



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Wijziging Luchthavenverkeersbesluit Schiphol

Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport

10 september 2024 / projectnummer: 3857



1 Advies voor de inhoud van het MER

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) wil de rechtsbescherming verbeteren en de geluidhinder verminderen voor omwonenden van Schiphol ten opzichte van de huidige gedoogsituatie. Daarvoor wil de minister het luchthavenverkeersbesluit Schiphol (hierna: LVB) wijzigen.

De minister heeft dit voornemen aangekondigd in de Hoofdlijnenbrief Schiphol¹ (zie bijlage 1). De uitspraak² van de rechter in de zaak tussen de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) en de Staat is de aanleiding om het LVB voor 20 maart 2025 te wijzigen. Om de geluidhinder te verminderen overweegt de minister minder vliegtuigbewegingen toe te staan, vergeleken met de huidige gedoogsituatie waarin 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer worden toegestaan. Daarvoor moet de zogeheten Europese ‘balanced approach-procedure’ worden doorlopen. Deze procedure gaat in eerste instantie uit van bronbeleid, vliegprocedures en ruimtelijke ordening en beperkt pas in tweede instantie het aantal vliegtuigbewegingen. De uitkomst van de procedure is nog niet duidelijk. Daarom worden maatregelen onderzocht die geluidhinder moeten beperken én een maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 500.000 en 460.000 per gebruiksjaar.³

Voordat de minister besluit over het LVB worden de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (hierna: MER). De minister heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER. De Commissie bouwt voort op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD).⁴

Advies van de Commissie

De NRD laat goed zien dat de besluitvorming rondom Schiphol complex is. Daarom is het essentieel dat het MER duidelijkheid schept over de geluidhinder en andere effecten die als gevolg van het LVB worden verwacht. Op twee belangrijke punten adviseert de Commissie het onderzoek uit te breiden ten opzichte van de NRD.

Gebruik ten eerste het MER om de keuze te onderzoeken voor nieuwe punten waarop geluid wordt gehandhaafd (‘handhavingspunten’). Geef daarvoor inzicht hoe deze keuze de geluidhinder, luchtkwaliteit, andere milieueffecten en rechtsbescherming beïnvloedt. Deze informatie helpt de minister het besluit over de keuze voor de nieuwe handhavingspunten te onderbouwen en uit te leggen.

Als tweede adviseert de Commissie ook andere mogelijkheden te onderzoeken om de kwaliteit van de leefomgeving rondom Schiphol te verbeteren. Voeg daarvoor het alternatief ‘verdergaande geluidsbescherming’ toe en optimaliseer alle alternatieven voor de kwaliteit van de leefomgeving.

¹ Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022, IENW/BSK-2022/15629.

² ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, Rechtbank Den Haag, C-09-632625-HA ZA 22-610 (rechtspraak.nl), 20-03-2024.

³ Dit wordt het volumeplafond genoemd: maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het totale gebruiksjaar, en afzonderlijk voor de nachtperiode. In de NRD wordt voorgesteld: 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar (waarvan 32.000 in de nacht) en 460.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar (waarvan 27.000 in de nacht).

⁴ Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de milieueffectrapportage wijziging Luchthavenverkeersbesluit Schiphol, juni 2024, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Essentiële informatie voor het MER

Voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over de wijziging van het LVB, moet het MER in ieder geval onderstaande informatie bevatten:

- **Duidelijke doelen en afbakening.** Geef een duidelijke beschrijving van de aanleiding en de doelen van het LVB en wat het LVB vastlegt (en wat niet). Door dit uit te leggen, weten bewoners wat ze kunnen verwachten van dit LVB. Zie hoofdstuk 2.
- **Heldere beschrijving van het vliegverkeer en de milieutoestand in de huidige situatie en in de situatie waarin het LVB niet wordt gewijzigd (referentie).** Onderbouw en beschrijf deze situatie(s) zodat duidelijk is met welk aantal vliegtuigbewegingen en milieueffecten het LVB wordt vergeleken. Zie hoofdstuk 3.
- **Duidelijk en goed onderbouwd maatregelpakket en het maximaal aantal vluchten.** Geef een helder overzicht van de voorgenomen maatregelen, dat is essentieel voor een effectbeoordeling. Zie hoofdstuk 4.
- **Milieu-informatie voor rechtsbescherming:** Onderzoek de nieuwe punten voor geluidshandhaving in het MER. Geef inzicht hoe deze keuze de geluidhinder, luchtkwaliteit en andere milieueffecten beïnvloedt. Geef ook aan hoe het belang van het individu wordt meegenomen. Zie hoofdstuk 5.
- **Andere mogelijkheden tot verbetering leefomgeving:** Onderzoek naast de alternatieven uit de balanced approach-procedure, ook andere mogelijkheden om de leefomgeving rondom Schiphol te verbeteren. Zie hoofdstuk 6.
- **Vooruitblik Schiphol en omgeving:** Beschrijf de toekomstige ontwikkelingen en geef aan hoe de milieueffecten in samenhang worden beoordeeld. Zie hoofdstuk 6.
- **Milieuonderzoek.** Vergelijk de alternatieven en hun milieueffecten met elkaar en met de te verwachten situatie na inwerkingtreding van het LVB. Zie hoofdstuk 7.
- **Monitoring en leemten in kennis.** Stel een monitoringsplan op. Monitoring van de gevolgen van de voorgestelde maatregelen is cruciaal. Maak daarnaast duidelijk waarover er onvoldoende kennis beschikbaar is en welke onderwerpen in de nabije toekomst onderzocht worden. Zie hoofdstuk 8.
- **Eenvoudige presentatie van een complex dossier.** Besteed extra aandacht aan helder taalgebruik, infographics en een heldere en toegankelijke samenvatting van het MER voor een breed publiek. Het dossier Schiphol staat vol in de schijnwerpers. Het is een complex dossier door de voorgeschiedenis, maar ook door de terminologie en ingewikkelde besluitvorming. Zie hoofdstuk 9.

Aanleiding MER

De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil de rechtsbescherming voor bewoners rond Schiphol verbeteren en de geluidhinder verminderen ten opzichte van de huidige gedoogsituatie. Daarvoor wil de minister het LVB wijzigen. Volgens de Omgevingswet moet eerst worden afgewogen of het nodig is om een MER te maken bij een wijziging van het gebruik van een luchthaven of haar banenstelsel of als er luchtverkeerswegen of vliegroutes wijzigen (categorie J7 in het Omgevingsbesluit). De minister heeft ervoor gekozen voor de wijziging van het LVB die stap achterwege te laten en direct een project-MER te maken. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is initiatiefnemer én bevoegd gezag van dit besluit.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van Infrastructuur en Waterstaat – besluit over de wijziging van het LVB.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 2 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3857 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Doelen, afbakening en wet- en regelgeving

2.1 Doelen en afbakening

Geef in het MER aan welke keuzes in het voortraject zijn gemaakt, hoe ze de doelen en alternatieven beïnvloeden en hoe ze samenhangen. In de NRD staat dat de voorgenomen wijziging van het LVB twee doelen dient:

- het realiseren van een effectieve en praktische rechtsbescherming voor omwonenden van Schiphol;
- het verminderen van de geluidhinder en de slaapverstoring voor omwonenden van Schiphol, ten opzichte van de huidige gedoogsituatie, door de uitkomsten van de balanced approach-procedure (deels) te verankeren in het LVB.

Doel 1: het realiseren van een effectieve en praktische rechtsbescherming voor omwonenden

Onderdeel van rechtsbescherming is dat omwonenden op kunnen komen tegen (voorgenomen) besluiten en handelen van de overheid. Het nieuwe LVB heeft als doel de rechtsbescherming te verbeteren, ten opzichte van de huidige gedoogsituatie, waarin burgers geen bezwaar kunnen maken. Een beschrijving van hoe, waar en wanneer de geluidbelasting wordt berekend en gehandhaafd ('handhavingspunten') is daarvoor essentieel. De minister wil een nieuwe set handhavingspunten vastleggen met grenswaarden die worden gehandhaafd waarna de gedoogsituatie wordt beëindigd.

Geef in het MER een definitie van individuele (rechts)bescherming en rechtszekerheid⁵ zodat het doel zo objectief mogelijk te beoordelen is. Onderbouw in het MER dat de individuele belangen van de omwonenden en van de luchthaven voldoende worden afgewogen bij de keuze voor de handhavingspunten.

Doel 2: het verminderen van de geluidhinder en slaapverstoring voor omwonenden

Het tweede doel is, door middel van het verlagen (ten opzichte van november 2024) van de geluidbelasting, de vermindering van het aantal geluidbelaste woningen, ernstig gehinderden en slaapverstoorden met in eerste⁶ instantie 15–17%⁷ (vanaf 1 november 2025). Deze afname

⁵ De NRD beschrijft dat de wijziging moet leiden tot betere praktische en effectieve rechtsbescherming (1.3). In de inleiding staat een andere formulering: dat het doel is om toereikende (rechts)bescherming en rechtszekerheid te bieden aan omwonenden van Schiphol. De uitspraak in de RBV-zaak richt zich op individuele rechtsbescherming. De Commissie spreekt in dit advies van (individuele) rechtsbescherming.

⁶ Het ministerie heeft het voornemen om het woningaantal binnen de 58 dB(A) L_{den} -contour en het aantal gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den} -contour met nog eens 5% af te laten nemen in een volgende fase, vanaf 1 november 2026.

⁷ In de eerste fase gaat het aantal woningen binnen 58 dB(A) L_{den} -contour en aantal gehinderden binnen 48 dB(A) L_{den} -contour met 15–17% omlaag. Het aantal woningen binnen 48 dB(A) L_{night} en ernstig slaapgestoorden binnen 40 dB(A) L_{night} zijn in de eerste fase met 15–17% gereduceerd.

wordt bereikt met een pakket van hinderbeperkende maatregelen en een verlaging van het aantal vliegtuigbewegingen. Dit maatregelenpakket wordt ontwikkeld in het kader van de balanced approach-procedure.

Neem deze informatie op in het MER. Verduidelijk daarbij waarop deze doelstelling is gebaseerd. Ga hierbij expliciet in op de aannames voor vliegverkeer⁸, gehanteerde hinder- en veiligheidsmaatregelen die zijn gedaan om de aantallen gehinderden, slaapverstoorden en geluidbelaste woningen te bepalen.⁹ Geef ook aan of – en zo ja op welke wijze – in de toets aan de referentie de wisselende weersinvloeden zijn meegenomen. Geef aan in hoeverre de berekening van doelstelling voor de balanced approach-procedure verschilt van de huidige situatie. Dit is nodig om te kunnen begrijpen welke zaken met elkaar worden vergeleken.

Toets aan gelijkwaardigheidscriteria

De Wet luchtvaart stelt de eis dat elk nieuw LVB gemiddeld op jaarbasis eenzelfde of betere bescherming voor externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging biedt, dan het eerste besluit (artikel 8.17 zevende lid). De criteria voor gelijkwaardige bescherming (ook wel gelijkwaardigheidscriteria) zijn de vertaling van die eis in concrete milieugrenzen. Ten opzichte van het eerste besluit uit 2003 zijn de gelijkwaardigheidscriteria getalsmatig aangepast.¹⁰ Recent is bijvoorbeeld het effect op de invoering van de Europese geluidrekenmethode Doc29¹¹ verwerkt. Ook zijn recentere woningbestanden gebruikt.

Geef in het MER duidelijk aan welke ontwikkelingen in de nu gehanteerde gelijkwaardigheidscriteria zijn opgenomen en op welke wijze die verwerking heeft plaatsgevonden. Ga hierbij in op het gebruikte woningbestand, de aannames over het gehanteerde jaarlijkse vliegverkeer en procedures.

Het gelijkwaardigheids criterium voor ernstige geluidhinder heeft betrekking op het aantal personen binnen de 48 dB(A) L_{den} -contour. Gezien het voornemen om het gebied binnen de 45 dB(A) L_{den} -contour met handhavingpunten vast te leggen, beveelt de Commissie aan dit criterium om te zetten naar het aantal personen binnen de 45 dB(A) L_{den} -contour. Maak in dat geval duidelijk op welke wijze de omzetting heeft plaatsgevonden en wat de omzetting betekent voor personen binnen de 48 dB(A) L_{den} -contour. Geef ook aan of en zo ja, hoe de reductiedoelstellingen van minder geluidhinder uiteindelijk in verlaging van de gelijkwaardigheidscriteria worden verwerkt.

L_{den} staat voor Level day-evening-night en is een Europese maat om de geluidsbelasting door omgevingslawaai over een heel jaar uit te drukken, etmaalperioden gewogen. Dat betekent dat voor de gevoelige avond- en de nachtperiode een (straf-)correctie geldt van respectievelijk +5 en +10 dB(A).

L_{night} staat voor Level night en is een Europese maat om de geluidbelasting door omgevingslawaai in de nachtperiode uit te drukken over een heel jaar (jaargemiddelde geluidbelasting zonder strafcorrectie).

⁸ Vliegverkeer is het geheel van aantallen en typen vliegtuigen, herkomsten en bestemmingen, dienstregeling en dergelijke.

⁹ De doelstellingen voor de vermindering van geluidhinder zijn in een document over de balanced approach-procedure uitgedrukt in aantallen personen en aantallen woningen. Zie tabel 5.1 Geluidsbelasting en geluidshinder in de referentie – november 2024 en tabel 5.2 Geluidsdoel ten opzichte van de referentie. Notificatie Europese Commissie Balanced Approach-procedure Schiphol, september 2023, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het LVB 2008.

¹¹ European Civil Aviation Conference (ECAC) Doc29 beschrijft een voor Europa geharmoniseerde methode om de geluidbelasting rondom civiele luchthavens te bepalen.

Grenswaarden

Onderdeel van het LVB is om voor de voorgestelde handhavingspunten, grenswaarden vast te stellen. Deze worden getoetst aan de (aangescherpte) gelijkwaardigheidscriteria.

Geef in het MER aan hoe de grenswaarden zijn vastgesteld en op welke wijze en in welke mate de reductiedoelstellingen en de effecten van het maatregelpakket in de hoogte van de grenswaarden opgenomen zijn. Geef ook aan hoe de wisselende weersomstandigheden en wens tot meer flexibiliteit in de routes verwerkt zijn in de vastgestelde grenswaarden. Geef daarvoor aan welke aannamen worden gedaan, hoe de referentie naar het eerste besluit eruitziet, welk vliegverkeer wordt gehanteerd, hoe ze worden vastgelegd en wat er gebeurt in geval van buitengewone situaties, zoals buitengewone weerjaren of langdurig baanonderhoud. Geef daarnaast aan hoe wordt voorkomen dat de ruimte in de grenswaarden, die bedoeld is om meteovariaties over de jaren op te vangen, wordt gebruikt voor meer vliegtuigbewegingen. In het huidige LVB wordt deze begrenzing gedefinieerd door het Totaal Volume Geluid (TVG).¹² Geef aan hoe en onderbouw dat het voorgenomen stelsel een gelijksoortige begrenzing bevat.

2.2 Wet- en regelgeving en beleidskader

Geef in het MER aan welke wet- en regelgeving en welk beleid relevant zijn voor de wijziging van het LVB. Beschrijf welke randvoorwaarden hieruit voortkomen. Geef vervolgens aan of het project kan voldoen aan deze randvoorwaarden. Ga daarbij in ieder geval in op:

- de Omgevingswet, Wet Luchtvaart;
- de Luchtvaartnota, Luchthavenindelingsbesluit Schiphol, Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol, Verordening (EU) nr. 598/2014 op luchthavens met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar en het Actieplan omgevingslawaai Schiphol – Periode 2024 – 2029;
- de Europese richtlijn luchtkwaliteit en schonere lucht 2008/50/EG¹³ en de herziening van deze richtlijn uit 2024¹⁴ en (inter)nationale afspraken op het gebied van het terugdringen van broeikasgasemissies door de luchtvaart;
- de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en daaruit voortvloeiende nationale regelgeving;
- de nationale omgevingsvisie NOVI, de omgevingsverordeningen van de relevante provincies, waaronder in ieder geval die van Noord-Holland en Zuid-Holland en de Omgevingsvisie Amsterdam en andere gemeenten in de metropoolregio Amsterdam.

Over het Programma Luchtruimherziening, het Programma Ruimte voor Defensie en de Nota Ruimte moet nog worden besloten. Ga voor die onderwerpen uit van de informatie die nu voldoende zeker is. Voor de volledigheid merkt de Commissie op dat het MER in zal moeten gaan op de samenhang met ontwikkelingen zoals het Programma Luchtruimherziening. Concentreer de beschouwing op de milieuaspecten die meegewogen moeten worden bij de besluitvorming over het LVB.

¹² Het TVG wordt berekend door voor een heel gebruiksjaar de geluidsemisies van alle vliegtuigbewegingen in deze perioden bij elkaar op te tellen en dient naast de grenswaarden als begrenzing van de geluidbelasting.

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32008L0050>.

¹⁴ De herziening werd goedgekeurd door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers op 8 maart 2024 en door de ENVI-commissie op 11 maart 2024. Het Parlement heeft de overeenkomst formeel aangenomen op 24 april 2024. De tekst van deze herziening is te vinden via https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0319_NL.pdf.

2.3 Te nemen besluit(en)

Procedure MER voor wijziging LVB

De NRD geeft aan dat de minister de procedure voor het MER doorloopt voor een wijziging van het LVB voor twee perioden:

- de periode van 1 maart 2025 tot 1 november 2025. Deze periode geldt als overgangperiode waarbinnen het maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar handelsverkeer geldt, waarvan 32.000 in de nachtperiode;
- de periode na 1 november 2025. Daarin worden alleen de wijzigingen vastgelegd die vanaf die datum gaan gelden om de doelstelling van 15–17% minder slaapverstoorden, ernstig geluidgehinderden en hoog belaste woningen te realiseren.

Vanaf november 2026 is een afzonderlijke wijziging van het LVB voorzien met een aparte mer-procedure. In die nieuwe wijziging zijn ook de maatregelen opgenomen die nodig zijn voor het realiseren van de volgende fase, namelijk het restant van de doelstelling van 20% afname van ernstig geluidgehinderden en hoogbelaste woningen.

Geef in het MER aan voor welk(e) besluit(en) de mer-procedure wordt doorlopen. Geef aan wie het bevoegde gezag en de initiatiefnemer is, en wat globaal de planning is. In de NRD is al aangegeven dat dit LVB niet wordt opgesteld voor het nieuwe normenstelsel voor vliegtuiggeluid, of als aanvulling op het eerdere MER voor het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel 2020.

Rol milieueffecten in de besluitvorming

Laat zien welke rol de milieu-informatie speelt in de besluitvorming. De NRD geeft aan dat de uitkomst van de balanced approach-procedure wordt overgenomen in het LVB. De besluitvorming over de uitkomst van deze procedure lijkt echter los te staan van de milieu-informatie die in het MER wordt onderzocht. Laat zien hoe de uitkomsten van de balanced approach-procedure en het MER zich tot elkaar verhouden.

3 Een heldere huidige situatie en referentiesituatie

In het MER worden de milieueffecten van het voornemen vergeleken met de referentiesituatie. Dat is de toekomstige milieutoestand zonder dat de voorgenomen activiteit of één van de alternatieven wordt gerealiseerd. Beschrijf in het MER de huidige toestand van het milieu en de referentiesituatie. Dit sluit aan bij de twee situaties die in de NRD worden gepresenteerd: 1) de referentiesituatie¹⁵ en 2) de huidige situatie. De Commissie adviseert simpelweg de termen 'referentiesituatie' en 'huidige situatie' te gebruiken en niet te spreken van twee referentiesituaties, of 'juridische referentiesituatie' omdat dit de zaak anders onnodig complex maakt.

¹⁵ De NRD noemt dit de juridische referentiesituatie.

3.1 Heldere huidige situatie

In het MER worden de milieueffecten vergeleken met de huidige situatie. Deze vergelijking is ook voor omwonenden van toegevoegde waarde. Daarmee is beter te vergelijken wat de wijziging van het LVB betekent ten opzichte van de effecten die een omwonende nu ervaart.

De huidige situatie is omschreven als de situatie waarin wordt gedoogd: de afhandeling van het vliegverkeer volgt daarin de regels voor strikt preferentieel baangebruik¹⁶ met een beperking tot 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar waarvan 32.000 in de nacht. Geef een onderbouwing van de uitgangspunten voor deze situatie.

3.2 Heldere referentiesituatie

De NRD stelt¹⁷ dat het LVB 2008 geen realistische referentiesituatie is omdat er dan veel minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn dan in de huidige situatie worden gedoogd. De Commissie benadrukt echter dat de vergunde situatie voor het MER wel de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten vergeleken moeten worden. Op basis van de informatie die nu beschikbaar is onderschrijft de Commissie dat de vergunde situatie het LVB 2008 is.¹⁸ Beschrijf en onderbouw in het MER de referentiesituatie.

Bij de referentiesituatie worden verder gehanteerd¹⁹:

- de grenswaarden met Totaal Volume Geluid (TVG) uit het LVB 2008, zoals voor het laatst in 2010 aangepast,
- in combinatie met de veiligheids- en hinderbeperkende voorschriften zoals die in 2024 gelden.

De Commissie vindt deze specificaties van het LVB 2008 logisch, omdat hierdoor een beter bruikbaar beeld ontstaat. Geef nog wel aan wat de combinatie van veiligheids- en hinderbeperkende voorschriften betekent voor het aantal vliegtuigbewegingen en de effecten op de leefomgeving ten opzichte van de situatie ten tijde van het opstellen van het LVB 2008.

Geef aan welke invoerdata worden gebruikt voor vliegroutes en vertrek- en landingsprocedures, dit is belangrijk omdat dat die data bepalend zijn voor de vergelijking van de milieueffecten. Ga daarbij ook in op de zogeheten 'general aviation'²⁰, onder andere op de volgende aspecten:

- GA-verkeer opereert voornamelijk op de Schiphol-Oost baan, maar die wordt ook gebruikt als overloop voor handelsverkeer²¹ (recent bijvoorbeeld bij baanonderhoud). Omdat het verkeer over het centrum van Amsterdam aankomt, waar een relatief groot aantal mensen woont, is het belangrijk om de geluidseffecten hiervan goed in beeld te

¹⁶ Met strikt preferentieel baangebruik worden de start- en landingsbanen ingezet die zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving opleveren. De regels zijn toegelicht op pagina 16 van de NRD.

¹⁷ Pagina 16 NRD: 'Als de grenswaarden in de handhavingpunten voor geluid op basis van het huidige LVB onverkort zouden worden toegepast resulteert referentiesituatie 1) in een fors lager inpasbaar jaarvolume (aantal vliegtuigbewegingen) waardoor dit geen realistische referentiesituatie is.'

¹⁸ Dit sluit aan bij het advies van de Maatschappelijke Raad Schiphol.

¹⁹ NRD, pagina 15.

²⁰ Afgesloten GA of i het Nederlands 'algemene luchtvaart', zoals: taxivluchten, fotovluchten, rondvluchten, zakenvluchten, privévluchten, lesvluchten, testvluchten en helikoptervluchten.

²¹ Commerciële (passagiers)vluchten.

brengen en het general aviation-verkeer niet zoals te doen gebruikelijk te berekenen als een generieke toeslag op het handelsverkeer.

- Het helikopterterkeer op Schiphol vormt een relevante geluidsbijdrage voor de omgeving. Geef aan hoe dit in de referentiesituatie en alternatieven is opgenomen en of dit onderdeel is van de toetsing aan gelijkwaardigheidscriteria.

De autonome ontwikkeling moet ook worden opgenomen in de referentiesituatie. Dat zijn de ontwikkelingen die –los van dit project– doorgaan. Geef in het MER duidelijk aan welke te verwachten veranderingen in het studiegebied deel uitmaken van de autonome ontwikkeling, zoals goedgekeurde woningbouwplannen. Dat geldt ook voor nieuwe geluidsreducerende activiteiten in het vliegverkeer waarover al is besloten zoals onder andere de voorgenomen vlootvernieuwing, verhoogde inzet van glijvluchtnaderingen²², verhoging capaciteit primaire banen en regels voor ‘reduced flaps operations’²³.

Referentiesituatie voor Natura 2000-gebieden

De NRD stelt dat de in september 2023 verleende natuurvergunning nog niet onherroepelijk is, zodat die niet als referentiesituatie kan dienen. Daarom wordt voor het LVB een Passende beoordeling opgesteld. De effecten van het voorkeursalternatief moeten daarin (ook) vergeleken worden met de situatie zonder natuurvergunning. Voor Natura-2000-gebieden wordt dus een andere referentiesituatie gehanteerd dan voor andere milieuaspecten. De NRD stelt dat de referentiesituatie per Natura 2000-gebied kan verschillen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen Natura 2000-gebieden die voor en na de ingebruikname van de Polderbaan in 2003 zijn aangewezen.²⁴

Beschrijf en onderbouw de referentiesituatie per gebied waarbij voor de Vogelrichtlijn het moment van de *aanwijzing* maatgevend is, en voor de Habitatrichtlijn van de *aanmelding*. De NRD stelt dat de Passende beoordeling uit 2023 als basis wordt gebruikt voor de Passende beoordeling bij het LVB. Geef daarom ook aan of en in hoeverre sprake is van nieuwe gegevens of inzichten na het opstellen van de Passende beoordeling die ten grondslag hebben gelegen aan het verlenen van de bovengenoemde natuurvergunning.

