



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Aanvullende raadpleging

Balanced Approach Schiphol

mei 2024



Aanvullende raadpleging

Balanced Approach Schiphol

Inhoud

Inleiding 4

1 Achtergrond 6

- 1.1 Balanced Approach: gevolgde procedure tot nu toe 6
- 1.2 Proportionaliteit van de maatregelen 7
- 1.3 Uitspraak rechter in de RBV-zaak 7
- 1.4 Concluderend 7

2 Maatregelen 8

- 2.1 Selectiecriteria 8
- 2.2 Individuele maatregelen 9
- 2.3 Berekeningen maatregelen 11

3 Graduele aanpak 12

- 3.1 De graduele aanpak 12

4 Uitnodiging aan de deelnemers van de aanvullende raadpleging 16

5 Vervolgproces 18

- 5.1 Aanpassing notificatie 18
- 5.2 Nationale besluitvorming na afronden van de balanced approach-procedure 18
- 5.3 Impact van maatregelen op slots 19

Bijlagen





Inleiding

Het kabinet werkt aan een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven Schiphol en het belang van een gezonde leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Het kabinet heeft daartoe twee doelen gesteld: de rechtsbescherming van omwonenden moet worden hersteld en er moet aantoonbaar minder hinder komen voor de omgeving. De noodzaak om stappen te zetten is extra benadrukt door het vonnis in de zaak tussen de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) en de Staat der Nederlanden (de Staat) van 20 maart jl.¹ Dit vonnis onderstreept de koers die het kabinet reeds heeft ingezet en de urgentie om op korte termijn maatregelen te nemen.

Om maatregelen te treffen voor het verminderen van het geluid is het van belang een zorgvuldig proces te volgen. Wanneer het beperken van geluid kan leiden tot een exploitatiebeperking op luchthavens moet een Europese

procedure worden gevolgd: de balanced approach-procedure.² De procedure omvat een aantal stappen die doorlopen moeten worden om te waarborgen dat er een goede afweging wordt gemaakt tussen de verschillende belangen die betrokken zijn bij het treffen van geluidsbeperkende maatregelen (hierna: maatregelen), die kunnen leiden tot een exploitatiebeperking.

Na afronding van een consultatiefase vorig jaar, is, conform de balanced approach-procedure een notificatiefase gestart. Op 1 september 2023 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een pakket met geluidsbeperkende maatregelen ingediend bij de Europese Commissie, Europese Lidstaten en andere relevante partijen voor de luchthaven Schiphol. Dit pakket is gericht op het behalen van het door het ministerie gestelde geluidsdoel.

¹ <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/actueel/nieuws/2024/03/20/uitspraak-rechter-in-civiele-procedure-vliegtuighinder-schiphol>

² Onderdeel van Verordening (EU) nr. 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak ("Geluidsverordening").



Huidig proces en noodzaak tot een aanvullende raadpleging

Tijdens de notificatiefase, vanaf 1 september 2023, is veelvuldig gesproken met de Europese Commissie en zijn verschillende aanvullende vragen gesteld. Om tegemoet te komen aan het commentaar van de Europese Commissie, heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat inmiddels een aangepaste aanpak en maatregelenpakket uitgewerkt. De urgentie van het geluidsprobleem in de omgeving van Schiphol en het op korte termijn zorgen voor verbetering wordt onderstreept door het vonnis in de rechtszaak tussen RBV en de Staat.

Het is van groot belang dat de balanced approach-procedure zorgvuldig wordt doorlopen en dat de uitkomst van deze procedure leidt tot uitvoerbare en bestendige maatregelen. Het ministerie vindt het daarom belangrijk dat alle belanghebbenden kunnen reageren op de nieuwe voorgestelde aanpak en het maatregelenpakket, voordat het kabinet tot een definitief oordeel hierover komt. Daarom wordt nu de mogelijkheid geboden om te reageren op dit aangepaste voorstel. Dit voorstel is in aanvulling op de consultatie in 2023, die liep van 15 maart 2023 tot 15 juni 2023. Iedereen kan vanaf 24 mei 2024 voor een periode van vier weken een reactie indienen op de nieuwe aanpak en het aangepaste maatregelenpakket via www.internetconsultatie.nl/aanvullende_raadpleging_BA.

Uw reactie

U wordt de mogelijkheid geboden om te reageren op het aangepaste voorstel zoals in dit document beschreven. U wordt specifiek gevraagd te reageren op de nieuwe elementen uit het voorstel. Dat betreft: (i) de beoogde graduele aanpak, de bijhorende fasering van het geluidsdoel in de tijd en (ii) de nieuwe en aangepaste maatregelen die worden voorgesteld om het geluidsdoel te behalen. U wordt verzocht om in uw reactie specifiek in te gaan op fase 1 en fase 2 van de graduele aanpak. Fase 3 is in dit document opgenomen om zo concreet mogelijk inzicht te geven in het beoogde vervoltraject, maar daarvoor zal een apart proces, inclusief consultatie, gevolgd worden.

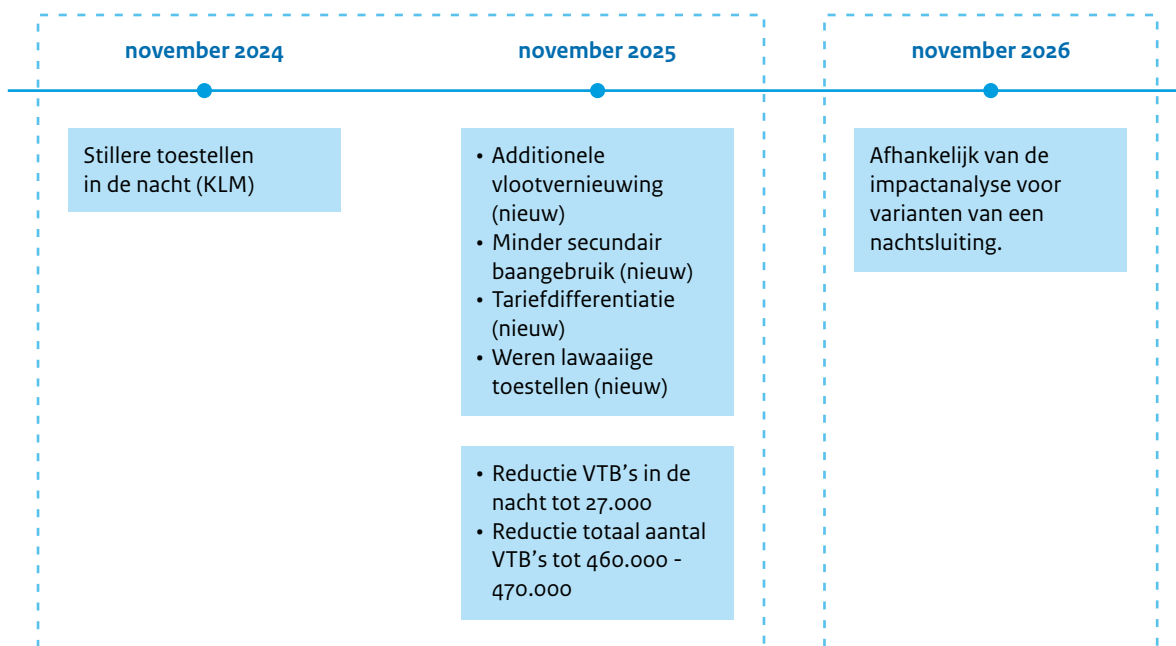
Het maatregelenpakket

De maatregelen om het geluid te beperken zijn doorgerekend op doelbereik en kosteneffectiviteit. In hoofdstuk 2 en 3 is te lezen welke maatregelen worden voorgesteld om het geluid te verminderen.

Het vervolgproces

Na de sluiting van deze aanvullende raadpleging gaat het ministerie alle ingediende reacties bestuderen en kan een definitief besluit worden genomen over een aanpassing van het maatregelenpakket. Dit zal onderdeel vormen van de reactie op de vragen van de Europese Commissie.

De aangepaste combinatie van maatregelen in de graduele aanpak



1 Achtergrond

1.1 Balanced Approach: gevolgde procedure tot nu toe

De balanced approach-procedure omvat een aantal stappen dat doorlopen moet worden. Deze stappen dragen bij aan het volgen van een zorgvuldig proces waarbij ieders belangen worden meegewogen.

Stellen geluidsdoel

Conform de balanced approach-procedure heeft het kabinet allereerst een geluidsdoel voor de Luchthaven Schiphol gesteld. Dit geluidsdoel is vastgelegd in het Actieplan Geluid Schiphol 2018-2023³ en wordt ook verankerd in het geactualiseerde Actieplan Geluid Schiphol 2024-2029.⁴ Het geluidsdoel bestaat uit vier subdoelen. In de tabel hiernaast wordt het geluidsdoel weergegeven.

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-24836.html>

⁴ De looptijd van het Actieplan Geluid Schiphol 2018-2023 is met een jaar verlengd. Momenteel vindt er een actualisatie plaats in het Actieplan Geluid Schiphol 2024-2029 dat tot eind januari 2024 ter zienswijze heeft voorgelegd. Het definitieve Actieplan Geluid Schiphol 2024-2029 dient uiterlijk 18 juli ingediend te worden bij de Europese Commissie.

Geluidsdoel

Indicator	Woningen	Personen
Aantal woningen met een geluidsbelasting van 58 dB(A) L_{den} of hoger	minus 20 procent	
Aantal personen dat ernstig wordt gehinderd bij een geluidsbelasting van 48 dB(A) L_{den} of hoger		minus 20 procent
Aantal woningen met een geluidsbelasting van 48 dB(A) L_{night} of hoger	minus 15 procent	
Aantal personen dat ernstig in de slaap wordt gestoord bij een geluidsbelasting van 40 dB(A) L_{night} of hoger		minus 15 procent

Technische sessies en consultatie

Sinds de start van de procedure zijn de belanghebbenden op verschillende manieren geïnformeerd en geraadpleegd. Allereerst is er, conform de balanced approach-procedure, een samenwerking opgezet met technische stakeholders. Deze samenwerking heeft plaatsgevonden in de vorm van drie digitale bijeenkomsten waarin is besproken wat het geluidsdoel is, hoe de vereiste onderzoeken en analyses naar maatregelen uitgevoerd zouden worden en uiteindelijk

wat de resultaten waren van deze onderzoeken en analyses. Tijdens deze bijeenkomsten is er ruimte geboden voor het stellen van vragen en het doen van suggesties.

Vervolgens heeft er een brede consultatie van drie maanden plaatsgevonden. Het consultatiedocument bevatte drie combinaties van mogelijke maatregelen met ruim voldoende impact om het geluidsdoel te behalen. Deelnemers aan deze consultatie waren uitgenodigd om te reageren op de samenstelling, effect en wenselijkheid van de drie gepresenteerde combinaties van maatregelen en om alternatieve maatregelen voor te stellen.

Op basis van de reacties en de ingebrachte alternatieve maatregelen is na de consultatie een genuanceerd beeld ontstaan ten aanzien van de implementatie van maatregelen. Er zijn op basis van de consultatie nieuwe maatregelen in beeld gekomen. Ook zijn maatregelen afgefallen naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT). Mede gelet op de uitkomst van deze uitvoeringstoetsen, en rekening houdend met zowel de vastgestelde criteria als de eisen van deze balanced approach-procedure, bleef een beperkt aantal maatregelen over. Er waren maatregelen ingebracht die in potentie veel effect konden hebben, maar waarvan de impact nog nader onderzocht moest worden. Bovendien kon een aantal van deze maatregelen niet per november 2024 geïmplementeerd worden.

Notificatiefase

Vervolgens is een notificatiedocument opgesteld met een pakket van maatregelen om het geluidsdoel te halen. Het notificatiedocument is op 1 september 2023 aangeboden aan de Europese Commissie, de Europese lidstaten en andere belanghebbenden. Deze eerdere combinatie van maatregelen die ter notificatie is voorgelegd vult bij wijze van een eerste stap -15% van de subdoelen op het etmaal (L_{den}) in per november 2024 en houdt -5% over voor invulling in de volgende fase, bijvoorbeeld met een vorm van een (gedeeltelijke) nachtsluiting.

Het notificatiepakket van 1 september 2023 bestaat uit de volgende maatregelen:

- Inzet van stillere vliegtuigen in de nacht;
- Vermindering van het gebruik van de secundaire banen;
- Reductie van de capaciteit in de nacht tot 28.700 vliegtuigbewegingen;
- Reductie van de capaciteit tot 452.500 vliegtuigbewegingen in totaal.

1.2 Proportionaliteit van de maatregelen

Middels de vragen van de Europese Commissie en tijdens de gesprekken volgend op de notificatie heeft de Europese Commissie zorgen geuit over de proportionaliteit van de maatregelen in relatie tot de beoogde implementatietermijn van november 2024. De Europese Commissie heeft gevraagd of er maatregelen zijn die bijdragen aan het reduceren van de geluidsbelasting, die op korte termijn na november 2024 geïmplementeerd kunnen worden en tegelijkertijd minder impactvol zijn voor de luchtvaartsector dan het genotificeerde maatregelenpakket. De Europese Commissie heeft daarbij ten aanzien van de proportionaliteit van het maatregelenpakket ook gevraagd om te onderzoeken of een meer graduele aanpak om het geluidsdoel te behalen mogelijk was. Met een graduele aanpak wordt een aanpak bedoeld waarbij niet in één keer, maar stapsgewijs over verschillende jaren het gestelde geluidsdoel wordt gehaald.

1.3 Uitspraak rechter in de RBV-zaak

Tijdens deze periode is uitspraak gedaan in een civiel-rechtelijke procedure van RBV tegen de Staat. RBV heeft in deze procedure op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) gesteld dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door disproportioneel veel mensen bloot te stellen aan ernstige hinder en slaapverstoring door luchtverkeer van en naar Schiphol.⁵ Hiermee onderstreept het vonnis de urgentie van het geluidsprobleem en het op korte termijn moeten zorgen voor verbetering van de geluidssituatie rond Schiphol.

1.4 Concluderend

Het commentaar van de Europese Commissie heeft geleid tot een voorstel voor een graduele aanpak met een aantal nieuwe en aangepaste maatregelen ten opzichte van de notificatie van 1 september 2023. Met dit voorstel wordt tegelijkertijd een eerste stap gezet in het toewerken naar een balans waarvan het vonnis van de rechtbank Den Haag de noodzaak onderstreept. In hoofdstuk 2 worden de verschillende maatregelen (bestaande en nieuwe) nader uiteen gezet. In hoofdstuk 3 wordt een voorstel gepresenteerd voor een graduele aanpak.

⁵ Kamerbrief over vonnis rechtbank Den Haag in de bodemprocedure stichting RBV tegen de Staat | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.



2

Maatregelen

De balanced approach-procedure vereist dat er naar verschillende categorieën van geluidsbeperkende maatregelen wordt gekeken om het geluidsdoel te halen. Een exploitatiebeperking is pas aan de orde als geluidsbeperkende maatregelen in andere categorieën zijn uitgeput. De in totaal vier categorieën zijn:

1. Maatregelen aan de bron;
2. Maatregelen in de ruimtelijke ordening;
3. Operationele maatregelen;
4. Exploitatiebeperkingen.

De Geluidsverordening bepaalt dat maatregelen niet restrictiever mogen zijn dan nodig om het geluidsdoel te behalen. Daarbij wordt gekeken naar zowel de geluids-impact als de kosteneffectiviteit van de maatregelen. Binnen deze vier categorieën worden de maatregelen genomen in volgorde van kosteneffectiviteit. Een uitgebreide beschrijving van de methode die is gehanteerd voor het berekenen van het effect en de kosteneffectiviteit van de maatregelen is te vinden in het notificatiedocument van 1 september 2023.⁶ In de bijlagen van dit document zijn de rapporten van onderzoeksbureaus To70 en Decisio opgenomen die kijken naar de impact van maatregelen op de geluidsbelasting en

de kosteneffectiviteit van het nieuwe graduele maatregelenpakket.

2.1 Selectiecriteria

Een belangrijk criterium bij het selecteren van maatregelen voor het maatregelenpakket van september 2023 was de realiseerbaarheid per november 2024. Maatregelen waarvan de invoering niet in november 2024 haalbaar was, zijn op basis van dit criterium eerder buiten beschouwing gelaten. Als gevolg van de lopende gesprekken met de Europese Commissie in de notificatiefase is de gewenste invoeringsdatum van 1 november 2024 echter niet meer haalbaar. Daarom is opnieuw beoordeeld of eerder afgevallen maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het behalen van het geluidsdoel en is het eerder genoemde criterium aangepast naar november 2025. Er is nadrukkelijk gekeken naar de maatregelen die tijdens de eerdere consultatiefase - van 15 maart tot 15 juni 2023 - zijn ingebracht. In lijn met de Geluidsverordening zijn deze maatregelen opnieuw geanalyseerd en doorberekend op doelbereik en kosteneffectiviteit. Dit heeft geleid tot enkele aanvullingen ten aanzien van het oorspronkelijke pakket.

⁶ <https://www.luchtvaartindetoeekomst.nl/onderwerpen/besluit-minder-vliegtuigbewegingen-schiphol/documenten/besluiten/2023/09/01/notificatiedocument-balanced-approach-procedure-schiphol>

In hoofdstuk 3 is de totale combinatie van maatregelen in de graduele aanpak uiteengezet. Daarbij is gekeken naar de invoeringsdatum, maar ook naar de criteria die eerder zijn gebruikt om de shortlist met maatregelen samen te stellen. Zowel de reeds genotificeerde maatregelen als de maatregelen die nu aanvullend worden voorgesteld moeten voldoen aan de onderstaande voorwaarden:

- Veiligheid: de maatregel mag geen veiligheidsrisico opleveren.
- Haalbaarheid: de maatregel moet realiseerbaar zijn per november 2025.
- Overeenstemming met wetgeving: de maatregel mag niet in strijd zijn met de internationale, Europese of nationale wetgeving.
- Betrouwbaarheid van de operatie: de maatregel mag de betrouwbaarheid van de operatie niet aanzienlijk verminderen.
- Verplaatsing van hinder: de maatregel moet de hinder verminderen, de hinder mag niet slechts naar andere gebieden rond de luchthaven verplaatst worden.
- Kwaliteit van de netwerkconnectiviteit: de maatregel mag niet resulteren in een onomkeerbaar negatief effect op de kwaliteit van de netwerkconnectiviteit.
- Uitstoot: de vermindering van het geluidsniveau mag niet leiden tot een aanzienlijke toename van uitstoot van stoffen.
- Modellerings: het moet mogelijk zijn om het effect van de maatregel te bepalen met behulp van ECAC Doc29 geluidsmodellering zoals geïmplementeerd voor Schiphol Airport.

2.2 Individuele maatregelen

In de onderstaande tabel is de nieuwe shortlist opgenomen met aansluitend een inhoudelijke beschrijving van elke maatregel. In de inhoudelijke omschrijving is tevens uiteengezet per wanneer de maatregel geïmplementeerd kan worden en wat de exacte inhoud van de maatregel is.

Shortlist met maatregelen

Maatregel	
Inzet van stillere toestellen in de nacht	Al in notificatiepakket van september 2023
Tariefdifferentiatie	Nieuw
Additionele vlootvernieuwing	Nieuw
Vermindering van het gebruik van secundaire banen	Al in notificatiepakket van september 2023, maar nu aangepast
Weren van lawaaiige toestellen	Nieuw

Maatregel: Inzet van stillere toestellen in de nacht (al in notificatiepakket van september 2023)

Deze maatregel betreft het optimaliseren van het vlootgebruik door de inzet van stillere toestellen in de nacht. De maatregel is tijdens de consultatiefase vorig jaar ingebracht door KLM en kan per november 2024 geïmplementeerd worden. Hierbij wordt de vloot van de luchtvaartmaatschappij zodanig ingezet, dat de stilste toestellen 's nachts worden gebruikt. Navraag bij andere vliegmaatschappijen met standplaats Schiphol wijst erop dat andere maatschappijen geen bijdrage kunnen leveren aan een dergelijke nachtoptimalisatie.

Concreet betekent dit dat een aantal lawaaiige toestellen uit de nacht worden gehaald en worden omgewisseld met toestellen die stiller zijn. De maatregel bevat twee elementen:

- Het verplaatsen van onder andere wide-body toestellen uit de nacht naar de dag en het opvullen van dat slot met een narrow-body toestel;
- Het vervangen van een meer lawaaiig wide-body toestel door een stiller wide-body toestel.

Maatregel: Tariefdifferentiatie (nieuw)

Deze maatregel is erop gericht de geluidsbelasting te verminderen door luchtvaartmaatschappijen te stimuleren lawaaiiger vliegtuigtypen te vervangen door stillere typen. Dit wordt gedaan door een sterkere differentiatie van luchthavengelden. Het inzetten van lawaaiige toestellen wordt hierdoor voor luchtvaartmaatschappijen duurder. Het vaststellen van de luchthavengelden kent een cyclus van drie jaar en is een verantwoordelijkheid van de luchthaven Schiphol. De eerstvolgende keer dat de luchthavengelden worden vastgesteld is in april 2025. De consultatie van de aangepaste luchthavengelden door Schiphol loopt tot medio zomer 2024. Bij de verdere implementatie en monitoring van deze maatregel zal rekening met de definitief vastgestelde tarieven. Deze maatregel valt onder de eerste pijler van de Balanced Approach (vermindering van geluidsbelasting aan de bron). De luchthavengelden op Schiphol zijn al gedifferentieerd op basis van de geluidsproductie van het vliegtuig. Schiphol onderscheidt 7 categorieën lawaaiige vliegtuigen, variërend van S1 (meest lawaaiig in hun klasse) tot S7 (minst lawaaiig). De meest lawaaiige vliegtuigen zijn vaak grotere oudere toestellen. De maatregel gaat uit van:

- S1: verhoging van de kosten;
- S2 – S3: geen wijziging;
- S4 – S7: verlaging van de kosten (met hetzelfde absolute bedrag als de verhoging van de kosten voor categorie S1).



Maatregel: Additionele vlootvernieuwing (nieuw)

Verscheidende sectorpartijen hebben tijdens de consultatie aangegeven dat er sprake is van een verstillings van de vloot. In de referentiesituatie (de geluidssituatie in november 2024 zonder aanvullende maatregelen) is rekening gehouden met autonome ontwikkelingen. Dit zijn ontwikkelingen, waaronder vlootvernieuwing, die jaarlijks plaatsvinden, ongeacht het invoeren van maatregelen door de overheid, aangezien vlootvernieuwing een doorlopend proces is. Het doel van -20% moet daar bovenop worden gehaald. Immers, wat er tot dusver wordt gedaan aan beperking van geluid is niet genoeg om de totale geluidsbelasting te laten dalen. Daarom maakt het effect van de autonome ontwikkeling geen onderdeel uit van het te behalen geluidsdoel, maar is wel onderdeel van de uitgangspunten in de baseline. Echter, in de ingezonden reacties in de consultatiefase en vervolgens gesprekken met luchtmaatschappijen is aangegeven dat specifieke maatschappijen tussen november 2024 en november 2025 meer aan vlootvernieuwing doen dan is verondersteld binnen de autonome ontwikkeling. Deze maatregel, additionele vlootvernieuwing, omvat de vlootvernieuwing die bovenop de autonome ontwikkeling plaatsvindt. De maatregel is daarom onderdeel van het nieuwe pakket met maatregelen.

De leveringen van nieuwe toestellen zijn echter onderhevig aan externe factoren, zoals vertragingen bij (toe)leveranciers. Luchtvaartmaatschappijen die deze toestellen hebben aangeschaft en verwachten hebben hier vaak geen directe invloed op. Het is van belang om deze grote onzekerheid mee te nemen in de berekeningen van het geluidseffect van deze nieuwe toestellen. Daarom is er in de berekeningen bij deze maatregel rekening gehouden met een onzekerheidsmarge.

Maatregel: Vermindering van het gebruik van secundaire banen (al in notificatiepakket van september 2023, maar nu aangepast naar aanleiding van uitvoeringstoetsen)

De landingsbanen op Schiphol worden gekarakteriseerd als primaire of secundaire banen. Inzet van de primaire banen heeft de voorkeur omdat dit per saldo leidt tot een lager aantal ernstig gehinderde mensen. Het minimaliseren van het gebruik van secundaire banen vermindert de geluidsbelasting in relatief dichtbevolkte gebieden aangezien starts en landingen op de primaire banen geconcentreerd worden. Het zorgt in principe voor een rustblok rondom secundaire banen. Er is daarom een scenario opgesteld waarin per november 2025 tussen 13:00 en 15:00 uur alleen

1+1-baangebruik⁷ wordt toegepast en de secundaire banen dus minder worden ingezet.

In het notificatiedocument van 1 september 2023 bevatte deze maatregel ook een tijdsblok in de ochtenduren – van 07:00 tot 08:00 uur. Dit blok is komen te vervallen. Tevens wordt deze maatregel in het nieuwe voorstel voor een graduele aanpak een jaar later geïmplementeerd, vanaf november 2025. Dit is beide een gevolg van de operationele aanpassingen die nodig zijn voor de implementatie van deze maatregel. Het forceren van een rustblok in de ochtend zorgt naar alle waarschijnlijkheid ook voor dat er later in de ochtend meer vliegtuigen komen. Dit komt doordat het aanbod van vluchten in de ochtend groot is en er daardoor een waterbedeffect ontstaat. De overlast komt dan niet tussen 07:00 en 08:00 maar later in de ochtend. Dit is naar voren gekomen uit gesprekken met onder andere de slotcoördinator (ACNL) en LVNL. De operationele beperkingen zijn aanleiding geweest om naar maatregel alternatief in te vullen, zoals hierboven beschreven. Dit heeft echter wel tot gevolg dat de impact op het geluidsdoel minder groot is.

Maatregel: Weren van lawaaiige toestellen (nieuw)

Deze maatregel is gericht op het weren van de meest lawaaiige toestellen. Schiphol heeft tijdens de consultatie een maatregel voorgesteld waarbij de toegestane grenzen van de geluidscategorieën van de vliegtuigen voor het etmaal worden verhoogd naar -12 EPNdB margin (een specifieke geluidsmaat) en voor de nacht naar -13 EPNdB margin, waardoor toestellen die een marge hebben gelijk aan of kleiner dan -12 EPNdB overdag niet meer mogen landen en opstijgen van Schiphol. Daarnaast mogen toestellen met een marge gelijk aan of kleiner dan -13 EPNdB 's nachts niet meer landen en opstijgen. Na overleg met de Europese Commissie blijkt dat een maatregel waarbij specifieke typen toestellen worden geweerd, slechts gedeeltelijk is toegestaan. Het volledig weren van toestellen met een marge gelijk aan of kleiner dan -12 EPNdB mag niet, maar het 's nachts weren van toestellen met een marge gelijk aan of kleiner dan -13 EPNdB is volgens de Geluidsverordening wel mogelijk. Dit niveau wordt op verschillende luchthavens in Europa als grens gesteld.

⁷ 1+1 baangebruik betreft de inzet van één baan om op te stijgen en één baan om te landen. Hier worden zoveel mogelijk de preferente banen voor gebruikt.

Voorgesteld wordt om toestellen met een marge gelijk aan of kleiner dan -13 EPNdB, uit zowel hoofdstuk 3 als hoofdstuk 4 (cf. verdrag van Chicago), te weren in de nacht. De vliegtuigen die hierdoor niet meer in de nacht op Schiphol mogen landen zijn zware (oude) vracht- en personen-vliegtuigen.

2.3 Berekeningen maatregelen

Hieronder worden de resultaten van de analyses van geluidsimpact en de kosteneffectiviteit van de maatregelen op de nieuwe shortlist gepresenteerd. Bij het berekenen van de kosteneffectiviteit en het doelbereik is specifiek gekeken naar het moment van mogelijke implementatie. De bijbehorende rapporten zijn opgenomen in de bijlage.

Resultaten van de analyses

De resultaten van de berekeningen van de individuele maatregelen, zowel voor de geluidsimpact als voor de kosteneffectiviteit, worden in de volgende tabel weergegeven. Bij de implementatie kunnen er in de operatie raakvlakken ontstaan tussen de verschillende maatregelen. Door deze raakvlakken kan het zijn dat er overlap zit tussen de effecten van de individuele maatregelen. Bij het combineren moet er vanwege dit effect altijd berekend worden wat van het uiteindelijke effect is van de combinatie van maatregelen en kunnen de individuele effecten niet simpelweg bij elkaar worden opgeteld. In hoofdstuk 3 wordt de graduele aanpak inclusief voorgestelde combinatie van maatregelen toegelicht.

In de tabel hieronder is de impact uitgedrukt in procentuele reductie van het aantal woningen, ernstig gehinderden of ernstig slaapverstoorden in de desbetreffende contouren. De kosteneffectiviteit is uitgedrukt in de kosten per gereduceerde woning, ernstig gehinderde of ernstig slaapverstoorde.

Geluidsdoelstelling	Woningen in 58 dB L _{den}		Ernstig gehinderden in 48 dB L _{den}		Woningen in 48 dB L _{night}		Ernstig slaapverstoorden in 48 dB L _{night}	
	-20%	-20%	-20%	-20%	-15%	-15%	-15%	-15%
	Impact	KE (€)	Impact	KE (€)	Impact	KE (€)	Impact	KE (€)
Inzet stillere toestellen in de nacht (2024)	-3,5%	-33.081	-2,2%	-10.015	-14,4%	-3.273	-9,2%	-3.657
Tariefdifferentiatie (2025)	-0,1%	-1.114.595	-0,2%	-53.100	-1,0%	-198.103	-0,6%	-72.037
Additionele vlootvernieuwing (2025)*	+/- -1,0%	n.v.t.	+/- -1,0%	n.v.t.	+/- -0,5%	n.v.t.	+/- -0,5%	n.v.t.
Verminderen secundair baangebruik (2025)	-1,2%	-50.195	-1,7%	-2.204	0,0%	n.v.t.	0,0%	n.v.t.
Weren van lawaaiige toestellen (2025)	-1,3%	-290.333	-1,2%	-19.481	-5,6%	-82.801	-2,2%	-49.196

* Deze maatregel is berekend als onderdeel van de combinatie van maatregelen, daarom zijn de individuele resultaten niet berekend. Er is een inschatting van de impact gepresenteerd.

3

Graduele aanpak

Om tegemoet te komen aan de zorgen van de Europese Commissie over de proportionaliteit van de genotificeerde combinatie van maatregelen wordt een graduele aanpak voorgesteld. Dit houdt in dat de invoering van maatregelen, en daarmee het invullen van het geluidsdoel, meer gespreid in de tijd plaatsvindt dan voorzien was in het eerder genotificeerde maatregelenpakket. De maatregelen worden in drie fasen ingevoerd. In dit hoofdstuk wordt deze graduele aanpak en de bijbehorende combinatie van maatregelen verder toegelicht.

3.1 De graduele aanpak

Met de graduele aanpak wordt een voorstel gedaan waarbij het geluidsdoel niet binnen één jaar wordt behaald maar de maatregelen verspreid over meerdere jaren worden ingevoerd. Het ministerie heeft gezocht naar een combinatie van maatregelen waarmee, rekening houdend met de zorgen van de Europese Commissie over de proportionaliteit, op korte termijn wel een significante reductie van de geluidsbelasting gerealiseerd kan worden. Zo wordt ook recht gedaan aan de geluidsproblematiek die speelt in de omgeving van Schiphol en de benodigde betere balans tussen Schiphol en haar leefomgeving.

De graduele aanpak bestaat uit 3 fasen, deze gaan in per gebruiksjaar:

- Fase 1: vanaf november 2024;
- Fase 2: vanaf november 2025;
- Fase 3: vanaf november 2026.

Verskil in de aanpak ten opzichte van eerder ingediend maatregelenpakket

In het oorspronkelijke ingediende pakket werd een eerste stap van -15% in november 2024 concreet ingevuld met te nemen maatregelen. De resterende 5% werd nog niet ingevuld. In deze nieuwe, graduele aanpak worden de doelstellingen⁸ over 3 jaren concreet ingevuld. In de derde fase wordt nadrukkelijk gekeken naar een vorm van een (gedeeltelijke) nachtsluiting. De uiteindelijke keuze is afhankelijk van de uitkomsten van de lopende impactanalyse en vergt daarom nog nadere besluitvorming.

⁸ van -20% van het aantal woningen binnen de 58 dB(A) L_{den} contour en -20% van het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den} contour

Toelichting proces fase 3

Tijdens de notificatie van september 2023 is aangegeven dat een (gedeeltelijke) nachtsluiting een maatregel met veel potentie kan zijn. Een (gedeeltelijke) nachtsluiting kan zorgen voor een periode van minder nachtelijke geluids-overlast voor omwonenden, voornamelijk bij de primaire banen, de Kaagbaan en de Polderbaan. Aan de andere kant is in het grootste gedeelte van de nachtelijke uren op Schiphol een relatief klein aantal luchtvaartmaatschappijen actief. Een (gedeeltelijke) nachtsluiting kan – afhankelijk van tijdstippen en (rand)voorwaarden – specifiek op hun impact hebben. Het is daarom belangrijk om eerst een scherp beeld te krijgen van de impact van een aantal varianten van (gedeeltelijke) nachtsluiting, voordat een besluit kan worden genomen. De impactanalyse moet inzicht geven in de effecten op de leefomgeving, zowel positief maar ook negatief in de vorm van hinderverschuiving, en de economische effecten op de luchtvaartsector en eventuele bredere effecten. In 2024 is een impactanalyse gestart waarin drie verschillende vormen van een (gedeeltelijke) nachtsluiting, en een aantal verdergaande alternatieve nachtmaatregelen, worden onderzocht.

Voor verdere uitvoering van deze laatste fase van de graduele aanpak zal, na afronding van de impactanalyse en besluitvorming hierover, een apart notificatieproces bij de Europese Commissie worden uitgevoerd inclusief een nieuwe raadpleging van belanghebbenden. Indien uit de impactanalyse blijkt dat een vorm van (gedeeltelijke) nachtsluiting niet toepasbaar is, zullen andere maatregelen getroffen worden om het volledige geluidsdoel in te vullen, met een focus op de nacht. Hierbij wordt een verdergaande beperking van het totaal aantal vliegtuigbewegingen niet uitgesloten.

Reductiepercentages per fase

Voor fase 1 van de graduele aanpak is gekeken welke maatregelen per november 2024 geïmplementeerd kunnen worden om op een zo kort mogelijk termijn een eerste stap te zetten in de reductie van de geluidsbelasting in de omgeving van de luchthaven. In de graduele aanpak is de eerste stap in geluidsreductie in 2024 wel significant kleiner dan in het reeds ingediende maatregelenpakket van september 2023. Het merendeel van de maatregelen wordt namelijk vanaf november 2025 geïmplementeerd.

Voor fase 2 van de graduele aanpak wordt uitgegaan van een invoeringsdatum van november 2025. Deze latere datum biedt ruimte voor alternatieve maatregelen vergeleken met de oorspronkelijke invoeringsdatum van november 2024. Met fase 2 wordt beoogd om het resterende percentage van het geluidsdoel in te vullen, daarbij alvast rekening houdend met het doelbereik van de implementatie van een (gedeeltelijke) nachtsluiting in de derde fase. Dit leidt tot een invulling

tot in totaal 15 tot 17% van het geluidsdoel in de eerste en tweede fase. Deze bandbreedte wordt na afloop van de aanvullende raadpleging op basis van aanvullende berekeningen, de reacties en gesprekken geconcretiseerd. Voor de nacht geldt dat de subdoelen van -15% van het aantal woningen binnen de 48 dB(A) L_{night} contour en -15% van het aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) L_{night} contour in fase 2 ruimschoots worden gehaald.

In fase 3 wordt de resterende 3% tot 5% van het geluidsdoel op het etmaal ingevuld. Voor de derde fase wordt nadrukkelijk gekeken naar de invoering van een vorm van een (gedeeltelijke) nachtsluiting. De percentages zijn gebaseerd op de verwachte effecten van de varianten voor een nachtsluiting zoals die op dit moment worden onderzocht in de impactanalyse. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de invoering van een (gedeeltelijke) nachtsluiting afhankelijk is van de uitkomsten van deze impactanalyse en dat dit nog nadere besluitvorming vergt. De invulling van fase 3 ligt daarom nu niet voor ter consultatie, maar zal op een later moment in een aparte consultatie aan belanghebbenden worden voorgelegd.

Maatregelen en exploitatiebeperkingen

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende maatregelen toegelicht, inclusief de effecten op geluidsbeperking en kosten-effectiviteit.

Uit de analyses blijkt dat het combineren van deze maatregelen niet leidt tot het volledig behalen van het geluidsdoel. Door de uitputting van maatregelen in de eerste drie categorieën van de balanced approach-procedure (maatregelen aan de bron, maatregelen in de ruimtelijke ordening en operationele maatregelen) is aanvullend een capaciteitsreductie noodzakelijk om binnen fase 1 en 2 het geluidsdoel te behalen. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht en het totaal aantal vliegtuigbewegingen.

Reductie aantal vliegtuigbewegingen in de nacht

Het genotificeerde maatregelenpakket van 1 september 2023 bevatte een maximum aantal vliegtuigbewegingen in de nacht van 28.700. Na overleg met de Europese Commissie is in het aangepaste voorstel gekozen voor een verdergaande reductie in de nacht tot 27.000. Dit is immers een kosten-effectieve maatregel en levert een bijdrage op zowel de subdoelen voor de nacht als voor het etmaal. Een reductie tot 27.000 vliegtuigbewegingen in de nacht per november 2025 kan daarnaast potentieel een zeer positief effect hebben op het aantal slaapverstoorden.



Op korte termijn lijkt 27.000 vliegtuigbewegingen in de nacht een ondergrens. Het verder reduceren van het aantal nachtvliegtuigbewegingen op korte termijn kan volgens de ingeschakelde onderzoekbureaus een negatieve impact hebben op de kosten en het effect op de uitvoering van de operatie van verschillende luchtvaartmaatschappijen is momenteel niet bekend. Daarom loopt een impactanalyse t.a.v. een verdergaande reductie van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht. Na afronding van de impactanalyse kan een besluit genomen worden over een mogelijk nog verdere afname van het aantal nachtvliegtuigbewegingen en/of een rustperiode. Met een reductie tot 27.000 vliegtuigbewegingen in de nacht in fase 2, worden de subdoelen voor de nacht behaald.

Reductie totaal aantal vliegtuigbewegingen

Om de subdoelen voor de dag te behalen moet nog een percentage ingevuld worden. Het is de inschatting dat om tot dit percentage te komen een capaciteitsreductie van het totaal aantal vliegtuigbewegingen tussen 460.000 en 470.000 nodig is. Naast deze capaciteitsbeperking voor handelsverkeer op Schiphol, wordt - door regulering van het vliegverkeer in het LVB - mogelijk ook het General Aviation verkeer op Schiphol beperkt. Hoe groot die eventuele beperking is, is afhankelijk van de uitwerking in het LVB en de vormgeving van de handhavingspunten. Mede op basis

van de aanvullende raadpleging wordt overwogen of het nodig is om deze mogelijk beperking van GA verkeer ook expliciet onderdeel te laten zijn van het pakket aan maatregelen in de balanced approach procedure.

In dit document en deze aanvullende raadpleging ligt geen definitief aantal voor een capaciteitsbeperking voor, maar wordt u gevraagd reactie te geven op een bandbreedte van de capaciteit. Het uiteindelijke aantal vliegtuigbewegingen is afhankelijk van het doelbereik van de combinatie van maatregelen exclusief capaciteitsbeperking en de concrete reservering van het geluidsdoel voor fase 3. De bandbreedte die wordt benoemd in dit raadplegingsdocument wordt na afloop van de aanvullende raadpleging op basis van aanvullende berekeningen, de reacties en gesprekken geconcretiseerd en definitief gemaakt.

Invulling fasen

Op basis van de in hoofdstuk 3 gepresenteerde rekenresultaten en uitgevoerde analyses is onderstaand voorstel voor de invulling van de 3 fasen van de graduele aanpak opgesteld. In de tabel zijn de verschillende maatregelen per fase met de bijbehorende effecten opgenomen.

Doel per november 2026:		-20%	-20%	-15%	-15%
Fase	Maatregelen	Woningen in 58dB L _{den}	Ernstig gehinderden in de 48 L _{den}	Woningen in de 48 L _{night}	Ernstig slaapverstoorden in de 40 L _{night}
Fase 1: 2024	1. Inzet van stillere vliegtuigen in de nacht				
Fase 2: 2025	2. Tariefdifferentiatie				
	3. Additionele vlootvernieuwing				
	4. Verminderen secundair baangebruik	-15% tot -17%	-15% tot -17%	-20,5%	-21,0%
	5. Weren van lawaaiige toestellen				
	6. Capaciteitsreductie in de nacht tot 27.000				
	7. Capaciteitsreductie in totaal tot 460.000 - 470.000				
Fase 3: 2026	Onder voorbehoud: 8. Verdergaande maatregelen in de nacht (n.a.v. impactanalyse)	-3% tot -5%	-3% tot -5%	subdoel reeds behaald	subdoel reeds behaald

Monitoring

Na de invoering van de maatregelen vindt op twee manieren monitoring plaats. Enerzijds wordt de uitvoering van de maatregelen, de zogenaamde input, gemonitord. Voor een aantal maatregelen in het maatregelenpakket is medewerking vanuit sectorpartijen nodig. Specifiek gaat het hierbij om de maatregelen *Inzet van stillere vliegtuigen in de nacht*, *Additionele vlootvernieuwing* en *Verminderen secundair baangebruik*.

Met betrekking tot deze maatregelen zullen concrete afspraken worden gemaakt met de sectorpartijen om (correcte) uitvoering vast te leggen, naast afspraken over de gevolgen indien uitvoering niet (correct) verloopt. Bezien zal worden of hiervoor regelgeving moet worden opgesteld. Daarbij zal ook worden gekeken of sancties aan de orde zijn indien sectorpartijen zich niet aan de afspraken houden.

Daarnaast wordt de daadwerkelijk invulling van het geluidsdoel, de output, gemonitord. Als onderdeel van de graduele aanpak wordt na een periode van vijf jaar, in lijn met de periode van het Actieplan Geluid Schiphol, geëvalueerd of het maatregelenpakket het geluidsdoel van minus 20% op het etmaal en minus 15% in de nacht heeft gehaald. Indien dit niet het geval is, zullen aanvullende maatregelen getroffen worden om het doel volledig te behalen.

4

Uitnodiging aan de deelnemers van de aanvullende raadpleging

Aanvullende raadpleging

Iedereen kan vanaf 24 mei 2023 voor een periode van vier weken een reactie indienen via www.internetconsultatie.nl/aanvullende_raadpleging_BA.

Tijdens deze periode organiseert het ministerie twee digitale informatiebijeenkomsten: een Nederlandstalige en een Engelstalige. Meer informatie over deze bijeenkomsten kunt u vinden op www.luchtvaartindetoekomst.nl.

Uw reactie

Tijdens de consultatie van 2023 heeft u kunnen reageren op alle onderdelen van het consultatiedocument.

Parallel aan de raadpleging worden de aangepaste en nieuwe maatregelen en het voorstel voor de graduele aanpak door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) in een uitvoeringstoets getoetst op veiligheid, operationele uitvoerbaarheid en impact op de organisatie. Daarbij wordt ook nadrukkelijk gekeken naar de uitvoerbaarheid van de combinatie van maatregelen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert een soortgelijk assessment uit op de combinatie van maatregelen.

Deelnemers aan deze aanvullende raadpleging wordt gevraagd te reageren op de nieuwe elementen uit het voorstel. Dat betreft: (i) de beoogde graduele aanpak uit hoofdstuk 3 van dit document en (ii) de nieuwe en aangepaste maatregelen die worden voorgesteld om het geluidsdoel te behalen uit hoofdstukken 2 en 3 van dit document. U wordt verzocht om in uw reactie specifiek in te gaan op fase 1 en fase 2 van de graduele aanpak. Fase 3 is opgenomen om zo concreet mogelijk inzicht te geven in het beoogde vervolgtraject, maar daarvoor zal een apart proces, inclusief consultatie, gevolgd worden.



5

Vervolgproces

5.1 Aanpassing notificatie

Na de aanvullende raadpleging zal het kabinet een besluit nemen over het maatregelenpakket en de aanpak. Hierna zal het kabinet de Europese Commissie in kennis stellen van een aangepast pakket en de doorlopen stappen.

5.2 Nationale besluitvorming na afronden van de balanced approach-procedure

De maatregelen worden na het doorlopen van de balanced approach-procedure door het kabinet uiteindelijk in een gewijzigd Luchthavenverkeerbesluit (LVB) opgenomen. Hiermee wordt de rechtspositie van omwonenden hersteld en krijgt de operatie Schiphol een nieuw juridisch kader.

Voor deze LVB-wijziging worden de milieueffecten in kaart gebracht in een milieueffectrapportage (MER). In het kader van de ontwerpwijziging van het LVB voor het NNHS in 2021 is reeds een ontwerp MER opgesteld. Voor de LVB-wijziging wordt een nieuwe MER opgesteld op basis van de meest recente gegevens en informatie. Onderdeel van deze nieuwe MER is het onderzoeken van de effecten van de maatregelen waarvoor gekozen wordt na afronding van de balanced approach-procedure.

De ontwerpwijziging van het LVB wordt vervolgens samen met de nieuwe MER openbaar bekendgemaakt. Iedereen krijgt gedurende 4 weken de gelegenheid hierover zijn wensen en bedenkingen (de zogenaamde zienswijzen) in te dienen. Vervolgens wordt een reactie door het kabinet opgesteld en wordt het ontwerpbesluit zo nodig aangepast.

Parallel aan de zienswijzenprocedure wordt het ontwerpbesluit voorgelegd aan het parlement (de zogenaamde voorhangprocedure). Het parlement kan het ontwerpbesluit desgewenst bespreken.

Na de voorhang wordt het ontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Over het advies wordt door het kabinet een rapport opgemaakt en naar aanleiding van het advies wordt het ontwerpbesluit zo nodig aangepast. Daarna wordt het ontwerpbesluit met het rapport aangeboden aan de Koning ter ondertekening (zgn. bekrachtiging). Het definitieve besluit wordt gepubliceerd in het Staatsblad en treedt op de in het besluit bepaalde datum in werking.

5.3 Impact van maatregelen op slots

Uit deze balanced approach-procedure kan een capaciteitsbeperking voor de Luchthaven Schiphol volgen. De Slotverordening⁹ bepaalt het slotallocatieproces op gecoördineerde luchthavens. Tweemaal per jaar stelt Schiphol de capaciteitsdeclaratie vast. De capaciteitsdeclaratie geeft de beschikbare capaciteit weer voor het betreffende seizoen, rekening houdend met technische, operationele en milieubeperkingen. Op basis van de capaciteitsdeclaratie wijst de onafhankelijk slotcoördinator (ACNL) per seizoen slots toe aan luchtvaartmaatschappijen.

⁹ Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens.

**Ministerie van
Infrastructuur en Waterstaat**

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

mei 2024