijk de maatregelen die het aantal stillere toestellen in de nacht stimuleert.

Als gevolg van vlootvernieuwing neemt de jaargemiddelde geluidbelasting voor het etmaal in 2030 af t.o.v. de referentiesituatie refahh in 2024. De jaargemiddelde geluidbelasting voor het etmaal in VAOG is tevens lager dan in VABG als gevolg van een lager aantal vliegtuigbewegingen en toepassing van het maatregelenpakket van de balanced approach-procedure. Tevens neemt de jaargemiddelde geluidbelasting in de nacht in 2030 af t.o.v. de referentiesituatie refahh in 2024. De jaargemiddelde geluidbelasting in de nacht in VAOG is tevens lager dan in VABG als gevolg van een lager aantal vliegtuigbewegingen en toepassing van het maatregelenpakket van de balanced approach-procedure.

6.1.4.2 Externe veiligheid

Aan de hand van de gemiddelde ongevalskans, het aantal bewegingen en het gemiddeld maximaal startgewicht is voor de nominale scenario's het totaal risicogewicht uitgerekend van het gecombineerde handels- en GA-verkeer. De Totaal Risico Gewicht (TRG)-grenswaarde bedraagt volgens het huidige LVB 9,724 ton (per jaar). Alle scenario's voldoen aan de TRG-grenswaarde. De Plaatsgebonden Risico (PR)- contouren van de bovengrens voorgenomen activiteit zijn in oppervlakte ongeveer 3 tot 6% groter dan die van de ondergrens voorgenomen activiteit. De toename in oppervlakte en aantal woningen is voor peiljaar 2030 iets groter dan voor peiljaar 2024. Het aantal woningen binnen de 10-5 PR-contour is in alle gevallen nul en verandert als enige niet.

6.1.4.3 Luchtkwaliteit

Voor de toets aan de emissiegrenswaarden in het LVB zijn de emissies van CO, NO_X, VOS, SO_2 en PM_{10} berekend in overeenstemming met het rekenvoorschrift dat is beschreven in de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI). De resultaten laten zien dat de emissies per gecorrigeerde vliegtuigbeweging in alle onderzochte situaties onder de geldende grenswaarden blijven, zoals vastgelegd in het LVB.

Voor de toets aan de omgevingswaarden voor concentraties van luchtverontreinigende stoffen die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving[83] is de bijdrage van de voorgenomen activiteit aan de concentraties in de omgeving van Schiphol in beeld gebracht. Daarbij is beoordeeld of omgevingswaarden worden overschreden en in welke mate de luchtkwaliteit in de omgeving verandert ten

[83] § 2.2.1.1 Besluit kwaliteit leefomgeving.

opzichte van de referentiesituaties. Ten opzichte van de referentie met anticiperend handhaven leidt de voorgenomen activiteit niet tot concentratietoenames. Ten opzichte van de referentie LVB leidt de voorgenomen activiteit bij enkele woningen tot een relevante toename van de NO_2-concentraties (hoger dan de wettelijke grens voor 'niet in betekenende mate') op locaties waar in 2030 een overschrijding dreigt de aangescherpte Europese grenswaarde, waaraan vanaf 2030 moet worden voldaan.[84]

6.1.4.4 Klimaat

Ten aanzien van klimaatgassen worden de CO_2-emissies bepaald voor de gehele vlucht van alle vliegtuigbewegingen vertrekkend vanaf Schiphol, inclusief taxiën en APU-gebruik. Voor de grondbronnen worden de CO_2-emissies bepaald voor het platformverkeer en het gasverbruik van Schiphol. Ten opzichte van de referentie met anticiperend handhaven leidt de voorgenomen activiteit niet tot toename van CO_2-emissies. Ten opzichte van de referentie LVB 2008 leidt de voorgenomen activiteit wel tot een toename van CO_2-emissies, als gevolg van het verschil in aantal vliegtuigbewegingen. De CO_2-emissies van de voorgenomen activiteit in 2030 nemen af ten opzichte van die van 2024. Dit is een gevolg van vlootvernieuwing en de bijbehorende verbeteringen aangaande brandstofverbruik.

6.1.4.5 Natuur

Als onderdeel van het MER zijn de effecten van de voorgenomen activiteit (ten opzichte van de referentiesituaties) op Natura 2000-gebieden in beeld zijn gebracht en beoordeeld. Daarbij is gekeken naar:
- Verstoring door vermestende en verzurende depositie;
- Verstoring door geluid en visuele verstoring;
- Vogelaanvaringen in relatie tot Natura 2000-doelen.

Bij deze beoordeling is gekeken naar de effecten van:
- Luchtgebonden activiteiten;
- Grondgebonden activiteiten;
- Wegverkeer van en naar de luchthaven.

Ook is rekening gehouden met de effecten van bouwprojecten voor de aanleg, inrichting, renovatie, het onderhoud en beheer van faciliteiten voor zover die onlosmakelijk verbonden zijn met de exploitatie en met het beheer en onderhoud van het banenstelsel van Schiphol.

Uit deze beoordeling volgt dat de veranderingen in aantallen en routes van vliegtuigbewegingen, geluidbelasting en optische verstoring en vermestende en verzurende deposities als gevolg van de voorgenomen activiteit inclusief mitigerende maatregelen in de nominale situatie en in vergelijking met de referentiesituaties, in geen enkel Natura 2000-gebied leiden tot effecten die het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen.

Verder zijn in het kader van het MER de effecten van de voorgenomen activiteit op NNN-gebieden, weidevogel- en ganzenfoerageergebieden en beschermde en overige soorten, in beeld gebracht en beoordeeld.

6.1.4.6 Gezondheid

Langdurige blootstelling aan vliegtuiggeluid kan diverse negatieve gezondheidseffecten veroorzaken. Volgens het WHO-advies uit 2018 kan nachtelijk geluid, vanwege de slaapverstoring, resulteren in vermoeidheid en verminderde prestaties overdag. Daarnaast is er een aantoonbaar verhoogd risico op hart- en vaatziekten, zoals hoge bloeddruk en hartinfarcten, als gevolg van chronische stressreacties op geluid. Bij kinderen kan blootstelling aan vliegtuiggeluid de cognitieve ontwikkeling schaden, met name de leerprestaties op scholen in de buurt van luchthavens.

De door het RIVM ontwikkelde MGR (MilieuGezondheidsRisico)-indicator biedt in dit verband waardevolle ondersteuning om de cumulatieve effecten van verschillende vormen van milieubelasting, waaronder geluid, op de gezondheid integraal in beeld te brengen. Door het kwantitatieve karakter en de ruimtelijke detaillering is de MGR bijzonder geschikt om binnen een MER systematisch gezondheidsrisico's rondom te identificeren. De MGR geeft een indicatie van het plaatsgebonden milieu gerelateerde gezondheidsverlies. Voor een beoordeling van de gezondheidsrisico's van de milieusituatie voor een bepaalde populatie in bijvoorbeeld een wijk is een gedetailleerde risico-

[84] Richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking). Te raadplegen via http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2881/oj.

evaluatie op maat nodig. Er is berekend wat de verdeling van de MGR in Nederland is. Gemiddeld is de MGR 5,7%.

Op basis van de resultaten uit het deelonderzoek Geluid en het deelonderzoek Emissies, luchtkwaliteit en depositie is de MGR-totaal in alle rekenpunten in een grid rondom de luchthaven bepaald. De rekenpunten zoals deze zijn toegepast in het deelonderzoek Emissies, luchtkwaliteit en depositie zijn leidend voor de gekozen rekenpunten. Het MER geeft verder overzichten van de milieueffecten van de voorgenomen activiteit ten opzichte van de referentiesituatie. Een volledig beeld van de milieueffecten, met nadere toelichting en details, is per thema opgenomen in de verschillende deelonderzoeken in het Achtergronddocument Milieu.

6.2 Gevolgen voor omwonenden

6.2.1 Algemeen

De motivering van ruimtelijke besluiten vereist dat de onevenredige gevolgen voor omwonenden worden beperkt door middel van een belangenafweging, zodat de lasten niet buitensporig zijn in verhouding tot het maatschappelijk doel van het besluit. Waar mogelijk dienen de nadelige gevolgen van het besluit zoveel mogelijk te worden weggenomen. Waar toch schade of een onevenredig groot nadeel ontstaat, kan nadeelcompensatie worden aangevraagd.

Relevant om in dit verband te vermelden is dat alleen de schade die boven het normale maatschappelijke risico (of het *bedrijfsrisico*) uitgaat en die iemand onevenredig zwaar treft voor vergoeding in aanmerking komt. Afhankelijk van de schadesoort zijn er in de Wet luchtvaart percentages opgenomen om uiting te geven aan het normaal maatschappelijk risico. Zo is in de art 8.31, tweede lid, van de Wet luchtvaart bepaald dat voor schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak, vier procent wordt aangemerkt als behorend tot het normaal maatschappelijke risico.

6.2.2 Hinderbeperkende maatregelen

Naast de stappen die het huidige kabinet neemt om de geluidbelasting aan de bron te verminderen, zoals minder vliegen en het weren van de meest lawaaiige toestellen, worden er ook flankerende maatregelen getroffen. Om de omwonenden van Schiphol te beschermen tegen een te hoge geluidbelasting wordt sinds het begin van de jaren 80 van de vorige eeuw geluidsisolatie ingezet als een maatregel voor de bescherming van de ontvanger tegen geluidhinder. Onder de projecten geluidsisolatiebeleid Schiphol ('GIS') 1, 2 en 3 zijn in de periode 1984–2012 ongeveer 13.000 geluidgevoelige objecten geïsoleerd op basis van de toen berekende geluidbelasting van de luchthaven Schiphol. In 2023 is een nieuw project van start gegaan dat voorziet in de mogelijkheid om geluidwerende maatregelen aan woningen in de omgeving van de luchthaven Schiphol aan te brengen die binnen de 60 dB(A) L_{den}-contour liggen. In 2026 wordt de regeling die hieraan ten grondslag ligt aangepast om de contour te vergroten zodat deze in lijn is met het grenswaardenscenario uit het vigerende LVB (478.000 vliegtuigbewegingen).[85] Dit zal rond de zomer van 2026 gepubliceerd worden in de Staatscourant.