4 Voorgenomen activiteit

In het kader van de mer-procedure zijn volgens de NRD²⁵ de volgende voorgenomen LVB-wijzigingen relevant:

- het volumeplafond: maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het totale gebruiksjaar, en afzonderlijk voor de nachtperiode;
- nieuwe handhavingpunten met grenswaarden voor de geluidbelasting;

²² Continuous descent approach, of CDA, is een landingsprocedure waarbij een vliegtuig al op grote afstand en grote hoogte op de landingsbaan wordt uitgelijnd. Daardoor wordt de geluidsoverlast en brandstofconsumptie beperkt.

²³ Waarbij de vleugelkleppen niet volledig uitgeschoven zijn waardoor er minder turbulenties en geluid zijn en daardoor minder geluid is.

²⁴ Voor Natura 2000-gebieden door vóór 2003 zijn aangewezen geldt volgens de NRD de vergunde exploitatie van Schiphol met een vierbanenstelsel als uitgangspunt. Voor gebieden die vanaf 2003 zijn aangewezen is het vijfbanenstelsel bepalend voor de referentiesituatie.

²⁵ NRD, Paragraaf 4.2 voorgenomen maatregelen.

- regels met betrekking tot de verplichte gebruiksprognose²⁶ voorafgaand aan het gebruiksjaar en de evaluatie na afloop ervan;
- beperken van secundair baangebruik;²⁷
- regels voor preferentieel baangebruik;
- versterken handhavinginstrumentarium Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)²⁸.

Geef aan in hoeverre de voorgenomen wijzigingen samenhangen met de uitkomst van de balanced approach–procedure. Het hinderbeperkende maatregelpakket en het volumeplafond zijn uit deze procedure afgeleid, maar de nieuwe handhavingpunten niet.

Beschrijf de voorgenomen wijzigingen en maatregelen in het MER in meer detail. Dit is nodig om de effecten ervan te bepalen. Geef aan welke maatregel welk doel dient en:

- wat de verschillen zijn met de huidige maatregelen;
- in hoeverre het stimuleren van stillere vliegtuigen gebaseerd is op de cumulatieve marge ten opzichte van de Chapter 3 (certificatie) eisen en in welke mate de resultaten daarvan kunnen tegenvallen door de verschuiving naar grotere typen (zoals de vervanging van de A320 door de A321). Voor zwaardere toestellen geldt immers een hogere geluidslimiet;
- of de toegang van kleinere lawaaige luchtvaartuigen wordt beperkt;
- of de maatregelen meer of minder vliegtuigbewegingen mogelijk maken en wat de effecten zijn op geluid, luchtkwaliteit, veiligheid.

5 Milieu–informatie voor rechtsbescherming

De NRD beschrijft een aantal maatregelen die (naast het handhaven van een vastgesteld LVB) kunnen bijdragen aan de rechtsbescherming van een individu. Het gaat in ieder geval om regels met betrekking tot de verplichte gebruiksprognose voorafgaand aan het gebruiksjaar en de evaluatie na afloop ervan via het handavingsrapport, én om het versterken van het handhavinginstrumentarium van de ILT. Licht in het MER toe welke rol de gebruiksprognose speelt bij de monitoring, de handhaving en bij de rechtsbescherming van de omgeving. Bedenk dat ook andere maatregelen de rechtsbescherming kunnen bevorderen, zoals een geschillencommissie, informatievoorziening en monitoring van de milieueffecten.

Geef inzicht in milieueffect en rechtsbescherming keuze

Inzicht is essentieel in hoe deze keuze van de handhavingpunten en bijbehorende grenswaarden de milieueffecten en de rechtsbescherming van het individu beïnvloedt. De Commissie adviseert het MER te gebruiken om milieu–informatie (emissies, concentraties, geluidsniveaus) te kunnen betrekken bij de keuze voor de handhavingpunten.²⁹ Daarmee

²⁶ De gebruiksprognose stelt het verwachte gebruik van Schiphol in het komende gebruiksjaar en de hierbij optredende geluidbelasting vast. De gebruiksprognose is onderdeel van de voorgenomen wijzigingen aan artikel 8.17 van de Wet luchtvaart die bij koninklijk besluit in werking treden voor de invoering van de LVB–wijziging. Zie paragraaf 2.1 van de NRD.

²⁷ Deze maatregel is geen onderdeel van het definitieve maatregelenpakket dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan de Europese Commissie heeft aangeboden op 4 september 2024.

²⁸ ILT moet ervoor zorgen dat bedrijven, waaronder Schiphol, de wet– en regelgeving over de duurzame leefomgeving, de fysieke veiligheid en de woningcorporatiesector naleven.

²⁹ De nieuwe set zal uit meer punten bestaan dan de huidige set en een groter gebied beslaan. De minister overweegt nu een stelsel met 150 tot 300 handhavingpunten (in plaats van 35 voor de L_{den} –contour). Het gebied wordt vergroot tot de 45 dB(A) L_{den} –en 40 dB(A) L_{night} –contour (in plaats van 58 dB(A) L_{den} en 48 dB(A) L_{night}).

kan het ministerie onderbouwen in welke mate de keuzes voor de handhavingspunten leiden tot de bescherming van het individu en de verbetering van de rechtsbescherming.

5.1 Verandering handhavingspunten

Voorafgaand aan het MER worden locaties van handhavingspunten vastgesteld³⁰, aldus de NRD. Om rechtsbescherming van een individu te borgen met een set aan handhavingspunten, dient voor iedere woning de toename van het geluid bij ten minste één handhavingpunt vastgesteld te kunnen worden. Dat kan alleen als de verspreiding en de dichtheid van handhavingspunten voldoende is. Uit een mondelinge toelichting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan de Commissie³¹ blijkt dat drie varianten worden overwogen:

- punten op een raster;
- alle punten op de 58 en 45 dB(A) Lden-contour;
- punten op basis van woonkernen.

In alle varianten wordt gekeken naar een groter gebied dan in het huidige systeem.

5.2 Bescherming individu

De NRD³² stelt dat de bescherming ‘per saldo gelijkwaardig of beter’ zal zijn. Dit impliceert dat de geluidhinder voor een individuele bewoner kan toenemen. De Commissie wijst erop dat de RBV-uitspraak juist stelt dat ‘de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd [moeten] worden meegewogen’³³. Laat in het MER zien hoe het geluid verandert ten opzichte van het oude stelsel. Laat ook zien hoe het geluid bij het individu kan toenemen en hoe het belang van het individu wordt meegewogen in de beoordeling van de bescherming (focus op individueel gerichte methode versus gemiddelde).

De NRD stelt ook dat ‘ongeacht de precieze locatie van de handhavingspunten’ het uitgangspunt is dat het beschermingsniveau van omwonenden (per saldo) gelijk zal zijn, waardoor nadere invulling geen onderscheidende milieueffecten kent.³⁴ De Commissie schat echter in dat de nadere invulling van de handhavingspunten, op individueel niveau onderscheidende milieueffecten zal laten zien.³⁵ De reden daarvoor is dat alleen een handhavingstelsel dat voldoende is gericht op de bescherming van het individu, zorgt dat afwijkingen van het LVB³⁶ inzichtelijk worden gemaakt. Die informatie is nodig voor bewoners en gemeenten om een handhavingverzoek te kunnen indienen. Ook heeft de minister die informatie nodig om over de bescherming van het individu te kunnen besluiten.

De Commissie adviseert daarom de mogelijke milieueffecten voor individuele bewoners van de varianten van de handhavingspunten in het MER op te nemen. Daarmee blijkt uit het MER

³⁰ Zie paragraaf 4.4 van de NRD: uitbreiding van het aantal handhavingspunten.

³¹ In een presentatie op 1 juli 2024 bij de Commissie mer heeft het ministerie aangegeven dat een studie heeft plaatsgevonden naar drie systemen. Daarbij is door het ministerie aangegeven dat de methode bij woonkernen de voorkeur heeft. Hierbij komt het handhavingpunt centraal in een woonplaats te liggen.

³² Pagina 9 en 10 van de NRD.

³³ Zie [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](https://rechtspraak.nl/ECLI:NL:RBDHA:2024:3734), [Rechtbank Den Haag, C-09-632625-HA ZA 22-610 \(rechtspraak.nl\)](https://rechtspraak.nl/C-09-632625-HA_ZA_22-610), 20-03-2024 en bijlage 1 van dit advies.

³⁴ Paragraaf 1.3 van de NRD.

³⁵ Zie ook rapport Mogelijkheden individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart, 13 juni 2023, M+P.MIW22.11.1

³⁶ Bij de toets van de gebruikspronose en het jaarlijkse handhavingsonderzoek.

in welke situaties en in welke mate rechtsbescherming van een individu wel of niet gerealiseerd kan worden.

De procedurele stappen die worden vastgelegd, die bij een overschrijding van de grenswaarde op een handhavingspunt de individuele bescherming tegen geluid van luchtvaart borgen, zijn de Commissie niet duidelijk. Hiervoor is nog een oplossing nodig in het MER. Voor de bescherming van de bewoners kan overwogen worden aan te sluiten bij de systematiek zoals die bij geluidproductieplafonds wordt gehanteerd.³⁷

5.3 Aandachtspunten onderzoek handhavingspunten

De Commissie geeft aandachtspunten mee bij het onderzoeken van de handhavingspunten, omdat die van invloed zijn op de rechtsbescherming. Het gaat om:

- **Nauwkeurigheid van de gegevens.** De invloed van de nauwkeurigheid van de invoergegevens op de nauwkeurigheid van het berekeningsresultaat.
- **De achtergrondgeluidniveaus rond de luchthaven.** Vliegtuiggeluid wordt gekenmerkt door meer pieken dan omgevingsgeluid, dat veelal constanter is. De handhavingspunten liggen verspreid over een groot gebied, variërend van landelijk tot stedelijk.³⁸ Dat betekent dat de lokale achtergrondniveaus al snel kunnen variëren tussen circa 40 en 50 dB(A) en zelfs hoger. Waar achtergrondgeluidniveaus niet veel verschillen of lager zijn van de grenswaarden, is het geluid van de luchtvaart naar verwachting duidelijk waarneembaar. Geef inzicht in de achtergrondgeluidniveaus rond de luchthaven.
- **Berekeningen minder nauwkeurig op grotere afstand.** De prestatie- en NPD³⁹-tabellen die in de Doc29-implementatie voor Schiphol worden gebruikt, zijn beperkt tot een afstand van circa 25.000 voet. Dit vergroot de onnauwkeurigheid van de ligging van de doorgerkende 45 dB(A) Lden-contour, omdat deze contour vaak op grotere afstand van de vliegroutes ligt.⁴⁰ Licht toe op welke wijze de vlieg- en geluidsdata geëxtrapoléerd zijn en tot welke onzekerheid in de rekenresultaten dit leidt met betrekking tot grenswaarden en de ligging van de contouren.
- **Status van het gebied tussen de handhavingspunten.** Geef in het MER aan wat de beschermingsstatus is van de geluidgehinderden in de gebieden tussen de handhavingspunten. Dit is van belang omdat de NRD ten eerste stelt dat meer mensen een beroep op de grenswaarden in de handhavingspunten moeten kunnen doen. Ten tweede stelt de NRD dat –ongeacht de precieze locatie van het handhavingspunt– het uitgangspunt is dat het beschermingsniveau van omwonenden gelijk of beter zal zijn.⁴¹

³⁷ Deze methode is nu standaard bij grootschalige geluidbronnen zoals Rijkswegen, provinciale wegen, hoofdspoorwegen, industrieterreinen. Hierbij wordt rond een geluidbron een ‘sluitend cordon van punten’ gelegd, waardoor bij de monitoring een eventuele toename van geluid naar de omgeving kan worden vastgesteld. Wanneer dat het geval is (in combinatie met een overschrijding van de plafonds) kan op individueel niveau worden beoordeeld of dat tot een toename van geluid bij de woning leidt. Zo ja, dan is er een wettelijke procedure vastgelegd waarin staat in welke situatie welke maatregelen getroffen moeten worden getroffen.

³⁸ Met naar verwachting – afhankelijk van eventueel aanwezig lokaal voorgrondgeluid (en achtergrondgeluid) vanwege infrastructuur zoals spoorwegen, snelwegen, autowegen, industrie, windturbines – sterk variërend aanwezig geluid in de leefomgeving.

³⁹ NPD staat voor Noise–Power–Distance tabel en beschrijft de geluidniveaus als functie van de vermogensparameter en de afstand tussen het vliegtuig en het berekeningspunt NLR–CR–2017–305).

⁴⁰ Er wordt tot meer dan 30 km afstand van de luchthaven gerekend met vlieghoogten van enige kilometers; normaal moet een vliegtuig op 18 à 19 km recht voor de landingsbaan ‘oplijnen’ met het Instrument Landing Systeem (ILS).

⁴¹ Paragraaf 1.3 van de NRD.

- **Voldoende handhavingspunten.** Het aantal handhavingspunten bij de handhaving op woonkernen³⁰ is vooral nabij Schiphol laag omdat daar relatief weinig woonkernen zijn. Geef in het MER aan hoe de bescherming van individuele bewoners tegen geluid door luchtvaart ook bij een beperkter aantal handhavingspunten wordt gewaarborgd. Geef aan in welke mate alle individuele woningen voor het vaststellen van een geluidtoename ten minste één voldoende representatief handhavingspunt hebben.
- **Wijzigingen grenswaarden in handhavingspunten.** De geluidswaarden op de handhavingspunten dicht bij de luchthaven worden vooral bepaald door het baangebruik. De geluidswaarden verder weg worden vooral bepaald door de herkomsten en bestemmingen van het vliegverkeer. In het LVB moet een procedure opgenomen zijn om de grenswaarden aan te passen. Gebruik het MER om te onderzoeken wat dat betekent voor de (rechts)bescherming van het individu.⁴²
- **Beoordeling nieuwe woningen sinds laatste LVB-wijziging.** Na de laatste wijziging van het LVB is veel woningbouw gerealiseerd nabij Schiphol en in ieder geval binnen het invloedsgebied (geluidcontouren), die in het MER worden beoordeeld. Ook zijn veel plannen voor nieuwe woningbouw in voorbereiding. Een deel daarvan is vastgelegd in omgevingsplannen maar een deel ook nog niet. De Commissie adviseert in het MER de verschillende tussen categorieën en locaties apart te beoordelen. Varianten en maatregelen kunnen namelijk op een verschillende manier onderscheidend zijn voor verschillende groepen.

6 Bredere alternatieven en doorkijk naar toekomst

6.1 Alternatieven maatregelpakketten en volumeplafonds

Beschrijf hoe de gestelde doelen de keuze en de afbakening van de alternatieven hebben bepaald. Geef in het MER, zoveel mogelijk kwantitatief⁴³, aan in welke mate de alternatieven voldoen aan de doelen (doelbereik).

Balanced approach bepalend voor alternatieven in NRD

De NRD beschrijft twee alternatieven. De alternatieven gaan uit van een ander volumeplafond. Ze zijn gebaseerd op de bandbreedte die voor de balanced approach-procedure is aangehouden. Het gaat om:

- alternatief 1: maatregelenpakket zonder exploitatiebeperking met een volumeplafond van 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer per jaar, waarvan 32.000 in de nacht;
- alternatief 2: maatregelenpakket met een volumeplafond van 460.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer per jaar, waarvan 27.000 in de nacht.

⁴² Bij een wijziging van de handhavingspunten is het doel om een toename van geluid boven de 45 dB(A) L_{den} op het niveau (na wijziging) van een individu in beeld te krijgen. En op basis van dit inzicht worden de belangen geïndividualiseerd en gemotiveerd meegewogen in het besluit tot wijziging.

⁴³ Wanneer voor de beoordeling van 'effectieve en praktische rechtsbescherming' expert judgement wordt ingezet, beschrijf dan hoe hierbij bronnen worden benut en met welke expertises, groepsgrootte en opzet is gewerkt.

Licht specifiek voor het alternatief 1 toe hoe deze verschilt van de huidige situatie. Dit verschil is voor de Commissie nu nog onduidelijk omdat in de NRD niet veel details zijn opgenomen over deze situaties.

Beschrijf welke (combinaties van) maatregelen en/of volumeplafonds⁴⁴ zijn overwogen en welke rol milieuoverwegingen (naast geluid) hierbij hebben gespeeld. Laat zien hoe en waarom de voorstellen zijn aangepast.⁴⁵ Licht het verschil toe tussen de voorgestelde ondergrens in vliegtuigbewegingen in de NRD (460.000) en de notificatiepakketten voor de balanced approach–consultatie (452.500, 475.000–485.000– zie bijlage 1) toe. De beschrijving van de maatregelpakketten voor de balanced approach–procedure kan hierbij behulpzaam zijn. Beschrijf welke maatregelen in de uiteindelijke alternatieven worden onderzocht. Beschrijf daarbij in ieder geval de effecten op emissies, waaronder CO₂ en externe veiligheid.

Extra alternatief: verdergaande geluidsbescherming

De balanced approach–procedure gaat ten eerste uit van bronbeleid, vliegprocedures en ruimtelijke ordening en beperkt pas in laatste instantie het aantal vliegtuigbewegingen. De NRD maakt niet duidelijk of er andere alternatieven zijn om de gestelde doelen sneller en/of beter halen.⁴⁶ Voeg een alternatief toe waarin een doorkijk wordt gegeven naar de maatregelen die mogelijk zijn om verdergaande geluidsbescherming te realiseren, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de eigen overkoepelende ambities.

Optimaliseer voor kwaliteit van de leefomgeving

De doelen voor de balanced approach–procedure zijn gericht op geluidreductie, net als de twee voorgestelde alternatieven in de NRD. Daardoor komt niet in beeld welke mogelijkheden er zijn om tot betere resultaten te komen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Denk aan andere milieueffecten zoals luchtkwaliteit en klimaat. Zo zijn schonere vliegtuigtypen (op basis van lagere stikstof-, fijnstof- en/of CO₂-emissies) te kiezen binnen de stillere typen. Ook is niet duidelijk of maatregelen mogelijk zijn die positief zouden uitpakken voor de ruimtelijke ordening. De Commissie adviseert in het MER de alternatieven te optimaliseren voor de kwaliteit van de leefomgeving.

6.2 Vooruitblik Schiphol en leefomgeving

De NRD geeft een onderbouwing voor de gekozen afbakening voor dit besluit en het MER. Tegelijkertijd reiken de ambities voor Schiphol en de omgeving v erder dan de doelstelling van dit besluit. Die ambities gaan ook over luchtkwaliteit⁴⁷ en de verdere vermindering van de geluidhinder.⁴⁸ Niet alleen besluiten over het LVB hebben daarop invloed, maar ook (onder andere) het huidige Luchthavenindingsbesluit en de voorgenomen wijziging van het

⁴⁴ Er worden een aantal volumeplafonds genoemd in de NRD en bijbehorende documenten: 440.000, 452.500, 460.000 of 470.000 en 500.000. Zie ook: PWC e.a., Rapport Impactanalyses verlagings activiteitsniveau Schiphol (2022), genoemd in de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022, IENW/BSK-2022/15629.

⁴⁵ Zie NRD, pagina 6 en bijlage 1 van dit advies.

⁴⁶ In de onderliggende documenten van de balanced approach–procedure is meer informatie beschikbaar, maar het is voor de Commissie nog niet duidelijk of het onderzoek compleet is.

⁴⁷ Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022, IENW/BSK-2022/15629.

⁴⁸ Actieplan omgevingslawaai Schiphol – Periode 2024 – 2029.

luchtruim⁴⁹ en de Luchtvaartnota. Daarnaast speelt er de voorgenomen wijziging van het normenstelsel.⁵⁰ De verwachting is dat door de luchtruimherziening de aanvliegroutes naar de verschillende banen, en wellicht ook de preferentievolgorde, significant zullen wijzigen. Deze en andere mogelijke aanpassingen zullen het gebruik van de luchthaven en de ruimtelijke verdeling van de hinder aanzienlijk beïnvloeden.

De Commissie adviseert dit MER ook te gebruiken om vooruitblik op Schiphol en de leefomgeving eromheen te geven over de veranderingen voor Schiphol en omgeving en hoe de milieueffecten ervan in beeld komen. Beschrijf in het MER het proces om hier te komen:

- welke onderzoeken en besluiten⁵¹ zijn voorzien;
- hoe de verdere vermindering van geluidhinder is voorzien;
- welke kwaliteit van de leefomgeving kan worden verwacht en op welke termijn;
- hoe de milieueffecten van de verschillende besluiten integraal worden beoordeeld.

6.3 Vergelijking van alternatieven en voorkeursalternatief

De milieueffecten en het doelbereik van de alternatieven moeten onderling én met de referentiesituatie(s) worden vergeleken. Doel van de vergelijking is laten zien of en in hoeverre de alternatieven andere effecten veroorzaken. Vergelijk bij voorkeur op grond van kwantitatieve informatie en betrek daarbij de doelen en de grens- en streefwaarden van het milieubeleid.

Presenteer in het MER het eindresultaat dat de voorkeur heeft (het voorkeursalternatief). Vermeld de (milieu)afwegingen en de optimalisaties die bij het voorkeursalternatief zijn gemaakt. Vergelijk de milieueffecten met die van de onderzochte alternatieven. Dit maakt besluitvormers, belanghebbenden en omwonenden duidelijk hoe het pakket van maatregelen, het volumeplafond en het handhavingstelsel geoptimaliseerd zijn en welke overwegingen over de milieoverschillen tussen de alternatieven de voorkeurskeuze hebben beïnvloed.

7 Beoordelingskader en milieuonderzoek

7.1 Algemeen

De beschrijving in de tekst omvat meer indicatoren dan het beoordelingskader in de tabel in bijlage 1 van de NRD. De Commissie adviseert in het MER in ieder geval alle relevante (door het LVB mogelijk beïnvloede) milieuaspecten te beschrijven.

⁴⁹ Programma Luchtruimherziening, een onderdeel daarvan is het ontwerp van de vierde 'Initial Approach Fix'⁴⁹ voor vliegverkeer richting Schiphol vanaf het zuidoosten.

⁵⁰ Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022, IENW/BSK-2022/15629.

⁵¹ Gebruik bijvoorbeeld het perspectief zoals dat beschreven is in de notificatie van de balanced approach-procedure: [7. Notificatiedocument-balanced-approach-procedure-schiphol.pdf \(sharepoint.com\)](https://www.minderhinder.nl). Ook de website <https://www.minderhinder.nl> geeft een duidelijk overzicht van de onderzoeken die in gang zijn gezet.

(Vlieg)Verkeersbewegingen en lucht- en grondgebonden activiteiten

Geef expliciet aan welke invoerdata zijn gebruikt voor wegverkeer (tijden, aantallen, routes), vliegverkeer (zoals routes, typen, tijden, start- en landingsprocedures, herkomst en bestemming), grondgebonden activiteiten (taxiën, proefdraaien, voertuigen, kerosine-opslag) en baanonderhoud.

Effectbepaling

Breng positieve en negatieve effecten afzonderlijk in beeld. Onderbouw de keuze van de rekenregels/-modellen en van de gegevens waarmee de gevolgen van het LVB worden bepaald. Ga ook in op de onzekerheden in deze bepalingen. Onderscheid daarbij onzekerheden in de kwaliteit van de gegevens (zoals bron, ouderdom, betrouwbaarheid) en in de gehanteerde rekenregels/-modellen (zoals afleiding en bandbreedte van kritische parameterwaarden en modelkalibratie). Vertaal dit zo mogelijk in een bandbreedte voor de genoemde gevolgen en geef aan wat dit betekent voor de vergelijking van de alternatieven. Toon de effecten afzonderlijk voor de perioden die het LVB vastlegt.

Mitigerende maatregelen

Beschrijf mitigerende maatregelen voor de negatieve effecten. Geef per mitigerende maatregel aan tot welke milieueffecten dit leidt.

7.2 Geluid

Maximale (piek)geluidniveaus

Uit meetgegevens⁵² blijkt dat de maximale (piek)geluidniveaus (L_{max}) in de omgeving van de luchthaven 70–80+ dB(A) kunnen bedragen, ook 's nachts. De Omgevingswet en Wet luchtvaart (Wlv) geven geen beoordelingskader voor de maximale (piek)geluidniveaus. In het kader van een goede ruimtelijke ordening is het noodzakelijk om de optredende maximale (piek)geluidniveaus onder de vliegpaden in hoogte en in frequentie van voorkomen in kaart te brengen. Ga in het MER in op het verband tussen berekeningen in gemiddelde waarden (L_{den}), en metingen van maximale waarden (L_{max}) in hoogte en aantallen. Licht toe hoe L_{den} werkt (rekenkundig) en leg ook uit welke variatie (aantoonbaar) in geluidniveaus L_{max} op de grond gemeten kan worden (en wordt), en waardoor dit wordt veroorzaakt. Denk hierbij aan type vliegtuigen en vliegtuigmotoren, spreiding vliegtuigpaden gedurende dag, avond en nacht, meteorologische effecten, spreiding in ingestelde stuwkracht en geselecteerde stand van de vleugelkleppen. Geef inzicht in de spreiding van L_{max} .

Cumulatie van geluid

Voor een totaalbeeld van de hinder, maar ook de juridische houdbaarheid van besluiten is het van belang de cumulatie van geluid in beeld te brengen en de aanvaardbaarheid van het cumulatieve geluidniveau te motiveren. Onder de Omgevingswet is het binnen de 48 dB(A) L_{den} geluidcontouren ook vereist bij de afweging over cumulatie ook luchtvaartgeluid te betrekken. De Omgevingsregeling⁵³ hanteert een nieuwe rekensystematiek en -formule (en een andere dosis-effectrelatie) voor luchtvaartgeluid. Hierdoor is luchtvaartgeluid vaker de

⁵² Van het Noise Monitoring System, kortweg NOMOS, een geluidmeetsysteem van Amsterdam Schiphol Airport waarmee het vliegtuiggeluid in woongebieden rondom de luchthaven wordt gemeten.

⁵³ Zie artikel 3.25 van de Omgevingsregeling.

dominante bron bij de bepaling van het gecumuleerde geluid. Deze nieuwe systematiek wordt van kracht vanaf een nog bij ministerieel besluit te bepalen tijdstip. Tot dat tijdstip mag, op grond van overgangsrecht⁵⁴, nog met de oude formule voor luchtvaartgeluid worden gerekend. De Commissie adviseert evenwel in het MER met beide dosis-effect relaties en rekenformules de effecten van cumulatie in de omgeving van Schiphol in beeld te brengen en te beoordelen. Dit mede in verband met voorgenomen woningbouwplannen in omliggende gemeenten en de kwaliteitsdoelen voor die leefomgeving.

Seizoensinvloeden

Gedurende het jaar kan een aanzienlijke spreiding optreden in de aantallen vliegtuigbewegingen. In de lente- en zomerperiode is er naar verwachting een grotere intensiteit aan vliegtuigbewegingen. Omwonenden verblijven juist in de genoemde seizoenen meer buiten of slapen met ramen open. Breng daarom de geluidbelasting L_{den} en L_{night} niet alleen jaargemiddeld in beeld, maar ook per meteorologisch seizoen.

7.3 Externe veiligheid

Afweging vliegveiligheid en beperken geluidhinder

Breng de mogelijke invloed van milieumaatregelen op de vliegveiligheid in kaart en geef aan hoe deze belangen tegen elkaar worden afgewogen. Geluid van preferentieel baangebruik is een voorbeeld van onderlinge beïnvloeding.⁵⁵

Externe veiligheid, omgevingswet en wet luchtvaart

Onder de Omgevingswet vervangt het begrip ‘aandachtsgebieden’ de term groepsrisico. Deze nieuwe benadering met aandachtsgebieden, moet ervoor zorgen dat externe veiligheid eerder in ruimtelijke plannen wordt meegenomen. Ook is er een verschuiving van verantwoordelijkheden van private partijen naar overheden. Aandachtsgebieden laten zien waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd zijn tegen gevaren uit de omgeving. Via de aandachtsgebieden worden deze gevaren zichtbaar op de kaart, zodat direct duidelijk is welke gevaren waar op kunnen treden. Ook is de categorie ‘zeer kwetsbare gebouwen’ ingevoerd. Deze omvat die gebouwen waarvan de gebruikers niet in staat zijn zichzelf in veiligheid te brengen, zoals patiënten van ziekenhuizen en verzorgingstehuizen en leerlingen van basisscholen.

Toon aan welke invloed de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling van de Omgevingswet heeft en dat ondanks de genoemde wijzigingen wordt voldaan aan de gelijkwaardigheidscriteria. Gebruik hierbij de meest recente gegevens voor zowel de ongevals-kansen als de ongevalslocatieparameters. Geef aan of en in hoeverre beide zaken actueel zijn en onderling zijn afgestemd.

⁵⁴ Zie artikel 17.3 van de Omgevingsregeling.

⁵⁵ Het afgesproken stelsel van geluid preferentieel baangebruik leidt niet altijd tot gebruik van de veiligste baancombinatie. Wisselingen van baancombinatie vormen een veiligheidsrisico omdat ze zorgen voor hogere werklust en complexiteit voor luchtverkeersleiders en piloten. Verder stelde de raad vast dat voorafgaand aan het nieuwe normen- en handhavingstelsel geen integrale analyse van de veiligheidseffecten heeft plaatsgevonden. De veiligheidseffecten van de veelvuldige baanwisselingen zijn niet onderzocht. Bron: <https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/veiligheid-vliegverkeer-luchthaven-schiphol/>.

7.4 Lucht

Emissies naar de lucht

Beschrijf de totale projectemissies van de alternatieven én referentiescenario's. Beschrijf ook de emissies per relevante sector: wegverkeer, grondgebonden emissies en vliegverkeer. Splits de emissies voor vliegverkeer in de verschillende fases van de LTO-cyclus (landen, taxiën, opstijgen).

Onderzoek in ieder geval de emissies voor stikstofdioxiden (NO_x), fijn stof (PM₁₀ en PM₂₅), zwaveldioxide (SO₂), vluchtige organische stoffen (VOS)⁵⁶, elementair koolstof (EC) en ultrafijne deeltjes (UFP). Onderbouw de berekeningen van deze emissies en beschrijf in detail de gebruikte aannames (zoals voor invoerdata en emissiefactoren). Geef aan tot welke hoogte emissies worden meegenomen en onderbouw dit. Geef kwalitatief weer welke onzekerheid de aannames met zich meebrengen. Een belangrijk aandachtspunt is de definitie (zowel onder- als bovengrens van de deeltjesdiameter) en emissiefactoren die voor UFP gebruikt worden. In de wetenschappelijke literatuur worden namelijk meerdere definities en een ruime waaier aan emissiefactoren gerapporteerd.⁵⁷

Concentraties in de lucht

Breng van alle relevante stoffen de bijdrage van het project aan de totale emissies in beeld. Bekijk hierbij in ieder geval stikstofdioxiden (NO_x), fijn stof (PM₁₀ en PM₂₅), zwaveldioxide (SO₂), elementair koolstof (EC) en ultrafijne deeltjes (UFP). Presenteer de modelresultaten op basis van verschilcontouren, en geef de ligging van woning en gevoelige locaties aan. Bekijk hierbij zowel jaargemiddeldes als ook relevante dag- en uurwaarden. Beschrijf in detail de gebruikte aannames in de modellering, met onder andere een beschrijving van de gebruikte aannames voor de pluïmstijging. Bespreek kwalitatief de impact van de aannames.

Beoordeel de bijdrage aan de achtergrondconcentratie en de toe- en afname van luchtconcentraties in het gebied voor het voornemen en de alternatieven, vergeleken met de referentiesituaties. Maak voor de beoordeling gebruik van de bestaande (toetsings)kaders (Omgevingswet, Europese wetgeving⁵⁸ en advieswaardes van de World Health Organization (WHO)). Breng ook de effecten onder de drempels in beeld, aangezien deze ook een invloed hebben op de gezondheid. Er bestaat geen toetsingskader voor elementair koolstof en ultrafijnstof. Ultrafijnstof kan beoordeeld worden op basis van de WHO-inschatting van hoge deeltjesaantallen⁵⁹.

Bereken de blootstelling van de bevolking en beschrijf welke gezondheidsgevolgen gekoppeld worden aan deze blootstelling, bijvoorbeeld op basis van een DALY-berekening⁶⁰.

⁵⁶ Waarvan geur is afgeleid (odour units per kubieke meter, ouE/m³).

⁵⁷ Voor de definitie kan inspiratie worden gevonden in de herziening van de Europese richtlijn luchtkwaliteit in schonere lucht, die ultrafijne deeltjes definieert als 'deeltjes met een diameter van minder dan of gelijk aan 100 nm, waarbij ultrafijne deeltjes worden gemeten als deeltjesaantalconcentratie per kubieke centimeter voor een groottebereik met een ondergrens van 10 nm en voor een groottebereik zonder beperking voor de bovengrens'.

⁵⁸ Houd daarbij rekening met de herziening uit 2024 van de Europese richtlijn luchtkwaliteit en schonere lucht. De tekst van deze herziening, welke door het Parlement formeel aangenomen is op 24 april 2024, is te vinden via https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0319_NL.pdf.

⁵⁹ Met 'hoog' wordt bedoeld: meer dan 10.000 part/cm³ op dagbasis en meer dan 20 000 part/cm³ op uurbasis. Bron: <https://iris.who.int/handle/10665/345329>, box 4.2.

⁶⁰ De ziektebelasting wordt uitgedrukt in Disability Adjusted Life Years (DALY) en is een maat voor verloren levensjaren plus jaren geleefd met gezondheidsproblemen.

Zeer zorgwekkende stoffen

Geef aan welke (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen ((p)ZZS) geëmitteerd worden als gevolg van de verschillende alternatieven en referentiesituatie. Maak een inschatting van de emissies en immissies van deze (p)ZZS, en beoordeel deze in relatie tot het maximaal toelaatbaar risico.

7.5 Ruimtelijke ordening

Breng naast de effecten op juridisch-planologisch vergunde plannen zoals woningbouw, kantoren, bedrijven en andere relevante plannen ook de effecten in beeld van toekomstige plannen, zoals genoemd in de gemeentelijke Omgevingsvisies, voor zover deze ruimtelijk en in aantallen zijn uitgewerkt. Gebruik daarvoor bijvoorbeeld een gevoeligheidsanalyse. Hiermee komen ook de effecten voor gebieden nabij Schiphol, zoals het Schinkelkwartier in Amsterdam in beeld. Dit is een voorbeeld van een ontwikkeling waarvan pas een beperkt aantal woningen daadwerkelijk juridisch-planologisch mogelijk zijn gemaakt. Een veel groter aantal woningen is echter al in diverse beleidsstukken vastgesteld.

7.6 Natuur

In deze paragraaf gaat de Commissie in op de Passende beoordeling, waarin de gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden beschreven, en op de overige natuureffecten die in het MER beschreven moeten worden. De Commissie interpreteert de NRD zo dat in ieder geval de natuuraspecten aan bod komen die in bijlage I van de NRD staan. Dit kan op het abstractieniveau dat past bij het besluit. De relevante drukfactoren (geluidsverstoring, visuele verstoring, stikstofdepositie) zijn correct beschreven in de NRD. Daaruit volgt dat soorten en natuurwaarden die daar (vrijwel) niet gevoelig voor zijn niet nader in het MER beschouwd hoeven te worden. Voorwaarde is wel dat de beoordeling van de gevoeligheid navolgbaar gebeurt. Schets vervolgens in het kort de werking van de drukfactoren en schat die effectafstanden vanaf de bron zo goed mogelijk in. Deze informatie is het vertrekpunt voor de effectbepaling op zowel Natura 2000-gebieden alsook op de andere natuurwaarden.

7.6.1 Gevolgen voor Natura 2000-gebieden/Passende beoordeling

In de NRD is aangegeven dat een Passende beoordeling wordt opgesteld. In een Passende beoordeling moet worden onderzocht of aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden ten gevolge van de voorgenomen activiteit is uitgesloten, rekening houdend met cumulatie en mitigatie. De Commissie adviseert om de Passende beoordeling als bijlage bij het MER te voegen en een samenvatting daarvan op te nemen in het hoofddocument. In de onderstaande tekst gaat de Commissie in op de aspecten die nader onderzocht dienen te worden.

Afbakening effecten en gebieden

Breng de (naderend) stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en (mogelijk) door geluid en visuele verstoring beïnvloede Natura 2000-gebieden⁶¹ in beeld. Bepaal per gebied de nader te beschouwen habitattypen en leefgebieden en geef aan of de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald, en of de drie voor het LVB relevante drukfactoren (geluid, visuele verstoring, stikstofdepositie) dat in de weg staan. Bepaal de mogelijke gevolgen van de activiteiten die het LVB mogelijk maakt en zet die af tegen de referentiesituatie en de huidige situatie.

Stikstofdepositie

Breng de mogelijke verschillen in stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie en de actuele situatie in beeld met behulp van AERIUS-berekeningen en beschrijf de emissies onder en boven de 3.000 voet.⁶² Beoordeel de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen. Hierbij kunnen mitigerende maatregelen in beginsel worden meegenomen. Denk hierbij vooral en in eerste instantie aan maatregelen aan de bron. Voor bronmaatregelen kan namelijk met wetenschappelijke zekerheid worden beschreven hoeveel stikstofdepositie de maatregel wegneemt. Een andere maatregel –in tweede instantie– kan externe saldering (met een bron buiten het Schiphol) zijn. Bij externe saldering moet de Passende beoordeling onder andere motiveren dat het tijdelijk of permanent beperken van de stikstofdepositie bij de betreffende saldogevers niet al nodig is voor het behoud, de verbetering of het herstel van Natura 2000-gebieden. De Commissie adviseert de natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit daarover te gebruiken ter onderbouwing hiervan.

De Commissie verwacht dat het waarschijnlijk niet mogelijk zal zijn om (additionele) gebiedsgerichte (beheer)maatregelen als mitigerende maatregelen te betrekken bij de effectbeoordeling. In de praktijk is het namelijk lastig om met wetenschappelijke zekerheid aan te tonen dat de maatregel het effect voorkomt, ook al gaat het om een maatregel die als bewezen effectief bekend staat. Bovendien is het de vraag of de positieve effecten van de maatregel tijdig, voldoende en op de gewenste plek optreden.

7.6.2 Overige natuureffecten

Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Beschrijf de gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden (beheertypen) van het NNN. Dat kan concreet voor de drukfactoren geluid en visuele verstoring vanwege doelsoorten die aan de beheertypen zijn gekoppeld. De eventuele gevolgen van stikstofdepositie kunnen kwalitatief en op hoofdlijnen worden beschreven. Breng bij negatieve gevolgen mitigerende maatregelen in beeld en ga na hoe met resterende effecten moet worden omgegaan. Hou daarbij rekening met het beschermingsregime voor het NNN in de relevante provinciale omgevingsverordeningen. Ook als geen externe werking geldt, moeten de effecten in het

⁶¹ Neem ook de Hollandse Kust mee omdat dit gebied op basis van het Noordzeeakkoord en vervolgstudies in beeld komt om onder de Vogelrichtlijn te worden aangewezen als Natura 2000-gebied.

⁶² In de regel worden alleen emissies betrokken van vliegverkeer tot 3.000 voet bij de berekening van de stikstofdepositie. Tegelijkertijd wijzen recente publicaties erop dat de bijdrage van emissies van de luchtvaart aan de stikstofdepositie boven de 3.000 voet duidelijk groter kan zijn dan de bijdrage daaronder. Zie het Adviesrapport Luchtvaartsector van het Adviescollege Stikstofproblematiek en de studie van TU Delft (2023): Nitrogen deposition from aviation emissions.

MER worden beschreven in het kader van de mogelijke 'aanzienlijke milieugevolgen', zodat deze kunnen meewegen bij het besluit.

Overige provinciaal beschermde gebieden

Beschrijf de gevolgen voor overige provinciaal beschermde gebieden waaronder weidevogel(leef)gebieden en ganzenfoerageergebieden. Betrek daarbij mitigerende en – indien aan de orde, compenserende maatregelen.

Beschermde soorten

Beschrijf welke door de Omgevingswet beschermde soorten negatief beïnvloed kunnen worden door de drukfactoren geluid en visuele verstoring. Ga na in hoeverre die zodanig geconcentreerd voorkomen in het invloedsgebied dat een verslechtering van de staat van instandhouding door een toename van de verstoring niet kan worden uitgesloten. Beschrijf in dat geval de eventueel mogelijke mitigerende en compenserende maatregelen om die verslechtering uit te sluiten.

7.7 Gezondheid

Beoordeel de berekende waarden aan de hand van de (recent vernieuwde) gezondheidskundige advieswaarden van de WHO, zowel voor jaargemiddelde concentraties als voor effecten op korte termijn (bijvoorbeeld dagoverschrijdingen).

De zogeheten Milieu Gezondheids Risico-indicator (MGR) die in het MER gebruikt gaat worden, maakt het mogelijk het milieugezondheidsrisico weer te geven op een specifiek woonadres, maar ook opgeteld voor een groter gebied. Identificeer groepen die op basis van de gecumuleerde milieubelasting in hun woonomgeving een hoog of hoger risico lopen. