



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Europese Commissie
Commissaris Tzitzikostas
1049 Brussel
België

Bestuurskern

Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Kenmerk

IENW/BSK-2025/79961

Datum

Betreft Reactie op het besluit van de Europese Commissie
aangaande de balanced approach-procedure Schiphol

Geachte Commissaris Tzitzikostas,

De Nederlandse regering heeft het besluit van 5 maart 2025 betreffende de procedure voor de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Schiphol overeenkomstig Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad, C(2025) 1355 (hierna genoemd: het besluit) in goede orde ontvangen. Nederland dankt de Europese Commissie voor haar analyse en observaties die uiteen worden gezet in het besluit en het bijbehorende staff working document. Na bestudering van het besluit en het staff working document geeft de Nederlandse regering in deze brief graag een reactie op het besluit, zoals Verordening (EU) 598/2014¹ (hierna genoemd: de Verordening) voorschrijft. Allereerst wordt in deze brief een aantal algemene punten toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de inhoudelijke onderwerpen uit het besluit: autonome ontwikkeling, General Aviation (GA) en operationele procedures. Vervolgens wordt nog kort ingegaan op de onderwerpen monitoring en slots.

Het besluit zet uiteen dat de balanced approach-procedure in acht is genomen, behalve voor een aantal elementen. In deze brief reageer ik graag op deze vaststelling. Voordat ik dat doe treft u hierbij samenvattend de reactie van de Nederlandse regering aan.

Samenvatting

Het besluit zet uiteen dat de balanced approach-procedure in acht is genomen, behalve voor een drietal elementen: 1) autonome ontwikkelingen, 2) GA-verkeer en 3) operationele procedures.

Autonome vlootvernieuwing

In reactie op de constatering dat de Nederlandse regering de te verwachten beperking van vliegtuiglawaai aan de bron door autonome vlootvernieuwing slechts ten dele in overweging zou hebben genomen, anders dan is vereist bij artikel 5, lid 3, punt a, van de Verordening merkt de Nederlandse regering op dat zij deze constatering niet juist acht. De Nederlandse regering heeft alle

¹ 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 2014, L 173)

maatregelen overwogen die leiden tot een beperking van vliegtuiglawaai aan de bron. Specifiek voor autonome vlootvernieuwing heeft de Nederlandse regering de effecten daarvan onderzocht en overwogen. De Nederlandse regering heeft ervoor gekozen deze ontwikkelingen mee te laten tellen in de referentiesituatie waartegen het geluidsdoel is afgezet, alvorens over te gaan tot het overwegen van de mogelijke combinatie van de dan nog beschikbare maatregelen. Vervolgens kan worden vastgesteld welke maatregel of combinatie van maatregelen de grootste kosteneffectiviteit biedt, zoals artikel 5, lid 3, van de Verordening voorschrijft. Door de autonome ontwikkeling volledig mee te nemen in de referentiesituatie, worden aldus de Nederlandse regering deze autonome ontwikkelingen volledig meegenomen. De Nederlandse regering meent dat dit bovendien de meest zuivere methode is om de referentiesituatie in beeld te brengen. Immers ook los van de balanced approach-procedure (dan wel het nemen van verdere geluidsreductiemaatregelen) zullen de autonome ontwikkelingen zich naar verwachting voltrekken. Hieronder zal nader worden ingegaan op het proces en de overwegingen die aan de keuzes rondom het geluidsdoel en de autonome ontwikkelingen ten grondslag liggen.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

General Aviation

In reactie op de constatering van de Europese Commissie ten aanzien van General Aviation merkt de Nederlandse regering op dat de voorgestelde exploitatiebeperkingen naar het oordeel van de Nederlandse regering niet discrimineren 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 GA beperkt en verankerd. De handhavingpunten worden in de algehele wijziging van het LVB gedimensioneerd op 478.000 vliegtuigbewegingen. Aangezien de handhavingpunten in combinatie met de beschikbare milieuruimte en de maximale capaciteit voor handelsverkeer invulling geven aan de hoeveelheid slots voor GA die resteren, wordt door deze beperking van milieuruimte ook de hoeveelheid slots voor GA beperkt.

Operationele procedures

Ten aanzien van de constatering in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, dat Nederland de operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder in overweging heeft genomen, maar slechts ten dele, merkt de Nederlandse regering op dat zij weldegelijk alle beschikbare operationele maatregelen heeft overwogen. De Nederlandse regering heeft daarbij de procedurele zorgvuldigheid die in artikel 6 van de Verordening is voorgeschreven in acht genomen en heeft alle relevante partijen, in het bijzonder de luchthavenexploitant, de exploitanten van luchtvaartuigen en de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, betrokken bij deze overwegingen. Hier zijn niet meer beschikbare operationele maatregelen uitgekomen die de Nederlandse regering kan meenemen in de combinatie van maatregelen die op 1 november 2025 voor fase 1 dienen te worden geïmplementeerd.

De Nederlandse regering bevestigt het belang van het monitoren van het daadwerkelijke effect van het maatregelenpakket. Tot slot geeft zij aan ook nauw contact met de slot coördinator te onderhouden waarbij de principes van non-discriminatie, transparantie en onpartijdigheid bij de verdeling van slots in acht worden genomen. De Nederlandse regering steunt daarbij de slot coördinator in

de voorgenomen plannen om de impact op de uitgifte van historische slots te beperken.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

De Nederlandse regering gaat ervan uit dat met deze reactie voldoende nadere toelichting en motivatie is gegeven op de geconstateerde punten uit het besluit van de Europese Commissie en de procedure met het versturen van deze brief is afgerond. De Nederlandse regering zal hierna per 1 november 2025 overgaan tot de uitvoering van het maatregelenpakket zoals genotificeerd aan de Europese Commissie.

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

U treft hieronder de uitvoerige reactie aan.

1. Algemene punten

Juridische situatie Schiphol

De afgelopen jaren was de juridische situatie rondom Schiphol niet op orde. De gedoogsituatie van geluidsgrenzen die nu bestaat heeft te lang voortgeduurd. Daarom heeft het kabinet in het Hoofdlijnenakkoord bepaald dat de rechtsbescherming van omwonenden moet worden hersteld, met behoud van de netwerkkwaliteit van Schiphol. Ook is afgesproken de geluidshinder rondom Schiphol aan te pakken. Dit is belangrijk voor de mensen in de omgeving en de toekomst van de luchthaven. Om zo snel mogelijk de regelgeving weer op orde te krijgen en de geluidbelasting te verlagen, en daarmee rust en zekerheid te bieden voor alle betrokken partijen, heeft de Nederlandse regering de Europese balanced approach-procedure doorlopen.

Bending the curve in noise abatement

Om te beginnen is het van belang de aanleiding voor het starten van een balanced approach-procedure voor de luchthaven Schiphol te onderstrepen. De huidige balanced approach-procedure is immers niet het eerste startpunt van de aanpak van geluidshinder rondom de luchthaven Schiphol. Dit is een proces dat al vele jaren loopt.

De luchthaven Schiphol speelt een voorname rol in de verbinding van Nederland met de rest van wereld, en is daarbij een belangrijke pijler onder de Nederlandse economie. De impact van de luchthaven op het milieu, de volksgezondheid en leefbaarheid in de omgeving van de luchthaven Schiphol is echter ook aanzienlijk. Aandacht voor het reduceren van de geluidsbelasting – in een intensieve samenwerking en dialoog tussen alle belanghebbenden – is er al tientallen jaren. In het bijzonder de dialogen aan de “Alderstafel” vanaf 2008, resulterend in een akkoord dat tot 2020 van belang was voor de operatie van Schiphol, hebben het Schipholbeleid in relatie tot geluidhinder gekleurd. Er is in deze periode een groot aantal initiatieven ontplooid voor de reductie van de geluidsbelasting die te rangschikken zijn in de drie categorieën van maatregelen vanuit de Verordening – respectievelijk (1) Beperking van het vliegtuiglawaai aan de bron, (2) Ruimtelijke ordening en beheer en (3) Operationele procedures. Maatregelen in deze categorieën moeten op basis van de Verordening tevens in overweging worden genomen alvorens wordt toegekomen aan het doorvoeren van een exploitatiebeperking. De positieve impact van de tot nu toe gerealiseerde maatregelen is echter onvoldoende gebleken.

De negatieve impact van geluid is tot een dusdanige omvang gegroeid dat de Nederlandse regering ingrijpen nu noodzakelijk acht. Het gaat hierbij om de

aanpak van geluidshinder, boven op de al ingecalculerde verbeteringen die voortvloeien uit autonome ontwikkelingen zoals vlootvernieuwing. Bovengenoemde staat ook in relatie tot de juridische situatie voor de operatie van Schiphol, die al geruime tijd niet op orde is. De Nederlandse regering heeft afgesproken dat de rechtsbescherming voor omwonenden moet worden hersteld, met behoud van de netwerkkwaliteit van Schiphol.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

De Nederlandse regering wil ervoor zorgen dat op korte termijn een significante stap wordt gezet in de maximale geluidsruijnte door middel van reductie van geluid ten opzichte van de referentiesituatie. Daarnaast wil de Nederlandse regering dat de opgaande trend in geluidshinder omgebogen wordt in een permanente neergaande trend: 'Bending the curve in noise abatement'. Er moet naar het oordeel van de Nederlandse regering dus méér gebeuren dan de autonome ontwikkelingen om per 1 november 2025 een voldoende significante verbetering te realiseren en zicht te bieden op een doorgaande vermindering van geluidshinder op de langere termijn. Teneinde die verbetering te realiseren is de balanced approach-procedure opgestart.

Op basis van artikel 5, lid 2, van de Verordening dient de lidstaat een geluidsdoel te definiëren. De Nederlandse regering heeft dit geluidsdoel gedefinieerd en deze in de wijziging van het Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2018-2023 vastgelegd. Dit plan is opgevolgd door het Actieplan 2024-2029 waarin dit geluidsdoel wordt gehandhaafd. Het gaat om een geluidsdoel om de geluidshinder rondom Schiphol met ten minste 20% te verminderen op het etmaal en 15% in de nacht, boven op de autonome ontwikkelingen. Met de notificatie van september 2024 en de aanvulling van december 2024, kiest de huidige Nederlandse regering voor een invulling van 15% van dit geluidsdoel in een eerste fase boven op de autonome ontwikkeling, waarbij het resterende percentage in een volgende fase wordt behaald.

Feitenbasis referentiesituatie

Hieronder wordt eerst stilgestaan bij een aantal observaties over de aantallen woningen, ernstig gehinderden of ernstig slaapverstoorden behorende bij de geluidssituatie van de baseline. In overweging (9) van het besluit is de referentiesituatie uiteengezet. De geluidssituatie die bij deze referentiesituatie hoort, komt niet overeen met de getallen die de Europese Commissie benoemt in overweging (9) van het besluit. In het besluit wordt nog verwezen naar de aantallen die beschreven staan in de kennisgeving van 4 september 2024. In de aanvulling op die kennisgeving van 6 december 2024, zijn die aantallen aangepast naar aanleiding van het actualiseren van de zogenoemde Noise Load Database. De aantallen behorend bij de geluidssituatie van de referentiesituatie waarin de autonome ontwikkelingen zijn verwerkt, zijn:

- 6.962 woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour;
- 111.955 ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden contour;
- 5.750 woningen binnen de 48 dB(A) Lnight contour;
- 24.502 ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) Lnight contour.

Ten opzichte van bovenstaande aantallen wil de Nederlandse regering per 1 november 2025 15% geluidsreductie realiseren, met het maatregelenpakket uit de kennisgeving. Dit is 'fase 1'. Op een later moment zal de Nederlandse regering beoordelen of en welke volgende maatregelen nodig zijn om het resterende

geluidsdoel te behalen ('fase 2'). Fase 2 valt buiten de reikwijdte van deze balanced approach-procedure.

2. Autonome ontwikkelingen

In artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het besluit, overweegt de Europese Commissie dat de Nederlandse regering de te verwachten beperking van vliegtuiglawaai aan de bron door autonome vlootvernieuwing slechts ten dele in overweging zou hebben genomen, anders dan is vereist bij artikel 5, lid 3, punt a, van de Verordening. Dit acht de Nederlandse regering niet juist. De Nederlandse regering heeft alle maatregelen overwogen die leiden tot een beperking van vliegtuiglawaai aan de bron. Specifiek voor autonome vlootvernieuwing heeft de Nederlandse regering de effecten daarvan onderzocht en overwogen. De Nederlandse regering heeft ervoor gekozen deze ontwikkelingen mee te laten tellen in de referentiesituatie waartegen het geluidsdoel is afgezet, alvorens over te gaan tot het overwegen van de mogelijke combinatie van de dan nog beschikbare maatregelen. Vervolgens kan worden vastgesteld welke maatregel of combinatie van maatregelen de grootste kosteneffectiviteit biedt, zoals artikel 5, lid 3, van de Verordening voorschrijft. Door de autonome ontwikkeling volledig mee te nemen in de referentiesituatie, worden aldus de Nederlandse regering deze autonome ontwikkelingen volledig meegenomen. De Nederlandse regering meent dat dit bovendien de meest zuivere methode is om de referentiesituatie in beeld te brengen. Immers ook los van de balanced approach-procedure (dan wel het nemen van verdere geluidsreductiemaatregelen) zullen de autonome ontwikkelingen zich naar verwachting voltrekken. Hieronder zal nader worden ingegaan op het proces en de overwegingen die aan de keuzes rondom het geluidsdoel en de autonome ontwikkelingen ten grondslag liggen.

Het notificatiedocument van 1 september 2023² en bijbehorende Annex II³ bevatten een beschrijving van waar deze autonome ontwikkelingen uit bestaan en hoe deze in zijn geheel in beschouwing zijn genomen. Naar het oordeel van de Nederlandse regering is de verwachte beperking van het vliegtuiglawaai aan de bron daarmee juist – bij uitstek – in overweging genomen, en ook geïncorporeerd in de procedure.

In overweging (16) overweegt de Europese Commissie dat de kennisgeving geen substantiëring bevat van de wijze waarop de trends in de sector zijn afgeleid op basis waarvan de autonome vlootvernieuwing wordt gezien als "business as usual" en de specifieke situatie en kenmerken van Schiphol die in aanmerking zijn genomen bij het verfijnen van de aannames. Daarop reagerend is het van belang te benoemen dat de autonome ontwikkeling uit twee onderdelen bestaat: de autonome vlootontwikkeling en een aantal procedurele ontwikkelingen. De basis voor de trend van de autonome vlootontwikkeling is in het proces in aanloop naar de Milieueffectrapportage 2020⁴ (hierna: MER2020) gelegd. Dit is ook toegelicht in bijlage C van deel 5 van het concept-MER2018⁵ dat uiteindelijk heeft geleid tot het definitieve MER2020. Vervolgens heeft hier nog een actualisatie op plaatsgevonden, deze is in de bijlage opgenomen. Om deze trend vast te stellen is achteruit- en vooruitgekeken. Achteruit op basis van gerealiseerde gegevens tot 2005 en vooruit op basis van de verwachting van wijzigingen in de samenstelling van de vloot tot 2030. Beide exercities leiden tot een soortgelijk beeld qua

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

² Notificatiedocument Balanced Approach procedure Schiphol, IenW, september 2023

³ Annex II – Notificatiedocument Balanced Approach Schiphol, To70, september 2023

⁴ Milieueffectrapportage 2020, Schiphol Group, november 2020

⁵ [conceptmerschiphol-228561.pdf](#)

ontwikkeling per jaar. In Bijlage 1 bij deze brief wordt deze benadering gedetailleerd toegelicht.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Het tweede deel van de autonome ontwikkeling bestaat uit een aantal procedurele ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen, zoals het meer gebruiken van "reduced flaps" en "Continuous descent approaches" (CDAs), zijn deels al doorgevoerd en worden autonoom verder ontwikkeld. Hoe de autonome ontwikkelingen verder zijn verwerkt in het referentiescenario is te vinden in Appendix A van Annex A bij het Consultatiedocument van maart 2023⁶. Hieruit volgt dat de Nederlandse regering, conform de Verordening, volledig rekening heeft gehouden met maatregelen voor de beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, waaronder autonome ontwikkelingen.

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

Tevens geldt dat als de Nederlandse regering een andere methodiek had gekozen en de autonome ontwikkelingen niet in de referentiesituatie waren opgenomen, maar als maatregel met de verwachte beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, dit niet had geleid tot een andere uitkomst. Dan was het geluidsprobleem aan de start van de procedure immers groter geweest. Als gevolg daarvan was er dan een hoger geluidsdoel vastgesteld. Dit om tot dezelfde eindsituatie te komen waarmee een significante stap kan worden gezet in de maximale geluidsruimte door middel van reductie van geluid ten opzichte van de referentiesituatie. Het geluidsdoel is immers gekoppeld aan de gewenste geluidsreductie boven op de autonome ontwikkeling. Daarbij gaat het om het verminderen van het aantal ernstig gehinderden tot het vooraf bepaalde gewenste niveau.

Initiatieven van de sector

In overweging (23) van het besluit overweegt de Europese Commissie dat niet alle initiatieven of voorgestelde maatregelen vanuit de sector in acht worden genomen voor het behalen van het geluidsdoel, maar dat deze worden toegeschreven aan de autonome ontwikkelingen. Echter, het maatregelenpakket laat zien dat initiatieven vanuit de sector juist een bijdrage zullen leveren aan het behalen van het geluidsdoel. De inzet van stillere toestellen in de nacht door KLM, de additionele vlootvernieuwing en de tariefdifferentiatie zijn namelijk dergelijke initiatieven en dragen bij aan het behalen van het geluidsdoel. Zij zijn onderdeel van het maatregelenpakket en niet van de autonome ontwikkelingen zoals hierboven beschreven.

Opsplitsing autonome en additionele vlootvernieuwing

Niet alle vlootvernieuwing die plaatsvindt valt onder de autonome ontwikkeling. Specifieke luchtvaartmaatschappijen hebben aangetoond dat zij in de tussenliggende periode vanaf 1 november 2023 tot 1 november 2025 meer aan vlootvernieuwing doen dan wordt verondersteld binnen de autonome ontwikkeling. Het deel van de vlootvernieuwing van deze partijen dat extra is ten opzichte van de autonome ontwikkeling levert een bijdrage aan het behalen van het geluidsdoel. Dit is de maatregel *Additionele vlootvernieuwing*.

In overweging (25) van het besluit vraagt de Europese Commissie naar de methode voor de opsplitsing van het deel autonoom en additioneel. In de berekeningen is voor de luchtvaartmaatschappijen die hebben aangetoond meer aan vlootvernieuwing te doen dan verondersteld in de autonome ontwikkeling niet gebruik gemaakt van gemiddelden, maar van de daadwerkelijke en gedetailleerde plannen voor de vlootvernieuwing. Hierbij is eerst gekeken naar het effect van

⁶ Annex A Consultatiedocument Balanced Approach procedure Schiphol, To70, maart 2023

de totale vlootvernieuwing van deze luchtvaartmaatschappijen om vervolgens een correctie voor de autonome trend voor vlootontwikkeling van -0,1 dB voor landingen en -0,2 dB voor starts door te voeren. Zodat in het effect van de maatregel *Additionele vlootvernieuwing* en in het maatregelenpakket alleen het deel dat additioneel is tot uiting komt. In onderstaande tabel staan de percentages van de geluidsreductie binnen de 58 dB(A) L_{den} en de 48 dB(A) L_{den} contouren voor deze tussenstappen.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

	Effect op aantal woningen binnen de 58 dB(A) L_{den} contour	Effect op aantal ernstig gehinderden in de 48 dB(A) L_{den} contour
Effect totale vlootvernieuwing	-5,5%	-7,2%
Effect maatregel <i>Additionele vlootvernieuwing</i>	-3,6%	-4,9%
Effect autonome vlootvernieuwing	-1,9%	-2,3%

Uit deze percentages volgt voor deze specifieke luchtvaartmaatschappijen een verhouding van grofweg 65/35 tussen additionele en autonome vlootvernieuwing.

De Europese Commissie merkt in overweging (25) eveneens op dat bovenstaande toelichting nodig is om de kosteneffectiviteit van de vlootvernieuwing te bepalen.

Het deel van de vlootvernieuwing dat onder de autonome trend valt, is geen maatregel in het maatregelenpakket (want al onderdeel van de referentiesituatie) en daarvan is zodoende ook niet gekeken naar de kosteneffectiviteit. Voor de maatregel *Additionele vlootvernieuwing* is de kosteneffectiviteit overwogen. De bijbehorende beslissingen over vlootvernieuwing door luchtvaartmaatschappijen waren echter genomen vóór het besluit van de Nederlandse regering om de geluidsoverlast te reduceren. Het besluit om de geluidsoverlast te reduceren heeft niet geleid tot versnelde vlootvernieuwing of extra kosten voor luchtvaartmaatschappijen bovenop wat al gepland was. Omdat er geen extra kosten zijn, is de kosteneffectiviteit niet berekend, maar is de maatregel *Additionele vlootvernieuwing* bij voorbaat als een kosteneffectieve maatregel beoordeeld. Deze maatregel is dan ook (volledig) onderdeel van het maatregelenpakket. Anders gezegd: omdat de maatregel 'additionele vlootvernieuwing' geheel is gebaseerd op de al bestaande investeringsplannen van de luchtvaartmaatschappijen zelf, mocht de Nederlandse regering – zonder verdere doorrekening – ervan uitgaan dat deze maatregel kosteneffectief is. Ditzelfde geldt voor de autonome vlootvernieuwing, tussen de twee delen zit voor wat betreft kosteneffectiviteit geen onderscheid.

Effect autonome vlootontwikkelingen na fase 1

In overweging (24) benoemt de Europese Commissie dat de autonome vlootontwikkelingen kunnen bijdragen aan het behalen van geluidsreductie nadat er een maximale capaciteit vast is gelegd, dus na de invoering van de maatregelen zoals nu in de kennisgeving in fase 1. Deze kennisgeving ziet enkel op maatregelen die per 1 november 2025 geïmplementeerd kunnen worden.

Effecten van maatregelen, autonoom of additioneel, na die datum vallen zodoende buiten deze kennisgeving.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

3. General Aviation

In overweging (29) benoemt de Europese Commissie dat exploitatiebeperkende maatregelen niet discriminerend mogen zijn. De Nederlandse regering onderschrijft dit. In artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van het besluit stelt de Commissie vervolgens dat de Nederlandse regering artikel 5, lid 6, van de Verordening heeft geschonden omdat Nederland wel de geluidshinder van de algemene en zakenluchtvaart, General Aviation (hierna: GA) in de geluidssituatie heeft opgenomen, maar dat zij dat soort activiteiten uitsluit van de exploitatiebeperkingen. Hiermee zou Nederland de eis dat exploitatiebeperkingen niet discriminerend mogen zijn, hebben geschonden. In reactie hierop merkt de Nederlandse regering op dat de voorgestelde exploitatiebeperkingen niet discrimineren op basis van nationaliteit of bedrijfsmodel. Ook hebben de maatregelen geen indirect discriminerend effect, omdat GA zou zijn uitgesloten van de getroffen exploitatiebeperking. GA telt wel degelijk mee in de totale geluidsreductie die is berekend. Verder wordt de totale geluidruimte voor de luchtvaart, waaronder dus ook GA, feitelijk beperkt in het Luchthavenverkeerbesluit (hierna: LVB).

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

In de berekeningen zoals aangeleverd aan de Europese Commissie van 6 december 2024 is rekening gehouden met een opslag voor GA als onderdeel van de referentiesituatie met 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar, en een opslag voor GA bij het uiteindelijke maatregelenpakket met de maximale capaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Het verschil daartussen is het effect voor GA. Bij het vaststellen van het LVB in combinatie met de bijbehorende maximale capaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen wordt ook de ruimte voor GA beperkt en verankerd. Van een maatregelenpakket met een discriminatoir karakter is aldus geen sprake. De Nederlandse regering licht dit hieronder verder toe.

Berekeningen geluid General Aviation

Door GA veroorzaakte geluidbelasting is opgenomen in de geluidsberekeningen in de balanced approach-procedure, door middel van een toepassing van een generieke opslag van 2,5% van de geluidbelasting in de berekeningen van 6 december 2024 jl. Dezelfde procentuele generieke opslag geldt voor de situatie voor en de situatie na toepassing van het maatregelenpakket.

Uiteindelijk wordt in het LVB ook een beperkte opslag voor GA opgenomen. Het verschil tussen de opslag in beide situaties is de modelmatige bijdrage die GA levert aan de totale reductie van geluid als onderdeel van het maatregelenpakket. Hiermee deelt GA dus wel degelijk mee in de reductie van geluid. In Bijlage 2 wordt dit cijfermatig toegelicht.

Onderdeel maatregelenpakket

De reden dat deze reductie geen actief onderdeel is van het daadwerkelijke maatregelenpakket zit in het feit dat de hoeveelheid GA een gevolg is van de beschikbare geluidruimte en er niet gestuurd kan worden op een exact aantal. Dit is immers een van de selectiecriteria geweest om een maatregel wel of niet mee te nemen in het maatregelenpakket. Vanuit het perspectief van de slotverordening

is het niet mogelijk om een aparte gebruiksruijnte voor GA te definiëren. De bijdrage aan de geluidsreductie door GA is daarmee een gevolg van de algehele reductie van het aantal vliegtuigbewegingen en geen maatregel op zich.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Verankering minder geluidsruimte (waarvan een deel voor GA)

Met het vastleggen van de maximale capaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar, wordt ook de daadwerkelijke ruimte voor GA beperkt en verankerd. De handhavingpunten worden in de algehele wijziging van het LVB gedimensioneerd op 478.000 vliegtuigbewegingen. Aangezien de handhavingpunten in combinatie met de beschikbare milieuruimte en de maximale capaciteit voor handelsverkeer invulling geven aan de hoeveelheid slots voor GA die resteren, wordt door deze beperking van milieuruimte ook de hoeveelheid slots voor GA beperkt.

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

Voor de tussenliggende periode – de periode na 1 november 2025 waarin de beperkte wijziging van het LVB van kracht is - zal bezien worden in overleg met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of er al rekening kan worden gehouden met de maximale gebruiksruijnte onder het definitieve LVB.

De Nederlandse regering zal de aanbevelingen, zoals op dit onderwerp in het staff working document opgenomen, opvolgen wat betreft de monitoring en de impact op luchtvaartmaatschappijen in het allocatieproces. Aan het slot van deze brief zal hier nog kort op in worden gegaan.

4. Operationele procedures

In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van het besluit, stelt de Europese Commissie dat Nederland de operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder in overweging heeft genomen, zoals vereist bij artikel 5, lid 3, punt c, van de Verordening, maar slechts ten dele. De Nederlandse regering heeft echter weldegelijk alle beschikbare operationele maatregelen overwogen. De Nederlandse regering heeft daarbij de procedurele zorgvuldigheid die in artikel 6 van de Verordening is voorgeschreven in acht genomen en heeft alle relevante partijen, in het bijzonder de luchthavenexploitant, de exploitanten van luchtvaartuigen en de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, betrokken bij deze overwegingen. Hier zijn niet meer beschikbare operationele maatregelen uitgekomen die de Nederlandse regering kan meenemen in de combinatie van maatregelen die op 1 november 2025 voor fase 1 dienen te worden geïmplementeerd. Hieronder zal nader worden ingegaan op het proces en de overwegingen die aan de operationele maatregelen ten grondslag liggen.

Overwogen procedurele maatregelen

De Nederlandse regering heeft bij de start van de procedure en het inventariseren van maatregelen gekeken naar maatregelen in alle categorieën die de verordening beschrijft, waaronder operationele procedures. In het consultatiedocument van 15 maart 2023⁷ en het notificatiedocument van september 2023 wordt meermaals verwezen naar de "longlist" van maatregelen die in overweging zijn genomen. In Annex A bij het consultatiedocument van maart 2023 wordt deze longlist, die een tiental procedurele maatregelen bevat, toegelicht. Diezelfde Annex A bevat een Appendix B waarin de maatregelen worden gescoord aan de hand van de selectiecriteria. Na deze exercitie bleven twee maatregelen over die mogelijk tijdig geïmplementeerd konden worden. Dit waren de maatregelen i) *vermindering van het gebruik van de Buitenveldertbaan* en ii) *verminderen secundair baangebruik*.

⁷ Consultatiedocument Balanced Approach procedure Schiphol, IenW, maart 2023

Deze maatregelen zijn tijdens de procedure echter afgefallen na input vanuit de Inspectie Leefomgeving en Transport, Luchtverkeersleiding Nederland, de sector en omwonenden, omdat de maatregelen niet inpasbaar in de operatie waren.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Voor de beoordeling van de maatregelen die kunnen bijdragen aan het behalen van de geluidsdoelstelling van -15% per 1 november 2025 zijn de selectiecriteria gehanteerd die onder andere zijn beschreven in het document 'Aanvullende raadpleging' van mei 2024⁸. Hierin staat beschreven dat door het verschuiven van de invoeringsdatum van 1 november 2024 en de verschuiving naar 1 november 2025, opnieuw is beoordeeld of eerder afgefallen maatregelen een bijdrage konden leveren aan het behalen van het geluidsdoel per 1 november 2025. Dit heeft er met name toe geleid dat de maatregel *Tariefdifferentiatie* in het pakket kon worden opgenomen. Nadrukkelijk is ook gekeken of met de nieuwe invoeringsdatum van 1 november 2025 de procedurele maatregelen van de originele longlist aan de voorwaarden van de selectiecriteria konden voldoen. Die beoordeling heeft er niet toe geleid dat het maatregelenpakket ook kon worden aangevuld met operationele procedures. Kort samengevat waren er namelijk geen procedurele maatregelen die uiterlijk per 1 november 2025 geïmplementeerd konden worden. Zoals de Europese Commissie in het staff working document ook onderschrijft, is het aanpassen van huidige en opzetten van nieuwe procedures vaak een langdurig traject, dat voor de onderzochte maatregelen niet voor de uiterlijke datum van 1 november 2025 afgerond kan worden. Naar het oordeel van de Nederlandse regering is het proces ten aanzien van het inventariseren van maatregelen uit de in de Verordening benoemde categorieën, waaronder operationele procedures, daarmee zorgvuldig gevolgd en zijn alle mogelijke maatregelen in overweging genomen, dit heeft echter niet geleid tot maatregelen in het pakket.

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

NADP2-procedure

De Europese Commissie overweegt in overweging (27) specifiek de mogelijkheid van het gebruik van de NADP2-procedure. De Europese Commissie erkent dat uit een studie van LVNL en Schiphol volgt dat tussen 1 januari 2023 en 28 juli 2024 voor meer dan 95% van de vluchten al de NADP2-procedure is gevolgd. Het gebruik van de NADP2-procedure is momenteel als voorkeurprocedure door Nederland voor de luchthaven Schiphol voorgeschreven. Enkel indien om operationele redenen naleving van de aanbevolen procedure (NADP2) niet mogelijk is, kan NADP1 worden gebruikt. Dit verklaart ook het hoge percentage NADP2. Het is voor de piloot noodzakelijk om Schiphol te informeren als het niet mogelijk is om te voldoen aan de NADP2-procedure. De naleving van deze procedure wordt daardoor automatisch gecontroleerd en dat maakt dat het volgen van deze procedure op dit moment al de norm is.

Het verder verplichten, voor zover dat mogelijk is, van de NADP2-procedure voldoet tevens niet aan de selectiecriteria die zijn gehanteerd voor het selecteren van maatregelen. Ten opzichte van de NADP1-procedure zorgt de NADP2-procedure voor meer geluid dichtbij de luchthaven. Het aanpassen van de NADP-procedure zorgt als zodanig dus niet voor een afname van geluid, maar voor de verplaatsing van geluid. Dit voldoet niet aan de selectiecriteria waaraan de maatregelen zijn getoetst.

Het programma "Minder Hinder Schiphol"

⁸ Aanvullende raadpleging Balanced Approach Schiphol, IenW, mei 2024

In overweging (28) stelt de Europese Commissie dat de Nederlandse overheid weigert om rekening te houden met operationele geluidsreductiemaatregelen die verder gaan dan het programma "Minder Hinder Schiphol" of de maatregelen die in dat programma zijn opgenomen maar per november 2024 nog niet geïmplementeerd waren. Het is niet zo dat de Nederlandse regering geen rekening wil houden met dit type maatregel, maar er zijn simpelweg geen operationele maatregelen die uiterlijk per november 2025 geïmplementeerd kunnen worden.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

Wat betreft de maatregelen uit het programma "Minder Hinder Schiphol" geldt dat de meeste maatregelen die op 5 maart 2021 in het definitieve programma Hinderbeperking zijn vastgesteld, reeds zijn ingevoerd. Deze zijn onderdeel van de referentiesituatie waar het geluidsdoel tegen is afgezet. Voor het maatregelenpakket is specifiek gekeken of er maatregelen uit het programma "Minder Hinder Schiphol" programma resteren die tussen 1 november 2024 en 1 november 2025 zijn of (kunnen) worden geïmplementeerd. Dat is niet het geval. Om die reden bevat het maatregelenpakket dergelijke maatregelen niet. Net als bij andere operationele procedures geldt dat de nog resterende maatregelen uit het programma een rol kunnen spelen bij verdergaande afname van geluidbelasting na 1 november 2025. Dit heeft te maken met de tijdslijn voor de ontwikkeling of aanpassing en implementatie van nieuwe of bestaande operationele procedures.

5. Monitoring

In overweging (31) van het besluit en het bijbehorende staff working document, wordt door de Europese Commissie aandacht besteed aan en benoemd dat monitoring noodzakelijk is om het uiteindelijke daadwerkelijke effect van het maatregelenpakket in kaart te brengen. De Nederlandse regering beaamt dit en acht het monitoren van het daadwerkelijke effect van het maatregelenpakket belangrijk. De Nederlandse regering heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om voor de zomer een plan van aanpak te presenteren waar de monitoring onderdeel van is.

6. Slots

Normaal gesproken kan of heeft een voorgenomen exploitatiebeperking gevolgen hebben voor het aantal uit te geven slots met historische aanspraak. Dit is waarschijnlijk hier niet het geval. De Nederlandse regering blijft in nauw contact met de slotcoördinator, waarbij de principes van non-discriminatie, transparantie en onpartijdigheid bij de verdeling van slots in acht worden genomen. In dit geval geldt dat de Nederlandse regering de ontwikkelingen van het proces in het Coordination Committee Netherlands (CCN) over hoe wordt omgegaan met de uiteindelijke slotverdeling volgt, en steunt het de slotcoördinator in de plannen om de impact op historische slots te mitigeren. Met de huidig voorliggende plannen is het voorzienbaar dat historische slots allemaal gealloceerd kunnen worden. Deze plannen heeft de slotcoördinator ook afgestemd met de Europese Commissie, waarbij deze plannen positief ontvangen zijn.

Tot slot

De Nederlandse regering gaat ervan uit dat met deze reactie voldoende nadere toelichting en motivatie is gegeven op de geconstateerde punten uit het besluit van de Europese Commissie en de procedure met het versturen van deze brief is afgerond. De Nederlandse regering zal hierna per 1 november 2025 overgaan tot de uitvoering van het maatregelenpakket zoals genotificeerd aan de Europese

Commissie. Met dit pakket wordt de geluidssituatie rondom Schiphol verbeterd met behoud van de netwerkkwaliteit van Schiphol.

Bestuurskern
Prog.dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol
Cluster Geluid en
Internationaal

Zoals de Europese Commissie bekend is, ziet deze fase op de invulling van 15% van het geluidsdoel. De Nederlandse regering is zich ervan bewust dat ook voor de invulling van het resterende percentage van 5% mogelijk een balanced approach procedure moet worden gevolgd (zodat het resultaat uiteindelijk optelt tot 20%). Dit is uiteraard afhankelijk van het type maatregelen dat getroffen wordt. De Nederlandse regering zal bij de uitwerking van de tweede fase ook de motie van het Nederlandse Parlement betrekken waarin de regering wordt verzocht om voor het resterende percentage alle verstilling van de vloot (zowel autonome als additionele vlootvernieuwing) mee te nemen⁹. De Nederlandse regering wil de Europese Commissie bedanken voor de intensieve en constructieve samenwerking gedurende het gehele traject van de balanced approach-procedure.

Kenmerk
IENW/BSK-2025/79961

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Barry Madlener

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 936, nr. 1209