6.2.3 Effecten

In het MER worden de milieueffecten inzichtelijk gemaakt van het in het kader van de BA-procedure genotificeerde pakket aan maatregelen met een ondergrens (460.000 handelsverkeer, waarvan 27.000 in de nacht) en de situatie zonder exploitatiebeperking, waarvoor het doorlopen van de BA-procedure niet nodig is (500.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer, waarvan 32.000 in de nacht) als bovengrens. Het maximum aantal vliegtuigbewegingen is vastgelegd op 478.000 vliegtuigbewegingen. De effecten van de situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen vallen binnen de onderzochte bandbreedte. De milieueffecten van de twee alternatieven zijn in beeld gebracht door de milieueffecten te vergelijken met de milieueffecten van twee referentiesituaties, (1) het vigerend LVB (refLVB) en (2) het anticiperend handhaven (refahh).

Uit de effectstudies volgen onder meer de effecten qua geluid, externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Zaken als een toename van de geluidbelasting en publiekrechtelijke beperkingen voor de functie van gebouwen en de ruimtelijke ontwikkeling, kunnen aanleiding vormen om nadeelcompensatie aan te vragen.

Ten opzichte van de referentiesituatie van anticiperend handhaven geldt dat in het ondergrensscenario in 2030 voor alle effecten een gelijkblijvende situatie of afname is te zien. Het meest in het oog

[85] Regeling geluidwerende voorzieningen luchthaven Schiphol.

springend zijn de afnames van de aantallen ernstig gehinderden, ernstig slaapverstoorden en woningen binnen de L_{den}- en L_{night}-contouren. Op basis van de effectstudies zijn er voor omwonenden geen onevenredige gevolgen van dit LVB.

Tot slot nog een opmerking over de ruimtelijke beperkingen. De ruimtelijke beperkingen voor gronden en gebouwen zijn vastgelegd in het LIB. Het beleidsvoornemen is om deze ruimtelijke beperkingen te actualiseren, zodat het LIB weer aansluit op het LVB. Bij een wijziging van het LIB dienen de specifieke effecten van deze actualisatie, aanvullend op de MER van het LVB, in beeld te worden gebracht.

6.3 Gevolgen voor administratieve lasten voor bedrijven en burgers en bestuurlijke lasten voor overheden.

6.3.1 LVB

Administratieve lasten zijn de jaarlijkse kosten voor burgers en bedrijven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de nieuwe wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De bestuurlijke lasten van de overheid hebben betrekking op de jaarlijkse kosten van de uitvoering van de voorgenomen wijzigingen door de overheid en haar uitvoeringsinstanties. Het LVB, zoals door dit besluit gewijzigd, is specifiek van toepassing op de luchthaven Schiphol, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen die Schiphol aandoen.

Bezien is of de hieronder genoemde wijzigingen, die in het besluit zijn opgenomen, leiden tot extra administratieve lasten voor Schiphol, LVNL of de luchtvaartmaatschappijen.
1. Nieuwe handhavingspunten met grenswaarden voor de geluidsbelasting;
2. Vier regels voor preferentieel baangebruik;
3. Baanonderhoud;
4. Regels met betrekking tot de verplichte gebruiksprognose voorafgaand aan het gebruiksjaar en de evaluatie van de gebruiksprognose na afloop van het gebruiksjaar;
5. Versterken van het handhavingsinstrumentarium van de ILT met de verplichting voor de exploitant van een beheersplan en publicatie en evaluatie daarvan door de ILT.

Ad 1

Informatie over de ontwikkeling van de geluidbelasting in de handhavingspunten in het LVB moet op basis van de RMI worden aangeleverd. Schiphol rapporteert maandelijks aan de ILT over het capaciteitsgebruik (gerealiseerde geluidbelasting) en de resterende gebruiksruimte van de handhavingspunten en de ZOG.

De ILT rapporteert in de halfjaarlijkse rapportages over de grenswaarden en geeft hierbij duiding en context. Nieuwe handhavingspunten leiden niet tot een toename van de kwalitatieve administratieve lasten, omdat de bestaande rapportageplicht in relatie tot de handhavingspunten niet is gewijzigd. Wel zullen de kwantitatieve administratieve lasten toenemen, omdat er 114 handhavingspunten bijkomen. Er moet dus over meer handhavingspunten gerapporteerd worden.

Ad 2

De regels voor preferentieel baangebruik, inclusief alle informatie- en rapportageverplichtingen, worden al sinds 2010 uitgevoerd zonder dat dit in regelgeving is vastgelegd. De inwerkingtreding van de LVB-wijziging zal daarmee niet leiden tot extra administratieve lasten.

Ad 3

Het aanvragen van een vrijstelling in verband met onderhoud waarbij het nodig is om af te wijken van de regels voor baangebruik en/of van de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten in het LVB, is een praktijk die al jaren gehanteerd wordt. Hiermee zijn dus geen extra administratieve lasten gepaard.

Ad 4

Zie hierna onder RMI.

Ad 5

Met deze wijziging krijgt de exploitant van de luchthaven de verplichting om reeds gedurende het gebruiksjaar in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen voor de ILT een beheersplan

te maken bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden of een norm. In dat plan wordt aangetoond op welke manier wordt voorkomen dat de dreigende overschrijding van de grenswaarden of norm daadwerkelijk plaatsvindt in de lopende handhavingsperiode.

Deze wijziging leidt op zichzelf niet tot een wijziging van de administratieve lasten. Het in de loop van een gebruiksjaar vragen om een beheersplan door de ILT, indien de verwachting bestaat dat een grenswaarde aan het eind van het gebruiksjaar zal worden overschreden, is reeds een bestaande praktijk. Het enige verschil is dat dit nu in het LVB is opgenomen. Het opstellen van een beheersplan door de exploitant wordt daarom geacht onder de reguliere activiteiten van Schiphol te vallen. Het beheersplan wordt door de ILT gepubliceerd tegelijk met de handhavingsrapportage, bedoeld in artikel 8.29 van de Wet luchtvaart. In de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 is bepaald is dat in de handhavingsrapportage ook wordt ingegaan op de uitvoering van het beheersplan. Het vastleggen van een maximum aantal bewegingen voor GA zal ook niet leiden tot meer regeldruk voor luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven, omdat het proces van slotallocatie niet wijzigt. De slotcoördinator zal bij het verdelen van de slots rekening moeten houden met het maximum. Voor de ILT betekent het opnemen van een maximum aantal voor GA een beperkte extra handhavingstaak.

6.3.2 RMI

De wijziging van het LVB vereist ook wijziging van de RMI. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging ten behoeve van het NNHS is overigens al een opgave gedaan.[86] Daarbij is aangegeven welke extra administratieve lasten van de baangebruiksregels uit het NNHS voortvloeien via de informatieverplichtingen die zijn opgenomen in de met het LVB samenhangende RMI.

In de RMI zijn de rapportageverplichtingen voor de luchtvaartsector ten behoeve van monitoring en handhaving van de regels en grenswaarden in de Wet luchtvaart en het LVB opgenomen. In de RMI zijn daartoe voorschriften vastgelegd voor het registreren, bewerken en berekenen van gegevens en rapporteren van resultaten aan de ILT, zodat vastgesteld kan worden of aan de normen is voldaan. De RMI is aangepast met de in het MER gehanteerde actuele gegevens en rekenvoorschriften. De nieuw te leveren gegevens door de luchthaven Schiphol betreffen de invoer ten behoeve van de gebruiksprognose, de evaluatie daarvan en de handhavingsrapportages van de ILT. Door Schiphol wordt al jaren gerapporteerd over de toepassing van de regels voor preferentieel baangebruik ook worden gebruiksprognoses en evaluaties al jaren uitgevoerd. Er zijn naar verwachting daarmee geen extra administratieve lasten gemoeid. Mogelijk zijn hiermee nog eenmalige nalevingskosten gemoeid van een bedrag van € 382.000 voor het systeem met betrekking tot de baanbeschikbaarheidsregistratie.

De aanvullend te leveren gegevens door LVNL betreffen eveneens de invoer voor de gebruiksprognose vooraf, de evaluatie van het gebruiksjaar achteraf en de handhavingsrapportages van de ILT. Daarnaast moet informatie worden geleverd ten behoeve van de door de ILT uit te voeren audits. De totale daarmee gemoeide bestuurlijke lasten bedragen jaarlijks naar verwachting € 16.920 (376 uur x € 45). De nalevingskosten betreffen het systeem ten behoeve van de rapportages over het gebruik van banen en baancombinaties en bedragen voor zover niet reeds geïmplementeerd eenmalig € 90.000 plus een jaarlijks bedrag van € 3.600 (80 uur x € 45) voor onderhoud van het systeem. In dit kader is van belang dat het NNHS inclusief alle informatie- en rapportageverplichtingen al sinds 2010 wordt uitgevoerd.
Geconcludeerd kan worden dat de wijziging van het LVB en de bijbehorende wijziging van de RMI geen significant extra lasten met zich meebrengen. In dit verband is bovendien van belang dat preferent baangebruik inclusief (bijna) alle informatie- en rapportageverplichtingen al sinds 2010 worden toegepast. Uit de toepassing van de vier baangebruiksregels vloeien daarom geen extra lasten voort.

Een ontwerp van deze LVB-wijziging is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

6.4 Gevolgen vliegveiligheid

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een onafhankelijke integrale veiligheidsanalyse (IVA) laten uitvoeren op de geluidsbeperkende maatregelen die opgenomen worden in de algehele LVB-wijziging.[87] Bij deze IVA werd voor elke geluidsbeperkende maatregel vastgesteld welke van de 36 ICAO ongevalscategorieën relevant zijn en of als gevolg van de maatregel de ongevalskans per beweging verandert ten opzichte van het gebruiksjaar 2024. De resultaten zijn samengevoegd tot een

[86] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 098, nr. 3.
[87] Actualisatie Integrale Veiligheidsanalyse 2024.

totaaleffect op de ongevalskans per beweging en de ongevalskans per jaar. Op basis daarvan zijn ook effecten op externe veiligheid bepaald. De gecombineerde geluidsmaatregelen leiden tot een ongevalskans per beweging die 0,9% tot 0,2% kleiner is dan de ongevalskans per beweging in de situatie voor de inwerkingtreding van deze wijziging van het LVB. Deze veranderingen zijn zo gering, en de marge om te voldoen aan het gelijkswaardigheidscriterium is zo ruim, dat er geen effecten op de externe veiligheid zijn te verwachten. De resultaten van de IVA laten zien dat er vanuit het oogpunt van luchtvaartveiligheid geen belemmeringen zijn om het maatregelenpakket in te voeren. Doordat de ongevalskansen over het geheel genomen licht dalen met invoering van de maatregelen, zijn ook geen specifieke maatregelen nodig om eventuele veiligheidsrisico's die samenhangen met deze maatregelen te mitigeren.

In de uitgevoerde IVA is gekeken naar de ongevalskans van een maximum aantal vliegtuigbewegingen tussen een bandbreedte van 475.000 en 485.000. Het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 dat met de versnelde wijziging van het LVB werd vastgelegd valt hier binnen. Zoals hierboven beschreven, worden er vanwege deze maatregel, net zoals de maatregelen die worden vastgelegd met de algehele LVB-wijziging, geen effecten op de externe veiligheid verwacht. Ook bij de gefaseerde terugkeer naar een maximum aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen, zal de ongevalskans niet toenemen. Het ministerie heeft in 2018 een IVA laten uitvoeren voor een beperkte groei op Schiphol van 500.000 vliegtuigbewegingen naar 550.000 vliegtuigbewegingen. Hieruit is gebleken dat dit mogelijk is, zonder dat de kans op een ongeval per jaar toeneemt, dankzij genomen maatregelen. Hierbij moet de groei wel plaatsvinden zonder verhoging van het piekuurcapaciteit en zonder aanpassing van het huidige systeem waarbij wisselingen van baancombinaties plaatsvinden (mede) aan de hand van baanpreferenties op basis van geluid. Met de voorliggende algehele LVB-wijziging wordt dit laatste ook vastgelegd.[88] Twee jaar laten heeft een actualisatie van de IVA uit 2018 plaatsgevonden.[89] Hierin werd gekeken of de maatregelen om de veiligheid te verbeteren voorgesteld in onder andere de IVA van 2018 zijn ingevoerd en of deze voldoende zijn om een groei op Schiphol tot 540.000 vliegtuigbewegingen veilig te kunnen accommoderen. Hierin wordt gesteld dat de uitgangspunten van de IVA uit 2018 ongewijzigd zijn en dat er een groei kan plaatsvinden tot 540.000 vliegtuigbewegingen zonder dat de ongevalskans toeneemt. Gebaseerd hierop kan dan ook geconcludeerd worden dat een gefaseerde terugkeer naar een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen geen effect op de ongevalskans zal hebben.

7. Maatschappelijk economische effecten

7.1 Maatschappelijk economische effecten

Schiphol is een hubluchthaven die Nederland verbindt met veel bestemmingen wereldwijd. Het uitgebreide Schipholnetwerk draagt positief bij aan de welvaart, omdat Nederlanders snel en betaalbaar naar hun zakelijke of vakantiebestemming, familie of vrienden kunnen reizen. Naast het passagiersvervoer is luchtvracht belangrijk voor de internationale handel als snel alternatief ten opzichte van andere modaliteiten. Nederland heeft een sterke, gediversifieerde economie met veel verschillende sectoren. Deze diversiteit is van groot belang voor een gezonde economie: het maakt ons wendbaar en weerbaar. De luchtvaart biedt toegang tot markten, wat bijdraagt aan het succes van Nederlandse strategisch belangrijke sectoren: waar het meest te verdienen is voor Nederlandse bedrijven en wat het meeste bijdraagt aan de weerbaarheid van de Nederlandse economie. Daarnaast is Nederland één van de meest open economieën ter wereld en de derde exporteur van diensten in de EU: meer dan 30% van ons nationale inkomen komt uit het buitenland.

De wereldwijde bereikbaarheid via de Nederlandse luchtvaart voor personen en goederen levert een belangrijke bijdrage aan onze welvaart en ons welzijn. Alle luchtvaartmaatschappijen dragen bij aan de verbondenheid en connectiviteit van Schiphol. Het verbindingennetwerk dat luchtvaartmaatschappijen aanbieden vanaf Schiphol, is groter dan men op basis van de thuismarkt zou verwachten. Dat geldt met name voor intercontinentale routes en de hoge frequenties op Europese routes. Dit komt door het zogeheten hub-en-spoke-model van home-carrier KLM. De luchtvaartmaatschappij laat aankomende en vertrekkende vluchten goed op elkaar aansluiten en trekt daarmee overstappende (transfer)passagiers aan. Schiphol hoort mede daardoor tot de best verbonden luchthavens in de wereld. Dit uitgebreide vluchtaanbod levert een groot economisch effect op voor Nederland als open diensteneconomie: het verlaagt transportkosten, verhoogt productiviteit en versterkt het vestigingsklimaat, wat buitenlandse investeringen aantrekt.

Het belang van transferpassagiers op Schiphol voor de internationale bereikbaarheid van Nederland is eerder onderzocht door SEO (2023). In de hypothetische situatie dat er geen overstappende passagiers

[88] Integrale Veiligheidsanalyse Schiphol.
[89] Actualisatie Integrale Veiligheidsanalyse Schiphol.

bij KLM zouden zijn, zou dit leiden tot een halvering van het aanbod aan vluchten, de netwerkkwaliteit en de directe connectiviteit op Schiphol. Het aantal directe intercontinentale bestemmingen zou met bijna 40% afnemen. Als bestemmingen niet langer direct verbonden zijn, neemt de gemiddelde reistijd toe doordat een overstap noodzakelijk is. De extra reistijd zou voor niet-Europese bestemmingen tussen de drie à vijf uur per reis liggen.

Nederland is een klein land met een open economie en daarbij is bereikbaarheid van groot belang voor de internationale concurrentiepositie. Een derde van onze welvaart verdient Nederland in het buitenland. Toegang tot (nieuwe) markten, internationaal ondernemerschap, missiegedreven innovatiebeleid en economische diplomatie vragen om een goede en brede verbondenheid met de rest van de wereld. Meer bedrijvigheid over de grens komt bovendien onze productiviteit en innovatievermogen ten goede. De toepassing van Nederlandse kennis en kunde op het gebied van wereldwijde opgaven met betrekking tot landbouw, energie en gezondheid evenals nieuwe technologie zijn een belangrijk aspect van ons toekomstige verdienvermogen.

Het omvangrijke bestemmingennetwerk van Schiphol is medebepalend voor het Nederlandse vestigingsklimaat. Naast factoren zoals digitale infrastructuur, gekwalificeerd personeel, het fiscale klimaat en de kwaliteit van de leefomgeving. De goede bereikbaarheid maakt Nederland aantrekkelijk voor bedrijven om zich te vestigen, wat zorgt voor werkgelegenheid en economische activiteit. Recentelijk onderzoek van The Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) onderstreept dat vele tientallen bedrijven expliciet de luchthaven Schiphol met zijn sterke netwerkkwaliteit van groot belang achten voor hun activiteiten. Een fors deel heeft ook gekozen voor een locatie waarvandaan Schiphol goed is te bereiken, en daarmee de rest van de wereld. Een sterke luchtvaartsector ondersteunt een diverse economie, onder andere via strategische sectoren en groeimarkten voor hoogwaardige export. Denk hierbij aan het vervoer van de halfgeleiders en specialistische medische goederen in de Life, Science & Health (LSH) sector.

Uit onderzoek van Decisio (2024) blijkt dat er op en rond Schiphol ruim 68.000 personen werken aan het ‘luchthavenproduct Schiphol’. Deze ca. 57.000 fte is de directe werkgelegenheid gerelateerd aan Schiphol. De indirecte (achterwaartse) werkgelegenheid betreft banen bij toeleveranciers van deze bedrijven en organisaties (en de toeleveranciers daarvan). Het gaat om 44.400 banen. Daarmee komt het totale economische belang van Schiphol (2023) op circa 111.200 banen, goed voor een toegevoegde waarde van circa EUR 11,8 miljard. Schiphol was met deze cijfers goed voor 1,11% van het BBP in Nederland in 2023.

Luchtvracht zorgt voor een groot deel van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid op Schiphol en Maastricht. Luchtvracht is belangrijk voor de internationale handel als snel alternatief ten opzichte van andere modaliteiten. Sectoren die afhankelijk zijn van luchtvrachtvervoer zijn onder andere de high-tech en de Life, Science & Health (LSH) sector. De hubfunctie bewijst haar nut ook bij het luchtvrachtvervoer. Vracht werd in 2024 op Schiphol voor circa 57% door vrachtvliegtuigen vervoerd. De overige 43% ging onderin de romp (Engels: belly) van passagiersvliegtuigen op lange afstanden. Daarmee zijn intercontinentale passagiersvluchten ook van belang voor het vrachtsegment, dat 25% van de toegevoegde waarde op Schiphol genereert.

De toegevoegde waarde van luchtvrachtvervoer op Schiphol is toegenomen van 1 miljard euro in 2010 tot 2,1 miljard euro in 2023. De toegevoegde waarde van luchtvrachtvervoer bestond onder andere uit 555 miljoen euro van expediteurs, 162 miljoen van truckers en koeriers en 128 miljoen van vrachtafhandelaars. Het overgrote deel van de toegevoegde waarde zit bij de luchtvrachtactiviteiten van de luchtvaartmaatschappijen. Het is belangrijk een sterke vrachtsector op Schiphol te houden, met het oog op het economisch belang en de (wederzijdse) relatie met het passagiersnetwerk.

7.2 Analyse maatschappelijk-economische betekenis

In het kader van de totstandkoming van het LVB zijn de effecten van de maatschappelijk-economische betekenis aan de hand van bandbreedtes van vliegtuigbewegingen in relatie tot de internationale verbondenheid van Nederland waar mogelijk onderzocht. Dit is gebeurd aan de hand van de bandbreedtes zoals deze ook in het Milieueffectrapport worden aangehouden. De alternatieven uit de MER en de economische analyse dienen consistent te zijn met elkaar.
Daarom kijkt deze economische analyse naar de twee hoekpunten uit de MER van respectievelijk 460.000 (het beleidsalternatief) en 500.000 (de referentiesituatie) vliegtuigbewegingen. Het onderzoek is geen volledige MKBA, maar een MKBA-light. In het onderzoek wordt op basis van de werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA’s de belangrijkste elementen van de maatschappelijke kosten en baten uiteengezet.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau SEO en gebaseerd op de scenario’s in de Welvaart en Leefomgeving (WLO) 2015. Ten tijde van het onderzoek waren de nieuwe scenario’s nog

niet bekend. De resultaten van het onderzoek tonen aan dat bij een verlaging van het maximum aantal jaarlijkse vliegtuigbewegingen op Schiphol van 500.000 naar 460.000 er sprake is van een beperkte impact op het aantal aangeboden bestemmingen en de internationale bereikbaarheid. Ten aanzien van het welvaartseffect laat het onderzoek zien dat er eerst een negatief effect valt te verwachten met een daling van 30 miljoen tot 70 miljoen euro. Op termijn herstelt de arbeidsmarkt zich weer. Het welvaartseffect zal positief uitvallen rond 2030 met een maximum van 150 miljoen euro. Echter, het blijft zeer moeilijk om wetenschappelijk te onderbouwen waar de grens ligt van het aantal vliegtuigbewegingen dat minimaal nodig is om de kwaliteit van het netwerk op Schiphol te borgen. Er zullen altijd kanttekeningen bij analyses te plaatsen zijn. Dit onderzoek moet daarom nadrukkelijk niet in isolement bezien worden. Maatschappelijk-economische effecten op bijvoorbeeld het vestigings- en investeringsklimaat en de handelsbetrekkingen van Nederland kunnen niet goed gemonetariseerd worden en zijn daarom niet als zodanig meegenomen in dit onderzoek. Hetzelfde geldt voor de bijdrage van luchtvaart aan de economische weerbaarheid van Nederland. In het verlengde daarvan is ook de waarde van strategische autonomie niet opgenomen. Daarom worden die elementen aan de hand van eerder ander onderzoek hierboven geduid.

7.3 Open strategische autonomie

De Nederlandse luchtvaartsector is van belang voor de open strategische autonomie van Nederland.[90] Strategische autonomie heeft niet alleen betrekking op het veiligheids- en defensiebeleid, maar ook op het economisch beleid omdat andere landen hier in toenemende mate geopolitiek-strategisch naar kijken. De Nederlandse luchtvaartsector is met haar internationale netwerk aan verbindingen vanaf Schiphol bij uitstek een sector waar altijd wederzijdse afhankelijkheden bestaan. Daarom is het van belang om voor de verbondenheid van Nederland de afhankelijkheid van buitenlandse luchthavens, luchtvaartmaatschappijen, luchtvaartindustrie en energieleveranciers te beperken. Een sterke en concurrerende nationale luchthaven is daarom in toenemende mate van strategisch belang.

8. Totstandkomingsprocedure

8.1 Procedure MER en adviezen Commissie voor de milieueffectrapportage

Een van de stappen in het wijzigen van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) is het opstellen van een milieueffectrapportage (MER). Daarin zijn de milieueffecten van de wijzigingen in kaart gebracht, zodat deze goed kunnen worden meegenomen in de besluitvorming over het LVB. Op 27 juni 2024 is een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) verstuurd aan de Tweede kamer.[91] Hierin staat wat er precies wordt onderzocht, zoals de impact van vliegroutes of de effecten van een krimp naar maximaal 478.000 vluchten. Een ieder heeft hierop een zienswijze kunnen indienen.[92] De onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage heeft getoetst of het rapport volledig is en of de milieugevolgen correct zijn beoordeeld.[93]

Op 15 mei 2026 is het advies van de Commissie voor de mer ontvangen. Deze is tevens gedeeld met de Eerste en Tweede Kamer. De belangrijkste punten uit het advies van de Commissie voor de mer waren onder andere i) de navolgbaarheid van gemaakte keuzes en uitgangspunten, zowel voor MER als het LVB-besluit; ii) duidelijke onderbouwing in hoeverre doelen voor bescherming van de omgeving worden behaald; iii) uitvoeren van breder alternatievenonderzoek; iV) de referentiesituatie LVB2008 niet alleen in de deelonderzoeken, maar ook in het hoofdrapport te beschouwen, en V) de LVB 2008 referentie opnieuw te bepalen met een hoger aantal vliegtuigbewegingen en verschillende aanvullende analyses uit te voeren naar milieu- en geluidseffecten, ook na 2030.

Naar aanleiding van het advies is besloten het MER te herzien.[94] In de herziening van het MER is het volgende meegenomen:
- in het hoofdrapport is een aanvullende toelichting opgenomen over het alternatievenonderzoek dat heeft plaatsgevonden in het kader van de balanced approach-procedure;
- er is ook extra toelichting opgenomen over het LVB besluit om de navolgbaarheid van gemaakte keuzes en uitgangspunten voor zowel LVB als MER te verbeteren;
- en daarnaast zijn verschillende aanvullende analyses uitgevoerd met betrekking tot de milieuonderzoeken.

De insteek was om aan zoveel mogelijk opvolging te geven aan de adviezen. Alleen de adviezen die moeilijk uitvoerbaar zijn en niet tot wezenlijk andere inzichten kunnen leiden, werden niet opgevolgd.

[90] Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 530.
[91] Kamerbrief over MER wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol | Rijksoverheid.nl.
[92] Staatscourant 2026, 1121 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.
[93] Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 – Commissie mer.
[94] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 601.

8.2 Informele consultatie

Tijdens de periode van juli 2024 tot en met september 2025 is er een traject van informele consultatie doorlopen, waarbij de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS), Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en sectorpartijen zijn geïnformeerd over de inhoud en wijzigingen van het LVB en hebben zij reacties hierop kunnen geven. Met het betrekken van deze partijen zijn de belangen van verschillende partijen en vanuit meerdere invalshoeken betrokken: belangen vanuit de maatschappij over de leefomgevingskwaliteit, belangen vanuit regionale overheden, en belangen vanuit luchtvaartsectorpartijen. Tijdens de formele consultatie (zienswijzenprocedure) heeft eenieder de mogelijkheid om zijn of haar zienswijze in te dienen over de LVB-wijziging.

Onderdelen die tijdens de informele consultatie ter sprake zijn gekomen zijn onder andere het stelsel van handhavingspunten en baangebruiksregels, de methodiek van de bepaling van de handhavingspunten en locaties van de handhavingspunten. Op basis van de reacties zijn verschillende aanpassingen aan de tekst van het LVB gedaan. In een later stadium is ook het voornemen van het ontwikkelen van een systematiek voor gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen met deze partijen besproken en zijn zij om een reactie gevraagd.

8.2.1 Inbreng Maatschappelijke Raad Schiphol

De MRS adviseert de minister van Infrastructuur en Waterstaat over Schiphol wanneer het betrekking heeft op luchtvaartaangelegenheden en de leefomgevingskwaliteit. Vanuit die rol is de MRS gedurende de totstandkoming van de LVB-wijziging intensief geconsulteerd en heeft zij een uitgebreid advies uitgebracht.

Hoewel de MRS zich op een aantal onderdelen kan vinden in het voorgestelde stelsel, stelt zij als principieel uitgangspunt dat de bescherming van de gezondheid van omwonenden leidend zou moeten zijn bij de vaststelling van de grenswaarden, en niet de bescherming van de luchthavenoperatie. Volgens de MRS is dit noodzakelijk om omwonenden effectief te beschermen tegen de negatieve gevolgen van vliegtuiggeluid. Dit uitgangspunt komt terug in vrijwel alle onderdelen van de door de MRS geleverde inbreng. Zo heeft de MRS opmerkingen gemaakt over de locaties van de handhavingspunten, de hoogte van de grenswaarden, het maximumaantal vliegtuigbewegingen en diverse andere onderdelen van de voorgestelde LVB-wijziging.

Daarnaast pleit de MRS voor het opnemen van een jaarlijks maximumaantal vliegtuigbewegingen in het LVB als instrument ter bescherming van de leefomgeving. Hoewel de MRS het opnemen van een maximumaantal vluchten ondersteunt, kan zij zich niet vinden in de voorgestelde grens van 478.000 vliegtuigbewegingen. Volgens de MRS is dit aantal niet gebaseerd op een voldoende kenbare en navolgbare belangenafweging en is niet aangetoond dat dit aantal vluchten noodzakelijk is. Om die reden is volgens de MRS geen sprake van de ‘fair balance’ die op grond van het EVRM is vereist.

Naast bovenstaande punten heeft de MRS uitvoerig gereageerd op de methodiek die is gehanteerd voor de bepaling van de locaties van handhavingspunten en de hoogte van de grenswaarden. Volgens de MRS is de rekenmethodiek te sterk gebaseerd op de luchthavenoperatie en wordt de bescherming van de gezondheid daarin onvoldoende meegewogen. Hierdoor bevatten de grenswaarden volgens de MRS te ruime marges, waardoor lokaal een hogere geluidbelasting en meer hinder kunnen ontstaan.

Tot slot is de MRS kritisch op de voorgestelde systematiek voor de gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen. De MRS ziet geen noodzaak voor een verdere groei van het aantal vluchten en wijst erop dat de systematiek uitsluitend is gebaseerd op geluid, terwijl andere effecten buiten beschouwing blijven. Daarnaast stelt de MRS dat de gehanteerde geluidsindicator onvoldoende aansluit bij de daadwerkelijk ervaren hinder, waardoor een toename van het aantal vliegtuigbewegingen ondanks een gelijkblijvende geluidsindicator kan leiden tot meer hinder voor omwonenden (Aldersparadox).

8.2.1.1 Reactie op inbreng

Het uitgebreide en zorgvuldig onderbouwde advies van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) wordt gewaardeerd. De inbreng van de MRS en de daarin geuite zorgen zijn nadrukkelijk betrokken bij de verdere uitwerking van het besluit. Hoewel niet alle conclusies en aanbevelingen worden overgenomen, heeft het advies op verschillende onderdelen aanleiding gegeven om het ontwerpbesluit en de onderliggende afwegingen nader te bezien.

Het beeld dat het beschermen van de operatie op Schiphol het uitgangspunt is van deze LVB-wijziging wordt niet herkend. Het beleid rondom Schiphol is gebaseerd op drie doelstellingen. De eerste

doelstelling is erop gericht de rechtspositie van omwonenden te herstellen, zoals ook door de rechter in de RBV-zaak is opgedragen.[95] De tweede doelstelling betreft een stapsgewijze reductie van 20% van het aantal ernstig gehinderden en woningen ten opzichte van de referentiesituatie 1 november 2024.[96] De derde doelstelling is het ontwikkelen van een nieuw normenstelsel met daarbij continue afname van hinder.[97] Deze drie doelstellingen vormen de uitgangspunten voor de verschillende initiatieven van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De uitkomsten van de BA-procedure vormen het uitgangspunt in het bepalen van het aantal vliegtuigbewegingen en het bepalen van de hoogtes van de grenswaarden (waaronder de marges daarin). In het nieuwe normenstelsel ontstaat de mogelijkheid voor een afbouwpad voor (lokale) grenswaarden, zoals gesuggereerd door de MRS.

Het kabinet onderschrijft het belang van een zorgvuldige belangenafweging. Met de wijziging van het LVB is invulling te geven aan de vereisten die onder meer voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waaronder het vereiste van een evenwichtige belangenafweging. Wt onder andere inhoudt dat er een fair balance dient te bestaan bij de totstandkoming van het besluit. Dit kan worden getoetst in de voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer, maar ook door de afdeling advisering van de Raad van State bij haar advisering. De Eerste en de Tweede Kamer als ook de Raad van State ontvangen alle stukken en zien ook toe op dit aspect.

Het advies van de MRS heeft daarnaast op een aantal onderdelen geleid tot concrete aanpassingen. Zo is, naar aanleiding van de inbreng van enkele MRS-leden, het uitgangspunt voor de locatiebepaling van handhavingspunten aangepast voor woonplaatsen die gedeeltelijk binnen en gedeeltelijk buiten de contour liggen. Waar aanvankelijk werd uitgegaan van het zwaartepunt van de woonlocaties binnen de contour, wordt in het definitieve besluit wordt voor die woonplaatsen waarvan de meerderheid van de woonlocaties buiten de contour ligt, het handhavingspunt geplaatst op het punt bij de rand van de contour met de kortste afstand tot het zwaartepunt van de woonplaats.
Ook de door de MRS geuite zorgen over de zogenoemde Aldersparadox zijn serieus betrokken bij de verdere uitwerking van het nieuwe stelsel. Daarom is onderzocht wat de gevolgen zijn van het gebruik van het Totaal Volume Geluid (TVG) als indicator binnen de systematiek van de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen voor de lokale geluidsbelasting. Uit deze analyse blijkt dat het gebruik van TVG als indicator een positieve bijdrage levert aan de reductie van de lokale geluidsbelasting. Tegelijkertijd blijft het ministerie aandacht houden voor de ervaren hinder op lokaal niveau en zal dit onderwerp ook bij de verdere ontwikkeling van het nieuwe stelsel een belangrijk aandachtspunt blijven.

8.2.2 Inbreng Bestuurlijke Regio Schiphol

De Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) is het samenwerkingsverband van de regionale overheden (gemeenten en provincies) in de omgeving van luchthaven Schiphol. Vanuit deze rol is de BRS gedurende de totstandkoming van de LVB-wijziging geconsulteerd. De BRS spreekt waardering uit voor het beëindigen van het anticiperend handhaven en voor het juridisch verankeren van de baangebruiksregels van het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (NNHS) in het LVB. Tegelijkertijd vraagt de BRS op een aantal onderdelen aandacht voor een verdere versterking van de bescherming van omwonenden.

Een belangrijk aandachtspunt voor de BRS betreft de handhavingspunten. De BRS pleit ervoor bestaande handhavingspunten te behouden, zodat de ontwikkeling van de geluidbelasting in de tijd kan worden gevolgd en omwonenden historische vergelijkingen kunnen blijven maken. Volgens de BRS draagt dit bij aan de transparantie van het stelsel en kan worden voorkomen dat het verdwijnen van handhavingspunten leidt tot wantrouwen of de indruk wekt dat informatie verloren gaat of wordt achtergehouden. Indien behoud van de bestaande handhavingspunten niet mogelijk is, verzoekt de BRS in ieder geval inzicht te blijven bieden in de historische gegevens van de huidige handhavingspunten, zowel voor de etmaal- als de nachtperiode.

Daarnaast verzoekt de BRS om handhavingspunten op te nemen buiten de 45 dB contour, met name in gebieden waar veel (nachtelijke) hinder wordt ervaren, én een evenwichtige(r) spreiding van handhavingspunten in het buitengebied (het vectorgebied). Ook benadrukt de BRS het belang van een periodieke herijking van de locaties van handhavingspunten, zodat deze kunnen blijven aansluiten bij woningbouwontwikkelingen en veranderingen in de leefomgeving.

De bescherming van omwonenden vormt voor de BRS een belangrijk uitgangspunt. In dat kader geeft de BRS aan dat onvoldoende duidelijk is hoe de voorgestelde grenswaarden in deze LVB-wijziging

[95] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 519.
[96] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 523.
[97] *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 519.

bijdragen aan een betere bescherming van de leefomgeving. De BRS pleit daarom onder meer voor versterkte handhaving gedurende het gebruiksjaar, een systematiek waarbij lokale grenswaarden geleidelijk worden verlaagd naarmate de geluidbelasting afneemt door vlootvernieuwing en andere maatregelen uit de balanced approach, en een transparant afwegingskader voor vrijstellingen in verband met baanonderhoud. Daarnaast vraagt de BRS aandacht voor een betere bescherming van de secundaire banen en voor het opnemen van een aanvullende indicator voor maximale geluidniveaus (LA_{max}).

Ten aanzien van de systematiek voor de gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen stelt de BRS voor deze discussie te betrekken bij de ontwikkeling van het nieuwe normenstelsel. De BRS pleit ervoor vervolgstappen uitsluitend gecontroleerd vrij te geven op basis van jaarlijkse monitoring en evaluatie, waarbij extra geluidsruimte pas beschikbaar komt nadat vooraf vastgestelde geluidreducties daadwerkelijk zijn gerealiseerd en objectief zijn vastgesteld. Daarnaast vraagt de BRS aandacht voor aanvullende hinderindicatoren, de effecten van hinder en hinderverplaatsing in de nacht, en de borging dat in alle regio's rondom Schiphol een verbetering van de leefomgevingskwaliteit wordt gerealiseerd. Indien dat niet mogelijk blijkt, pleit de BRS voor passende compensatie.

8.2.2.1 Reactie op inbreng

De zorgvuldige en constructieve inbreng van de BRS wordt gewaardeerd. De aangedragen aandachtspunten en aanbevelingen zijn nadrukkelijk betrokken bij de verdere uitwerking van het besluit. Hoewel niet alle voorstellen konden worden overgenomen, heeft de inbreng van de BRS op verschillende onderdelen geleid tot nadere analyses, aanpassingen en vervolgafspraken. Het behouden van historische locaties zou leiden tot uitzonderingen op de uitgangspunten van het nieuwe stelsel en daarmee afbreuk doen aan de transparantie en uitlegbaarheid ervan.

Ten aanzien van de handhavingspunten is, vanuit het belang van een navolgbaar en eenduidig normenstelsel, ervoor gekozen om de oude handhavingspunten niet in algemene zin te behouden. Voor Badhoevedorp en Assendelft wordt ook het huidige handhavingspunt (LVB 2008) gelegen in deze woonplaatsen toegevoegd. Deze handhavingspunten hebben een logische locatie ten opzichte van de vertrek- en aanvliegroutes en worden daarom behouden in de nieuwe set aan handhavingspunten.

Naar aanleiding van de vraag van de BRS is aan een onderzoekbureau opdracht gegeven om inzichtelijk te maken wat de grenswaarden in de historische locaties van de handhavingspunten zouden zijn geweest als ook op die plaatsen een handhavingspunt geplaatst zou zijn in het nieuwe stelsel.

Ook het verzoek van de BRS om handhavingspunten buiten de 45 dB-contour is zorgvuldig afgewogen. Bij de vaststelling van de locaties is aangesloten bij de WHO-richtlijnen, waarbij handhavingspunten zijn geplaatst binnen de 45 dB(A) L_{den}- en 40 dB(A) L_{night}-contouren. Binnen deze contouren kunnen mensen ernstige hinder of slaapverstoring ondervinden. Hiermee wordt het gebied waarin handhavingspunten zijn opgenomen aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van het LVB 2008. Een verdere uitbreiding zou buiten het toepassingsbereik van de huidige rekenmethodiek vallen, waardoor de betrouwbaarheid van de berekeningen afneemt. Tegelijkertijd is in het gewijzigde LVB een evaluatiebepaling opgenomen, zodat de locaties van de handhavingspunten en de bijbehorende grenswaarden in de toekomst opnieuw kunnen worden bezien op basis van actuele inzichten.

Met de uitkomsten van de doorlopen BA-procedure, wordt er betere bescherming geboden tegen geluidshinder dan in de periode van het anticiperend handhaven. Voor zowel de omwonenden van de primaire als ook die van de secundaire banen.

De wens van de BRS om te komen tot een afbouwpad voor lokale grenswaarden wordt herkend. Een dergelijk afbouwpad maakt geen onderdeel uit van deze wijziging van het LVB. De ontwikkeling van het nieuwe normenstelsel biedt hiervoor wel mogelijkheden, waarbij nadrukkelijk wordt bezien hoe in de toekomst beter kan worden gestuurd op verdere vermindering van de geluidbelasting.

De inbreng van de BRS heeft daarnaast geleid tot nieuwe afspraken over baanonderhoud tussen Schiphol, LVNL en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die zijn geland in deze LVB-wijziging. Onderdeel van de verdere uitwerking van deze afspraken is onder andere het ontwikkelen van een afwegingskader, zodat toekomstige keuzes rond baanonderhoud op een transparante en zorgvuldige wijze kunnen worden gemaakt.

Ook wordt bij de analyse van de BRS onderschreven dat een aanvullende hinderindicator zoals LA_{max} meerwaarde kan bieden bij de reductie van hoge maximale geluidniveaus.

Daarom wordt deze indicator nadrukkelijk betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe normenstelsel

voor vliegtuiggeluid. Tegelijkertijd is het, mede gelet op de uitspraak van de rechter in de RBV-zaak, van groot belang de rechtsbescherming van omwonenden zo spoedig mogelijk te herstellen. Om die reden wordt de wijziging van het LVB vooruitlopend op het nieuwe normenstelsel in werking gebracht.

Ten slotte is bij de vormgeving van de systematiek voor de gefaseerde terugkeer gekozen voor een combinatie van monitoring, een toetsmoment bij de eerste stap en een automatisch verloop van de daaropvolgende fasen. Hiermee is, binnen de gekozen systematiek, gedeeltelijk tegemoetgekomen aan de opmerkingen van de BRS.

8.2.3 Inbreng sectorpartijen

Ook de sectorpartijen hebben inbreng geleverd op de totstandkoming van dit LVB.

De opmerkingen van een aantal sectorpartijen hebben voornamelijk betrekking op de maakbaarheid en uitvoerbaarheid van het stelsel met handhavingspunten en baangebruiksregels. Daarbij worden zorgen geuit over de praktische uitvoerbaarheid, robuustheid en handhaafbaarheid van het stelsel, in het bijzonder ten aanzien van handhavingspunten die verderaf van de luchthaven zijn gelegen. Volgens deze partijen kan de theoretische opzet van het stelsel in de praktijk tot knelpunten leiden. Zo wordt erop gewezen dat situaties kunnen ontstaan waarin het preferente baangebruik zou conflicteren met de grenswaarden in handhavingspunten, waardoor stuurmaatregelen noodzakelijk zouden zijn die volgens hen afbreuk doen aan het doel van hinderreductie. Daarnaast stellen enkele sectorpartijen dat de voorgestelde grenswaarden onvoldoende ruimte bieden voor uitzonderlijke omstandigheden, zoals extreme weersomstandigheden. Ook zijn zorgen geuit over de aanscherping van enkele normen binnen het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (NNHS), zonder dat daar volgens hen een verruiming op andere onderdelen tegenover staat.
Ten aanzien van de systematiek voor de gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen hebben Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen gedurende de ontwikkeling van het stelsel aangegeven behoefte te hebben aan een systematiek die vooraf langjarige duidelijkheid biedt, uitgaat van automatische vrijgave van de vervolgstappen en voor de berekening van de verstilling aansluit bij historische trends.

8.2.3.1 Reactie op de inbreng

Ook de inbreng van sectorpartijen wordt gewaardeerd. De tijdens het traject aangedragen aandachtspunten zijn zorgvuldig betrokken bij de verdere uitwerking van het besluit. Een uitvoerbaar stelsel is immers een gedeeld belang van het Rijk en de sectorpartijen. Tegelijkertijd staat de voorliggende LVB-wijziging in het teken van het herstel van de rechtsbescherming van omwonenden, zoals opgedragen in de uitspraak van de rechter in de RBV-zaak. Een stelsel zonder handhavingspunten past daar niet bij. Hoewel baangebruikregels per saldo bijdragen aan het beperken van hinder, is het toegestaan om van deze regels af te wijken wanneer een overschrijding van grenswaarde dreigt. De grenswaarden vormen daarmee het kader waarbinnen het baangebruik wordt beoordeeld en, indien nodig, wordt bijgestuurd.
De zorgen over de handhavingspunten die verder van de luchthaven zijn gelegen, komen voort uit spreiding van vliegroutes als gevolg van vectoring in dat gebied, waarop slechts beperkt kan worden gestuurd. Hiermee is bij de uitwerking van deze LVB-wijziging rekening gehouden, door voor deze handhavingspunten onderbouwde marges op te nemen in de grenswaarden.

Ook de inbreng van de sectorpartijen over de systematiek voor gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen is betrokken bij de verdere uitwerking. Dit heeft geleid tot een systematiek die langjarige duidelijkheid combineert met automatische vrijgave van de vervolgstappen, waarbij vooraf wordt getoetst of de doelstelling van 20% reductie van het aantal ernstig gehinderden is gerealiseerd en de eerste terugkeerfase verantwoord kan worden gezet. Hiermee is op dit onderdeel gedeeltelijk tegemoetgekomen aan de inbreng vanuit de sectorpartijen.

8.3 Zienswijzenprocedure

Op grond van artikel 8.24 in samenhang met artikel 8.13 en 8.14 van de Wet luchtvaart is het ontwerpbesluit van 20 januari 2026 tot en met 2 maart 2026 ter inzage gelegen. In deze periode is eenieder in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen over het ontwerpbesluit.

Om belanghebbenden en andere geïnteresseerden te informeren over de inhoud van het ontwerpbesluit zijn tijdens de terinzagelegging drie informatiemarkten georganiseerd in De Kwakel, Wormer en Leiderdorp. Tijdens deze bijeenkomsten is een toelichting gegeven op de voorgenomen wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit, de daaraan ten grondslag liggende afwegingen en de verwachte gevolgen van het besluit. Daarnaast was er gelegenheid om vragen te stellen aan vertegenwoordigers van het ministerie en betrokken deskundigen.

In totaal zijn 706 zienswijzen ingediend door burgers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en partijen uit de luchtvaartsector. De zienswijzen hadden betrekking op uiteenlopende onderwerpen. Thema's die veelvuldig naar voren kwamen waren onder meer handhavingspunten, preferentieel baangebruik, vliegroutes en vlieghoogtes, baanonderhoud, het aantal vliegtuigbewegingen, veiligheid, geluidhinder, hinder door nachtvluchten, rechtsbescherming en belangenafweging, uitvoering, toezicht en handhaving, de milieueffectrapportage (MER) en het RMI.

De ingediende zienswijzen zijn zorgvuldig beoordeeld en betrokken bij de verdere voorbereiding van het besluit. Naar aanleiding van de zienswijzen zijn op verschillende onderdelen wijzigingen aangebracht in zowel het ontwerp-Luchthavenverkeerbesluit als de nota van toelichting. Daarnaast zijn de zienswijzen voorzien van een inhoudelijke reactie in de nota van antwoord.
In totaal zijn 706 zienswijzen ingediend door burgers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en partijen uit de luchtvaartsector. De zienswijzen hadden betrekking op uiteenlopende onderwerpen zoals:

- **Handhavingspunten:** in een groot aantal zienswijzen wordt kritiek geuit op de voorgestelde wijziging van het stelsel van handhavingspunten, in het bijzonder op het verdwijnen of verplaatsen van bestaande punten. Indieners geven aan dat juist op locaties waar handhavingspunten verdwijnen, in het verleden sprake was van aanzienlijke geluidbelasting en overschrijdingen van normen. Ook dat de voorgestelde grenswaarden in de handhavingspunten op verschillende locaties hoger liggen dan in het huidige LVB uit 2008 ziet men terug. In enkele zienswijzen wordt daarnaast aandacht gevraagd voor specifieke vormen van geluid die volgens indieners onvoldoende in het huidige systeem zijn meegenomen. Zo wordt gewezen op laagfrequent geluid en grondgeluid van vliegtuigen, waar vooral bewoners dicht bij de luchthaven hinder van zouden ondervinden.
- **Baangebruik en vliegroutes:** in diverse zienswijzen wordt kritiek geuit op de concentratie van vliegroutes boven specifieke woongebieden. Indieners geven aan dat het bundelen van vliegverkeer op vaste routes leidt tot een sterke toename van hinder voor bewoners onder deze routes. Een aanzienlijk deel van de zienswijzen richt zich op de inzet van primaire en secundaire banen binnen het systeem van preferentieel baangebruik. Tevens wordt kritiek geuit op de concentratie van vliegroutes boven specifieke woongebieden.
- **Baanonderhoud:** in meerdere zienswijzen wordt gesteld dat het uitvoeren van baanonderhoud kan leiden tot een verplaatsing van vliegverkeer naar andere banen, waardoor de geluidbelasting en hinder in andere gebieden toeneemt. Ook wordt aandacht gevraagd voor de planning en organisatie van baanonderhoud.
- **Aantal vliegtuigbewegingen:** verschillende indieners plaatsen kanttekeningen bij het voorgestelde maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Volgens een groot deel van de indieners is dit aantal te hoog en biedt het onvoldoende bescherming voor de leefomgeving van omwonenden. Ook wordt ingegaan op de in het ontwerp-LVB opgenomen groeiverdiensystematiek, waarbij geluidsreductie door vlootvernieuwing gedeeltelijk kan worden benut voor uitbreiding van het aantal vliegtuigbewegingen.
- **Nachtvluchten:** veel indieners benadrukken dat nachtvluchten onevenredig zware gezondheidseffecten hebben in vergelijking met vluchten overdag. Genoemd worden onder meer structurele slaapverstoring, verhoogde stress, verhoogde bloeddruk en een verhoogd risico op hart- en vaatziekten. Een groot aantal zienswijzen pleit voor een volledige nachtsluiting van Schiphol, veelal tussen 23:00 en 07:00 uur. Indieners stellen dat alleen een aaneengesloten periode van rust daadwerkelijk leidt tot herstel van slaap en gezondheid.
- **Natuur:** in diverse zienswijzen wordt gesteld dat de mer geen overtuigend beeld geeft van de effecten van het ontwerp-LVB op Natura 2000 gebieden en de daar geldende stikstofopgave. Ook vragen indieners aandacht voor de juridische houdbaarheid van het ontwerp-LVB in het licht van het ontbreken van de natuurvergunning voor Schiphol en wordt benadrukt dat het ontwerp-LVB onvoldoende bijdraagt aan het behalen van nationale en internationale klimaatdoelstellingen.
- **Uitvoerbaarheid en handhaving:** verschillende indieners plaatsen kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid en robuustheid van het ontwerp-LVB. Een ander punt dat wordt genoemd in de zienswijzen betreft het beschikbare instrumentarium voor toezicht en handhaving binnen het kader van het Luchthavenverkeerbesluit.
- **Rechtsbescherming:** in diverse zienswijzen wordt geuit dat het ontwerp-LVB onvoldoende uitvoering geeft aan de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 maart 2024 in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV).

De ingediende zienswijzen zijn zorgvuldig beoordeeld en betrokken bij de verdere voorbereiding van het besluit. Naar aanleiding van de zienswijzen zijn op verschillende onderdelen wijzigingen aangebracht in zowel het ontwerp-Luchthavenverkeerbesluit als de nota van toelichting. Daarnaast zijn de zienswijzen voorzien van een inhoudelijke reactie in de nota van antwoord.

8.4 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 19 janurari 2026 tot 8 juli 2026 voorgehangen bij de Staten-Generaal. Op 17 februari 2026 heeft de Tweede Kamer schriftelijke vragen gesteld. De beantwoording is op 16 april jl. naar de Tweede Kamer verstuurd. Op 19 mei heeft hier een commissiedebat over plaatsgevonden. Op 26 mei heeft het tweede termijn van dit debat plaatsgevonden. Op 30 juni 2026 heeft de Eerste Kamer schriftelijke vragen gesteld over LVB. De beantwoording is op 2 juli 2026 naar de Eerste Kamer verstuurd.[98]

8.5 Internetconsultatie

Voor de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit wordt geen Internetconsultatie georganiseerd. Voor dergelijke besluiten is op grond van de Wetluchtvaart de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Deze procedure verplicht tot het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit en biedt eenieder de mogelijkheid zienswijzen in te dienen.Omdat hiermee een formeel wettelijk inspraakkader geldt, is Internetconsultatie niet noodzakelijk en zou toepassing daarvan leiden tot dubbele consultatie.

9. Inwerkingtreding

Het besluit treedt bij koninklijk besluit in werking. Dat tijdstip zal gelijk zijn aan het tijdstip dat een aantal artikelen van de Wet tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen[99] in werking treedt. Getracht wordt om hierbij aan te sluiten op de start van een nieuw gebruiksjaar. Gelijktijdig zal ook een de in verband met dit besluit benodigde wijziging van de Regeling milieuinformatie luchthaven Schiphol in werking treden.

Van artikel I van de hiervoor bedoelde wet zullen in werking treden de onderdelen:
– E: toevoeging preferentieel baangebruik aan artikel 8.17, tweede lid;
– F: toevoegen artikelen 8.17a (gebruiksprognose) en 8.17b (evaluatie);
– G: toevoeging regels preferentieel baangebruik aan de zorgplicht in artikel 8.18;
– H: toevoeging regels preferentieel baangebruik aan artikel 8.22, eerste en derde lid (handhaving ILT met maatregel bij overschrijding grenswaarden bij regel die onder de zorgplicht valt).

Verder is bepaald dat de voordracht voor een koninklijk besluit ten aanzien van de inwerkingtreding van artikel O met betrekking tot artikel 4.2.3b wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. De Kamers kunnen besluiten overleg te wensen over het ontwerp. Dit overleg vindt binnen zes weken plaats.

10. Evaluatie

Met dit Luchthavenverkeerbesluit worden nieuwe voorschriften voor de initiatiefnemer, haar gebruikers en de omgeving vastgelegd. Om de ontwikkeling in de praktijk en de nieuwe voorschriften uit het Luchthavenverkeerbesluit goed op elkaar te laten aansluiten is het van belang om het Luchthavenverkeerbesluit tijdig te evalueren. Doel van de evaluatie is het bepalen van de daadwerkelijke effecten van de vergunde activiteit, waarbij rekening wordt gehouden met de daadwerkelijke vlootontwikkeling en actuele inzichten. Veel van deze onderwerpen kennen al hun eigen monitoringsmechanismen of zijn onderdeel van al bestaande monitoringsmechanismen. Denk bijvoorbeeld aan de jaarlijkse handhavingsrapportage van de ILT. Van deze gegevens zal in de evaluatie gebruik worden gemaakt.

De evaluatie vindt per vijf jaren plaats. De termijn van vijf jaar sluit aan bij gangbare evaluatiecycli en geeft tegelijkertijd ruimte aan beleidsmatige en operationele ontwikkelingen. Deze periode biedt voldoende tijd om representatieve gegevens te verzamelen over de daadwerkelijke effecten van de vergunde activiteiten. De eerste evaluatie zal plaatsvinden vijf jaren na het onherroepelijk worden van het Luchthavenverkeerbesluit. Doel van de evaluatie is het bepalen van de daadwerkelijke effecten van de vergunde activiteit en het toetsen van de prognoses over de effecten van die activiteit in de mer. In deze evaluatie dient rekening te worden gehouden met de daadwerkelijke vlootontwikkeling (vlootsamenstelling en aantal vliegtuigbewegingen) en actuele inzichten. De volgende punten dienen daarbij de evaluatie in elk geval in kaart te worden gebracht:
– De ontwikkelingen en de effecten van de regels en grenswaarden voor de geluidbelasting.
– De ontwikkelingen en de effecten van de regels voor de lokale luchtverontreiniging. Het gaat hier

[98] PM kamerstuknummer nog niet beschikbaar op 3 juli.
[99] Stb. 2016, 119-n1.

in elk geval om het beperken van het APU-gebruik en het eenmotorig taxiën.
– De ontwikkelingen en de effecten van de regels in verband met de ruimtelijke indeling rond de luchthaven Schiphol.

Mocht een evaluatie aantonen dat onderdelen van het Luchthavenverkeerbesluit in de praktijk onvoldoende uitvoerbaar zijn of onvoldoende effect sorteren, dan voorzien bij de vaststelling van het Luchthavenverkeerbesluit, dan kan door het bevoegd gezag een nadere afweging plaatsvinden over (nieuw) te nemen maatregelen. Hierbij zal het bevoegd gezag alle belangen die bij dat besluit tot aanpassing relevant zijn afwegen. De evaluatiebepaling in artikel II van het Luchthavenverkeerbesluit is gericht aan het bevoegd gezag. De ILT heeft hierin geen handhavende taak.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A

Vanwege het vervallen van het Luchtverkeersreglement met de inwerkingtreding van het Besluit luchtverkeer 2014 en de inwerkingtreding van 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 (PbEG L173/65) in 2016, zijn verschillende begripsbepalingen aangepast. Ook zijn begripsbepalingen vervallen omdat vanwege de rechtstreekse werking van de verordening hoofdstuk 4A is vervallen. Voorts zijn begripsbepalingen opgenomen vanwege in dit besluit opgenomen nieuwe bepalingen in het LVB. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om van de begripsbepalingen een alfabetische opsomming te maken en deze bepalingen redactioneel te verbeteren.

Onderdeel B en C

Artikel 3.1.1, derde lid, bepaalt dat de gezagvoerder bij vertrek van een straalvliegtuig ervoor zorgt dat het straalvliegtuig binnen de luchtverkeerweg blijft, die voor het desbetreffende tijdvak van de desbetreffende baan is aangegeven in bijlage 1. Artikel 3.1.2 bepaalt hetzelfde voor naderingen. In het derde lid respectievelijk tweede lid van deze artikelen is bepaald dat dit niet geldt wanneer de bestemming de luchthaven Lelystad, Eindhoven of Rotterdam is. Hiermee wordt voorkomen dat de gezagvoerder in een situatie kan komen waarin het opvolgen van de voor die luchthavens gegeven luchtverkeersleiding leidt tot strijd met het LVB.

Onderdeel D

Artikel 3.1.3, derde lid, bepaalt dat LVNL ervoor zorgt dat het aantal afwijkingen van luchtverkeerwegen en/of minimale vlieghoogten in verband met een veilige en doelmatige afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer beneden een bepaald percentage blijft. Voor afwijkingen van luchtverkeerwegen voor naderend verkeer in de nacht is daarbij nu bepaald dat alleen sprake is van een afwijking als de betreffende luchtverkeerweg op een hoogte lager dan vliegniveau 70 wordt binnengevlogen. Daarboven is dan niet sprake van een afwijking, omdat voor het gebied waarin de luchtverkeerwegen liggen, een minimale vlieghoogte van vliegniveau 70 geldt.

Onderdeel E

Als de Schiphol-Oostbaan (baan 4/22) niet beschikbaar is, moet het kleine en langzame VFR-verkeer worden ingepast in de reguliere verkeersstromen. Dit komt ongeveer vijf keer per jaar voor en betreft in totaal ongeveer 50 vluchten. Dit leidt tot een vermindering van de afhandelingscapaciteit zowel in de lucht als op de grond. Met de onderhavige wijziging wordt een nieuw lid toegevoegd waarin is bepaald dat van de beperkingen voor de Aalsmeerbaan (starts 36R en landingen baan 18L) kan worden afgeweken voor maximaal 50 starts en landingen per gebruiksjaar van VFR-verkeer als bedoeld in het Besluit luchtverkeer 2014 voor zover het betreft luchtvaartuigen conform tabel I-4-1-1 ICAO, Doc 8168, Vol II, naderingssnelheid-categorie APP A en B.

Vanuit milieu- en geluidsoverwegingen heeft dit geen gevolgen. De procedure wordt zelden toegepast en is alleen van toepassing voor kleine propellervliegtuigen, bijvoorbeeld van de kustwacht of politie. De naderingen en starts blijven ten zuiden van de Buitenveldertbaan (baan 09/27) en aan de oostkant van de luchthaven. Er wordt dus niet meer of anders over bewoond gebied gevlogen. Tenslotte wordt de procedure alleen overdag toegepast aangezien deze alleen van toepassing is voor VFR-verkeer.

Onderdeel F

Een nieuw artikel 3.1.5a is ingevoegd waarin is bepaald welke afwijkende regels voor baan- en routegebruik gelden bij het jaarlijkse regulier onderhoud aan een baan. Gelet op de definitie van jaarlijks regulier onderhoud mag hiervan eenmaal per jaar gedurende maximaal zeven dagen gebruik van worden gemaakt.

Het nieuwe artikel 3.1.5b bevat een aantal procedurele regels met betrekking tot groot onderhoud om aan te geven hoe met groot onderhoud wordt omgegaan en om het verschil met het normale onderhoud te verduidelijken. Hierin wordt verplicht tot het opstellen van een informatiedocument met onderbouwing van de onderhoudswerkzaamheden en de impact. Daarbij wordt o.a. ingegaan op de verandering van het baangebruik tijdens het onderhoud en de totale impact van de werkzaamheden op geluidshinder. Per onderhoudssituaties wordt bekeken welke stakeholders betrokken moeten worden. Het voornemen van de minister op basis van het informatiedocument wordt gedeeld zodat de exploitant daar rekening mee kan houden in de onderhoudsplanning en capaciteitsdeclaratie. Bij lid 5 a en b geldt dat dit dezelfde inhoudelijke elementen zijn als onder lid 2.

In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is reeds op deze nieuwe artikelen ingegaan.

Artikel 3.1.6, eerste lid, bevat de verplichting voor Schiphol, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen om de regels voor preferentieel baangebruik te volgen. Het tweede lid bevat de mogelijkheid om van de regels af te wijken indien dat noodzakelijk is om overschrijding van een grenswaarde voor geluid in een handhavingspunt te voorkomen. Beide bepalingen zijn in het algemeen deel van deze nota van toelichting toegelicht.

De regels voor preferentieel baangebruik zijn opgenomen in een nieuwe bijlage 4. Voor de regels 1, 2 en 3a is LVNL het normadressaat. Op grond van artikel 8.20 van de Wet luchtvaart dient LVNL deze regels na te leven. Bij niet-naleving kan door de ILT op grond van artikel 11.16, eerste lid, onder c, een bestuurlijke boete worden opgelegd. De regels 3b en 4 vallen onder de gezamenlijke zorgplicht van de sectorpartijen in artikel 8.18 van de Wet luchtvaart. Bij niet-naleving legt de ILT op grond van artikel 8.22 van de Wet luchtvaart eerst een maatregel op. Indien deze niet wordt nageleefd, kan op grond van artikel 11.16, eerste lid, onder d, een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Onderdeel G, H en I

In de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 zijn maatregelen meegenomen om de uitstoot van stoffen te beperken.

Artikel 3.2.1 is gewijzigd. In dit artikel was bepaald dat een gezagvoerder na landing op de luchthaven met een driemotorig of viermotorig straalvliegtuig zorgt voor het taxiën van de landingsbaan naar de afhandelingsplaats met één uitgeschakelde motor. Door te bepalen dat de gezagvoerder ervoor zorgt dat het vliegtuig taxiet met het minimaal noodzakelijke aantal motoren is de bepaling ook van toepassing op tweemotorige vliegtuigen. De bepaling is bovendien nu ook van toepassing op het taxiën voorafgaand aan de start. Op grond van de RMI moet hierover worden gerapporteerd.

Artikel 3.2.2 is aangepast in verband met de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU.

Het eerste lid van artikel 3.2.2 regelt dat de exploitant van de luchthaven moet zorgen voor de elektriciteitsvoorziening op de afhandelingsplaatsen. Het tweede lid regelt dat de exploitant ervoor zorgt dat de afhandelingsplaatsen op de in dat lid bepaalde momenten beschikken over de infrastructuur en de voorzieningen voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen op die afhandelingsplaatsen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de standplaatsen aan de gate enerzijds en buitenstandplaatsen anderzijds. Voor buitenstandplaatsen krijgt Schiphol, in lijn met andere luchthavens in Nederland, meer tijd om voorzieningen te treffen voor geconditioneerde lucht. Tenslotte is in het bijzonder voor de afhandelingsplaatsen aan de C-pier bepaald dat deze tot uiterlijk 1 januari 2031 zijn uitgezonderd van de eis van geconditioneerde lucht.

In artikel 3.2.2, derde lid, is opgenomen dat de elektriciteit die wordt gebruikt uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig moet zijn van het elektriciteitsnet dan wel ter plaatse moet zijn opgewekt. Er mag geen gebruik worden gemaakt van fossiele brandstoffen.

Artikel 3.2.2, vierde lid, bevat de verplichting voor de gezagvoerder om er bij de afhandeling van een vliegtuig aan de afhandelingsplaats voor te zorgen dat voor de stroomvoorziening en airconditioning geen gebruik gemaakt wordt van de in het vliegtuig aanwezige Auxiliary Power Unit of van een

Ground Power Unit voor zover vervangende voorzieningen beschikbaar zijn. Op grond van het vijfde lid kan de gezagvoerder daarvan afwijken indien dat naar zijn oordeel om technische of veiligheidsredenen noodzakelijk is.

Onderdeel J en K

In de artikelen 4.1.1 en 4.1.2 is 'vliegtuigbeweging' vervangen door 'vlucht', omdat hier ook helikopterbewegingen worden bedoeld.

Op basis van de artikelen 4.1.1 en 4.1.2 wordt de ministeriële regeling (RMI) vastgesteld waarin de rekenmethode wordt opgenomen voor de berekening van de verschillende grenswaarden voor externe veiligheid.

Onderdeel L en M

In de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 is de meteoclausule komen te vervallen.

In de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 zijn nieuwe waarden opgenomen voor respectievelijk het TVG voor het etmaal en de nacht. In het nieuwe vijfde lid van beide artikelen is een bepaling opgenomen bedoeld om – door middel van een door de exploitant in samenspraak met de andere sectorpartijen op te stellen beheersplan – aan het einde van een gebruiksjaar overschrijding van een grenswaarde voor geluid in een handhavingspunt te voorkomen. Hierop is in het algemeen deel van deze nota van toelichting reeds ingegaan.

Onderdeel N

Op basis van artikel 4.2.3 wordt de ministeriële regeling (RMI) vastgesteld waarin de rekenmethode wordt opgenomen voor de berekening van de geluidbelasting voor etmaal en nacht.

Onderdeel O

De systematiek voor gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen in artikel 4.2.3b is reeds toegelicht in paragraaf 3.9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel P

In artikel 4.3.1 is een aangepaste tabel grenswaarden opgenomen voor de uitstoot van stoffen.

De grenswaarden voor de stoffen CO, NO_X, VOS, SO_2 en PM_{10} op Schiphol zijn geactualiseerd. Daarbij is uitgegaan van de regels met betrekking tot de berekening van de uitstoot van stoffen zoals opgenomen in de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI). De rekenmethode die moet worden toegepast bij de beoordeling of aan de grenswaarde wordt voldaan (zie artikel 4.3.2) is daarmee consistent met de rekenmethode die is toegepast bij het bepalen van de grenswaarde.

Met dit LVB vervallen het tweede en derde lid. Het derde lid was gekoppeld aan de stapsgewijze aanscherping van enkele relatieve grenswaarden. Daarmee werd de luchtvaartsector tijd en ruimte geboden om aan de nieuwe relatieve grenswaarden te voldoen, indien niet direct aan de aangescherpte grenswaarden kon worden voldaan. In dit LVB is geen sprake meer van een periodieke aanscherping van de relatieve grenswaarden. Het derde lid heeft daardoor geen functie meer. Het tweede lid was opgenomen ter ondersteuning van het derde lid en komt om dezelfde reden eveneens te vervallen.

Onderdeel Q

De regels met betrekking tot de berekening van de uitstoot van stoffen zijn op basis van artikel 4.3.2 opgenomen in de RMI.

Onderdeel R

Het nieuwe hoofdstuk 4A regelt de gebruiksprognose en de gebruiksevaluatie. Artikel 4A.1 bepaalt welke gegevens de gebruiksprognose in ieder geval dient te bevatten. Artikel 4A.2 bepaalt welke gegevens de evaluatie in ieder geval dient te bevatten. Deze evaluatie wordt uiterlijk vier maanden na afloop van het gebruiksjaar gepubliceerd. Dit is reeds toegelicht paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Bij de evaluatie moet worden uitgegaan van de rekenmethodieken die zijn voorgeschreven in de RMI.

Onderdeel S

De artikelen 5.1, 5.2 en 6.1 bevatten overgangsrecht voor het eerste LVB en kunnen vervallen omdat zij zijn uitgewerkt.

Onderdeel T

De wijziging van de luchtverkeerwegen in bijlage 1 is reeds toegelicht in paragraaf 3.7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel U en V

De bijlage 2 en bijlage 3 met de handhavingspunten zijn vervangen. Ook dit is reeds toegelicht in het algemeen deel van deze nota van toelichting, in hoofdstuk 2 en paragraaf 3.1.

Onderdeel W

Toegevoegd is een bijlage 4 (bijlage IV bij dit besluit) met de regels voor het preferentieel baangebruik. Deze regels zijn in hoofdstuk 2 en paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting toegelicht.

ARTIKEL II

In artikel II is een evaluatiebepaling opgenomen om de effecten van deze wijziging van het LVB te monitoren. Elke vijf jaar wordt een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het besluit in de praktijk gezonden aan de Eerste en Tweede Kamer. Hierbij is bepaald welke onderwerpen in elk geval in de evaluatie moeten worden meegenomen. Deze bepaling heeft als doel om vijfjaarlijks de daadwerkelijke effecten van de in het LVB vergunde activiteit te evalueren en daarmee te bezien of er verschillen zijn tussen de praktijk en de bandbreedte van de ten behoeve van deze wijziging van het LVB onderzochte effecten.

ARTIKEL III

Artikel 1 van het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 1981, 343) is vervallen omdat het achterhaald en niet meer nodig is.

Artikel 4, tweede lid, is geschrapt omdat het artikel van het LVB waarnaar het verwijst, is vervallen als gevolg van deze algehele wijziging van het LVB.
In artikel 5 is de verwijzing naar de Wet milieubeheer vervangen door een verwijzing naar de Omgevingswet.

ARTIKEL IV

Het besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de artikelen of artikelonderdelen kan verschillen. De minimuminvoeringstermijn en het vaste verandermoment voor algemene maatregelen van bestuur van 1 januari en 1 juli en de minimuminvoeringstermijn worden niet aangehouden, omdat omwonenden gebaat zijn bij spoedige inwerkingtreding van deze LVB-wijziging (Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Het tweede lid bevat een bijzondere procedure voor de inwerkingtreding van artikel O, voor zover dit betrekking heeft op artikel 4.2.3b. De voordracht voor het koninklijk besluit waarmee dit onderdeel in werking wordt gesteld, kan pas worden gedaan nadat het ontwerp van dat koninklijk besluit gedurende ten minste vier weken aan beide kamers van de Staten-Generaal is voorgelegd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,