Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2025

119

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 [KetenID WGK 27432]

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

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 9 april 2025, nr. IenW/BSK-2025/82392, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 8.15 en 8.17, vijfde lid, onder b, van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 23 april 2025, nr. W17.25.00077/IV);

Gezien het nader rapport van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 1 mei 2025, nr. IenW/BSK-2025/102053, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 4.2.3a van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol komt te luiden:

Artikel 4.2.3a

Op de luchthaven Schiphol vinden 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 II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 november 2025.

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

’s-Gravenhage, 6 mei 2025

Willem-Alexander

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

Uitgegeven de *zevende* mei 2025

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

stb-2025-119
ISSN 0920 - 2064
’s-Gravenhage 2025

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 een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht kunnen belanghebbenden beroep instellen 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.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van 16 mei 2024[1] is gekozen voor het op korte termijn op orde brengen van de rechtsbescherming van omwonenden, met aandacht voor geluidhinder en behoud van de netwerkkwaliteit van Schiphol. Conform het regeerprogramma van 13 september 2024[2] is hiervoor de toen lopende Europese balanced approach-procedure, die verplicht is indien voor een luchthaven met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen een geluidsgerelateerde exploitatiebeperking wordt overwogen, voortgezet en wordt het maximumaantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit deze procedure vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)[3]. De balanced approach-procedure heeft geleid tot een pakket aan hinderbeperkende maatregelen en een maximumaantal vliegtuigbewegingen, waaronder een maximumaantal voor de nacht. In het regeerprogramma is voor de langere termijn opgenomen dat het kabinet wil gaan sturen op milieunormen die de negatieve effecten van de civiele luchtvaart steeds verder laten afnemen. Voor de luchtvaart ontstaat dan groeiruimte als vliegtuigen stiller en schoner worden.

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

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

Om een rol te kunnen spelen bij de capaciteitsverdeling op de luchthaven voor de uitgifte van slots[4] voor het slotseizoen winter 2025/2026, moet deze versnelde LVB-wijziging al in het voorjaar 2025 gereed zijn. Op

---

[1] Bijlage 2024D19455 bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 37.
[2] Bijlage 2024D33033 bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.
[3] Er is sprake van een geluidsgerelateerde exploitatiebeperking wanneer na een geluidsevaluatie op een luchthaven maatregelen worden genomen die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven, waarvoor de beginselen van de evenwichtige aanpak van toepassing zijn waardoor de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven vermindert.
[4] Een slot is een toestemming om op een bepaald tijdstip te starten of landen.

grond van de internationale slotregelgeving[5] moet de capaciteitsdeclaratie, waarin de beschikbare capaciteit van de luchthaven voor dat slotseizoen wordt vastgelegd, namelijk uiterlijk 8 mei 2025 door Schiphol worden vastgesteld. Zonder deze LVB-wijziging blijven de huidige maximumaantallen het uitgangspunt voor de capaciteitsdeclaratie, te weten 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht. Dit maximumaantal vliegtuigbewegingen in de nacht is in 2018 reeds in het LVB vastgelegd (zie onder 3.1). Met deze wijziging wordt tevens als eerste stap uitvoering gegeven aan de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 maart 2024[6] door het beperken van de geluidhinder middels het vastleggen van een volumeplafond. Als tweede stap is een integrale herziening van het LVB noodzakelijk. Het kabinet gaat hier onverkort mee door.

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

2. Aanleiding en noodzaak

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

Het opnemen van maximumaantallen vliegtuigbewegingen in het LVB is van groot belang omdat Schiphol vervolgens met die aantallen rekening moet houden bij de door Schiphol op te stellen capaciteitsdeclaratie[7]. Op basis daarvan worden de slots op de luchthaven uitgegeven (zie onder 4.1). Het slotallocatieproces op gecoördineerde luchthavens volgt een vaste kalender die door de International Air Transport Association (IATA) wordt vastgesteld in internationale richtsnoeren (Worldwide Airport Slot Guidelines). De capaciteitsdeclaratie voor het slotseizoen winter 2025/2026 wordt in overeenstemming met deze richtsnoeren al in mei 2025 vastgesteld. Zoals hiervoor gesteld kunnen met de inwerkingtreding van de beperkte LVB-wijziging de in het LVB opgenomen maximumaantallen vliegtuigbewegingen worden meegenomen in de capaciteitsdeclaratie. Gelet op het voorgaande acht het kabinet deze beperkte LVB-wijziging noodzakelijk.

---

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

[6] ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

[7] Artikel 5a van het Besluit slotallocatie.

De wettelijke grondslag voor het opnemen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen in het LVB is artikel 8.17, vijfde lid, onder b, van de Wet luchtvaart. Artikel 8.17, eerste lid, Wet luchtvaart bepaalt dat het LVB regels bevat die noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid, geluidsbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting. In de volgende leden van het artikel zijn bepalingen opgenomen over wat het LVB in ieder geval moet bevatten en welke regels het LVB kan bevatten. Artikel 8.17, vijfde lid, onder b, bepaalt dat in het LVB in ieder geval grenswaarden voor de geluidbelasting in de vorm van de zgn. handhavingspunten worden opgenomen.

Voor het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) is destijds een wetswijziging vastgesteld (Stb. 2016, 119, n-1; niet in werking getreden). Dit had als reden dat het NNHS een geheel ander stelsel is, waarin in de normering van de geluidbelasting van Schiphol niet meer wordt gestuurd met grenswaarden in handhavingspunten. De handhavingspunten moesten daarom vervallen. Het LVB NNHS zou in strijd zijn met een ongewijzigde Wet luchtvaart omdat het geen grenswaarden voor geluid in handhavingspunten kent. In de wetswijziging is toen ook opgenomen dat in het LVB maximumaantallen vliegtuigbewegingen konden worden opgenomen. Dat laatste was strikt genomen echter niet noodzakelijk. Artikel 8.17, vijfde lid, onder b, bepaalt namelijk dat in het LVB *in ieder geval* grenswaarden in handhavingspunten worden opgenomen. De term «in ieder geval» geeft aan dat naast deze grenswaarden ook een andere grens kan worden gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een maximumaantal vliegtuigbewegingen.

3. Inhoud besluit

3.1 Grenswaarden in de vorm van maximumaantallen vliegtuigbewegingen per jaar

Algemeen

Sinds 2008 zijn aan de Alderstafel[8] diverse adviezen uitgebracht over de toekomst van Schiphol en het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol (hierna: NNHS). In het advies van 2008[9] (en in de latere adviezen) werd nog uitgegaan van een aantal van 510.000 (later 500.000) vliegtuigbewegingen met handelsverkeer tot en met 2020. Uitgangspunt in de adviezen was voorts dat van het aantal van 510.000 (later 500.000) vliegtuigbewegingen er maximaal 32.000 mogen plaatsvinden in de nacht en vroege ochtend (tussen 23.00 en 7.00 uur). Sinds het Aldersadvies van 2013[10] hebben, eerst aan de Alderstafel en sinds eind 2014 binnen de Omgevingsraad Schiphol (ORS), uitvoerige besprekingen plaatsgevonden over de mogelijke ontwikkeling van Schiphol. Daarbij zijn naast mogelijke groei na 2020 ook onderwerpen als het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht en vroege ochtend aan de orde geweest. Door de ORS is geen advies uitgebracht omdat met name over de groeimogelijkheden geen overeenstemming tussen de ORS-vertegenwoordigers kon worden bereikt. Door de voorzitter is uiteindelijk wel verslag gedaan van de besprekingen (Aldersverslag d.d. 30 januari 2019)[11]. Daarna heeft landelijk

---

[8] Aan de Alderstafel werd in opdracht van het kabinet overleg gevoerd over de ontwikkeling van Schiphol en de inpassing in de omgeving. Aan de Alderstafel werd deelgenomen door vertegenwoordigers van bestuurders, luchtvaartsector, omwonenden en Rijksoverheid.

[9] Brief Hans Alders d.d. 1 oktober 2008 aan de ministers van Verkeer & Waterstaat en van VROM, Kamerstukken II 2008/09, 29 665, nr. 108 b1 en Toelichting normenstelsel VVA, 19 september 2008, Kamerstukken II 2008/09, 29 665, nr. 108 b2.

[10] Aldersadvies d.d. 8 oktober 2013. Bijlage bij de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 1 oktober 2008 (Kamerstukken II 2013/14, 29 665, nr. 190).

[11] Kamerstukken II 2018/19, 29 665, nr. 353

een maatschappelijke dialoog plaatsgevonden die in 2020 heeft geresulteerd in de Luchtvaartnota[12]. In deze nota wordt het luchtvaartbeleid voor de jaren 2020–2050 uiteengezet. Hierin krijgt ook de ontwikkeling van Schiphol na 2020 een plaats.

Op 1 november 2018 is een wijziging van het LVB[13] in werking getreden waarin het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 32.000 in de nacht en vroege ochtend is opgenomen. In 2021 is een ontwerpwijziging van het LVB in procedure gebracht waarin het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 werd vastgelegd, waarvan 29.000 in de nacht. Deze procedure is echter nooit afgerond. In het regeerprogramma heeft het kabinet aangegeven dat het de rechtspositie van omwonenden van Schiphol zo snel mogelijk wil herstellen en de geluidsbelasting wil terugdringen. Voor beperkingen van de exploitatie moeten vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en EU-regelgeving procedures worden doorlopen, waaronder de zogenaamde balanced approach-procedure. Die procedure is inmiddels doorlopen. De maatregelen die als gevolg hiervan worden genomen, leiden er onder meer toe dat op Schiphol ruimte bestaat voor een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per gebruiksjaar, waarvan 27.000 in de nacht. Daarom is de ontwerpwijziging van het LVB uit 2021 ingetrokken en vervangen door de onderhavige wijziging van het LVB. De integrale herziening van het LVB volgt in een tweede wijziging.

Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2018–2023

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

- 20% minder woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) 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. Hiermee wil het kabinet de belangen tussen omgeving, milieu, netwerkkwaliteit en economie rond luchthaven Schiphol opnieuw met elkaar in balans brengen.

Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024–2029

Op 27 juni 2024 heeft het kabinet het Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024–2029 vastgesteld[14]. 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

[12] Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 820
[13] Stb. 2018, 366
[14] Kennisgeving Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024–2029 (Stcrt. 2024, 22662).

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). Een belangrijke beleidsdoelstelling is daarnaast de ontwikkeling van een nieuw stelsel voor het reguleren van vliegtuiggeluid en op termijn de invulling hiervan voor Schiphol.

Balanced approach-procedure in de verordening

In de Europese geluidverordening[15] (hierna: geluidverordening) zijn regels en procedures vastgelegd voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen voor luchthavens, waaronder de balanced approach-procedure. Op grond van artikel 8 van de geluidverordening dient die procedure met een raadplegingsproces te worden gevolgd. Relevante belanghebbende partijen, de lidstaten en de Europese Commissie moeten zes maanden voor de oplegging van de maatregel hiervan in kennis worden gesteld. Deze zes maanden dienen te zijn beëindigd uiterlijk twee maanden voor de vaststelling van de slotcoördinatieparameters en de relevante 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.

Doorlopen procedure

In het kader van de balanced approach-procedure is een gefaseerde aanpak gehanteerd, waarbij in stappen wordt toegewerkt naar een reductie van de geluidbelasting met 20% op het etmaal, 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[16]. In de brief van 24 mei 2024 aan de Tweede Kamer is vervolgens beschreven waarom dit maatregelenpakket sindsdien is gewijzigd. Voorts is de termijn waarbinnen de maatregelen gerealiseerd worden gefaseerd[17]. Gekozen is voor een gefaseerde aanpak om ruimte te bieden voor alternatieve maatregelen. De samenstelling van het aangepaste maatregelenpakket verschilt op een aantal punten van het genotificeerde pakket op 1 september 2023. Er is een aantal nieuwe maatregelen bij gekomen. Omdat met deze nieuwe maatregelen meer reductie van de geluidhinder kan worden behaald, is minder reductie van het aantal vliegtuigbewegingen noodzakelijk dan in het op 1 september 2023 genotificeerde maatregelenpakket werd

[15] 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 (PB L 173).
[16] Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 481.
[17] Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 499.

voorzien. Over het aangepaste maatregelenpakket heeft een aanvullende raadpleging plaatsgevonden van 24 mei 2024 tot en met 21 juni 2024[18]. Vervolgens heeft het kabinet besloten het volgende maatregelenpakket te implementeren[19]:

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.

Overigens wordt alleen de laatste maatregel door wijziging van het LVB vastgelegd. De overige maatregelen worden op een andere wijze vastgelegd, waaronder in de Regeling operationele beperkingen lawaaiige luchtvaartuigen Schiphol. Tezamen kan het volledige pakket per november 2025 worden ingevoerd.

Op 4 september 2024 is het definitieve notificatiepakket ingediend bij de Europese Commissie. Op 5 maart 2025 heeft de Europese Commissie haar oordeel gegeven over de door Nederland gevolgde procedure voor de aanpak van geluidshinder op Schiphol zoals voorgeschreven in de geluidverordening. 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 geluidshinder 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 inhoudt.

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 geluidverordening, maar slechts ten dele.

c) De operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder zijn in overweging genomen, zoals vereist bij artikel 5, lid 3, punt c), van de geluidverordening, maar slechts ten dele.

Overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de geluidverordening heeft het kabinet de Commissie als volgt geïnformeerd over hoe wordt omgegaan met deze punten[20]:

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.

De Commissie stelt in haar besluit dat de maatregelen uit de balanced approach mogelijk niet voldoen aan het vereiste van non-discriminatie, omdat de algemene en zakenluchtvaart (general aviation) uitgesloten zou

[18] www.internetconsultatie.nl/aanvullende raadpleging_BA.
[19] Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 517.
[20] Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 539.

zijn van de maatregelen maar wel onderdeel is van het geluidsprobleem. In de algehele wijziging van het LVB zal echter de beschikbare geluidsruimte, waar ook general aviation onder valt, worden gedimensioneerd op 478.000 vliegtuigbewegingen. Aangezien general aviation ook binnen deze geluidsruimte valt, wordt met de algehele capaciteitsreductie ook de operatie van general aviation beperkt. Omdat de algehele wijziging van het LVB gepland staat voor het voorjaar van 2026, geldt in de periode tussen de inwerkingtreding van het onderhavige besluit op 1 november 2025 en het voorjaar 2026 geen feitelijke beperking. De maatregelen zullen echter gedurende het gehele gebruiksjaar worden gemonitord om de effectiviteit van de maatregelen te beoordelen. Tijdens het gebruiksjaar 2026, dat loopt tot 1 november 2026, wordt de algehele wijziging van het LVB waaronder de beperking van de geluidsruimte die ook zal gelden voor de general aviation geïmplementeerd. Hierdoor zal er minder capaciteit beschikbaar zijn voor general aviation over het gehele gebruiksjaar 2025–2026.

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 bovenop de autonome ontwikkeling. Daarbij gaat het om het verminderen van het aantal ernstig gehinderden. Zouden de autonome ontwikkelingen nog 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 geluidsverordening voorgeschreven beoordeling van de geluidssituatie de autonome vlootvernieuwing bij de referentiesituatie is betrokken. Het geluidsdoel, dat is vastgesteld bovenop 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 opzichte van de referentiesituatie zal worden behaald. De 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 geluidverordening 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 op 1 november 2025 te implementeren pakket kunnen worden meegenomen.

In het SWD verzoekt de Europese Commissie de Nederlandse overheid een mechanisme in te stellen om het werkelijke effect van de maatregelen op de geluidshinder te monitoren en de maatregelen zo nodig aan te passen als de geluidsreductiedoelstelling is gerealiseerd (overeenkomstig artikel 6, lid 3 verordening), zodat de exploitatiebeperkingen niet

restrictiever dan nodig zijn. 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. Dit verzoek zal Nederland ter hand nemen. Indien uit monitoring blijkt dat het geluidsdoel is behaald, kan perspectief op groei van het aantal vliegtuigbewegingen worden gegeven, mits dat past binnen onder andere het geluidsdoel.

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 ingevoerd[21].

In het genotificeerde maatregelenpakket is nog uitgegaan van een maximumaantal 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[22]. Dat aantal is in deze wijziging van het LVB opgenomen.

Relatie maatregelenpakket met natuurvergunning Schiphol

Het maatregelenpakket en het met dit besluit vast te leggen maximumaantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer van 478.000 passen binnen de op 26 september 2023 op grond van de Wet natuurbescherming aan Schiphol verleende natuurvergunning.

Gevolgen milieu

Voor deze LVB-wijziging behoeft geen beoordeling of er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, een zgn. mer-beoordeling, te worden opgesteld. Bijlage V, onderdeel J7, van het Omgevingsbesluit verplicht tot een m.e.r.-beoordeling voor een wijziging van het LVB waarin de grenswaarden in artikel 8.17, vijfde lid, worden aangepast tenzij die een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden. Deze «tenzij-clausule» is van toepassing op de toevoeging aan het LVB van de grenswaarde van een maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen voor het etmaal en de verlaging van maximumaantal vliegtuigbewegingen voor de nacht van 32.000 naar 27.000. Deze bieden een beter beschermingsniveau dan de op grond van het huidige LVB geldende grenswaarden. Daarin is immers geen grenswaarde voor het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en een hoger maximum aantal voor de nacht opgenomen. Bovendien volgt uit de ontwerpwijziging van het LVB voor het NNHS waarop het anticiperend handhaven is gebaseerd een maximale capaciteit van 500.000. Een daling met 22.000 vliegtuigbewegingen voor het etmaal en met 5.000 vliegtuigbewegingen voor de nacht biedt een beter beschermingsniveau.
Om deze reden kan worden afgezien van de mer-beoordeling. Wel moeten de milieueffecten worden beschouwd bij het besluit.

In het kader van het hiervoor genoemde NNHS is door Schiphol de Milieueffectrapportage «Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol» opgesteld. In dit MER (van 2020) zijn de milieueffecten beschreven van de destijds voorgenomen activiteit, met 500.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer (waarvan 32.000 in de nacht) en met preferentieel baangebruik. Vooruitlopend op de wijziging van het LVB ter implementatie

---

[21] Artikel 8, derde lid, van 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 (PB L 173).
[22] Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 523.

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

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

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

Artikel 4.2.3a LVB

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

3.2 Handelsverkeer en General Aviation (GA)

In het Aldersadvies van 2008 is bij het uitgangspunt van een maximumaantal vliegtuigbewegingen expliciet aangegeven dat het hier een aantal exclusief GA betreft en dat er van dat aantal maximaal 32.000 in de nacht en vroege ochtend mogen plaatsvinden. Op 1 november 2018 is een wijziging van het LVB[23] in werking getreden waarin het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 32.000 in de nacht en vroege ochtend al is opgenomen. In de betreffende wijziging van het LVB is voor dat aantal vliegtuigbewegingen exclusief GA het begrip handelsverkeer gebruikt en gedefinieerd. Die definitie gaat nu dus ook gelden voor het maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen. De definitie wordt in het LVB overigens niet voor het eerst gebruikt. Ook in de Tijdelijke regeling volumeplafond nachtvluchten Schiphol die, als voorloper van de genoemde LVB-wijziging, heeft gegolden van 1 november 2017 tot 1 november 2018, werd de definitie al gehanteerd.

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

[23] Stb. 2018, 366.

kustwachthelikopters en testvluchten met vliegtuigen die op Schiphol in onderhoud of reparatie zijn. GA wordt overigens meegenomen bij de toetsing aan de gelijkwaardigheidscriteria[24].

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

4. Verhouding tot andere regelgeving

4.1 Hogere regelgeving

EU-geluidverordening

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

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

EU-slotverordening

Daarnaast is van belang de Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (hierna: slotverordening). De 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» worden vastgesteld. Dit is de capaciteitsdeclaratie die respectievelijk voor ieder winter- en zomerseizoen wordt vastgesteld en aangeeft hoeveel slots de slotcoördinator kan toedelen. De uiterste datum voor vaststelling van de capaciteitsdeclaratie voor het winterseizoen 2025/2026 is 8 mei, zoals verder toegelicht in paragraaf 1.

[24] Kamerstukken II 2017/18, 29 665, nr. 277.

ICAO-Resolutie A33/7

De balanced approach procedure is gebaseerd op Resolutie A33/7 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO, (Doc 9790)[25]. In deze resolutie is het concept van de evenwichtige aanpak van geluidsbeheer (de balanced approach) ingevoerd en de methode vastgesteld om beleid voor vliegtuiglawaai te ontwikkelen. Dit is de basis voor de geluidverordening.

EVRM

De rechten en vrijheden van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) als algemene beginselen maken deel uit van het Unierecht. Bij de regulering van de luchthaven moet rekening worden gehouden met universele rechten, waaronder mensenrechten op basis van 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 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.[26]

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 Handvest van de grondrechten van de EU (EU-Handvest). Bij toepassing van de EU-geluidsverordening moet het EU-Handvest worden gerespecteerd, zodanig dat ten minste gelijkwaardige bescherming wordt geboden als door het EVRM.[27] De EU-geluidsverordening biedt daarvoor ook ruimte. Met deze verordening geeft de Uniewetgever voorschriften over de wijze waarop door luchthavens veroorzaakte geluidsoverlast wordt bestreden. De verordening faciliteert evenwichtige besluitvorming over maatregelen ter bestrijding van geluidsoverlast rondom luchthavens opdat die maatregelen niet leiden tot internationale geschillen en concurrentieverstoring.[28]

Voor het ontwerpbesluit is een zorgvuldige belangenafweging in het kader van het EVRM gemaakt. Het kabinet heeft in juni 2022 in het Hoofdlijnenbesluit Schiphol[29] besloten om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven Schiphol en de kwaliteit van de leefomgeving. Dit was noodzakelijk vanwege de grote urgentie om de rechtspositie en de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen en de geluidhinder in de omgeving van de luchthaven op korte termijn terug te dringen. Om de gedoogsituatie te beëindigen en een nieuwe balans te vinden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector is het kabinet de balanced approach-procedure voor

---

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

[26] 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.

[27] Artikel 52, derde lid, van het EU-Handvest.

[28] Zie de overwegingen 3 en 6 van de considerans van de Geluidsverordening.

[29] Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432

Schiphol gestart. Het maatregelenpakket dat volgt uit de balanced approach-procedure wordt per november 2025 ingevoerd. Een deel van de resultaten van de balanced approach-procedure, namelijk het uiteindelijk toegestane aantal vliegtuigbewegingen, wordt met deze wijziging in het LVB vastgelegd. Dit zal al leiden tot aanzienlijk minder ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Tegen het besluit kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarmee rechtsbescherming wordt geboden via de bestuursrechtelijke weg. Bij de algehele wijziging van het LVB worden vervolgens ook andere aspecten dan het maximumaantal vliegtuigbewegingen (opnieuw) geregeld, zoals extra handhavingspunten geluidbelasting, vastleggen van de regels voor preferentieel baangebruik en een actualisering van de bepalingen in het algemeen. Met de inwerkingtreding van deze algehele wijziging zal het anticiperend handhaven 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 fair balance tussen de belangen van de luchtvaarsector en de belangen van de omwonenden.

4.2 Nationale regelgeving

Luchthavenindelingbesluit Schiphol

Het Luchthavenindelingbesluit (LIB) bevat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau in verband met de luchthaven Schiphol. Tezamen met het LVB, dat 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 MER voor de hiervoor beschreven algehele wijziging van het LVB worden ook de ruimtelijke effecten van de in die wijziging voorgenomen activiteit in beeld gebracht ten behoeve van een eventuele wijziging van het LIB.

Wet natuurbescherming

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

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

Op grond van de Wet natuurbescherming dient Schiphol te beschikken over een natuurvergunning. Op deze vergunning is reeds ingegaan in paragraaf 3.1.

Algemene wet bestuursrecht

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[30]. 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.

Omgevingswet

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

5. Uitvoering en handhaving

5.1 Uitvoering

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

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

5.2 Toezicht en handhaving

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

De grenswaarden voor geluid in handhavingspunten van het huidige LVB worden sinds 2015 door de ILT anticiperend gehandhaafd, dat wil zeggen anticiperend op de wijziging van het LVB waarmee in het LVB regels voor preferentieel baangebruik worden opgenomen. Dit anticiperend handhaven houdt in dat in geval van een overschrijding van een of meer grenswaarden voor geluid in handhavingspunten geen maatregel op grond van artikel 8.22 van de Wet luchtvaart wordt genomen door de ILT indien de overschrijding het gevolg is van het uitvoeren van de

[30] Stb. 2025, 85.

baangebruiksregels. Om het anticiperend handhaven te kunnen beëindigen moeten eerst de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten worden aangepast. Dat gebeurt in de hiervoor in de inleiding genoemde algehele wijziging van het LVB. Met de inwerkingtreding van die wijziging wordt het anticiperend handhaven beëindigd.

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

5.3 HUF-toets ILT

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

5.4 Uitvoeringstoets LVNL

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

6. Gevolgen voor bedrijven en administratieve en bestuurlijke lasten

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

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

7. Totstandkomingsprocedure

7.1 Zienswijzenprocedure

Op grond van artikel 8.24 in samenhang met artikel 8.13 en 8.14 van de Wet luchtvaart is het ontwerpbesluit van 18 februari tot 31 maart 2025 ter inzage gelegd met de mogelijkheid voor een ieder tot het indienen van

een zienswijze. Hierbij is conform het besluit van de minister van 9 december 2024 (Stcrt. 2024, 38785) de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast. In verband met deze wettelijk verplichte zienswijzeprocedure heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

Er zijn 131 zienswijzen ingediend. De zienswijzen hebben betrekking op de afweging van de belangen van de omwonenden en de luchtvaart, het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en voor de nacht, de geluidbelasting en de handhaving, de procedure en de besluitvorming en oplossingen en alternatieven. De zienswijzen worden beantwoord in een hoofdlijnenverslag dat wordt gepubliceerd op de website www.luchtvaartindetoekomst.nl. De zienswijzen hebben niet geleid tot wijziging van het ontwerpbesluit.

7.2 Voorhang Staten-Generaal

Op grond van artikel 8.24 in samenhang met artikel 8.13 en 8.14 van de Wet luchtvaart is het ontwerpbesluit van 18 februari tot en met 31 maart 2025 voorgehangen bij de Staten-Generaal. Naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer het ontwerpbesluit schriftelijk behandeld en is het ontwerpbesluit op 9 april 2025 aan de orde geweest in een commissiedebat. Ook heeft een schriftelijke behandeling door de Eerste Kamer plaatsgevonden.

8. Inwerkingtreding

Het besluit treedt in werking op 1 november 2025.

Artikelsgewijs

Artikel I

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

Artikel II

Het besluit treedt in werking op 1 november 2025. Het vaste verandermoment voor algemene maatregelen van bestuur van 1 januari en 1 juli wordt niet aangehouden omdat het gebruiksjaar van Schiphol loopt van 1 november tot en met 31 oktober (Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Door publicatie begin mei 2025 dient met het besluit rekening te worden gehouden in de capaciteitsdeclaratie voor de uitgifte van slots voor het slotseizoen winter 2025/2026.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener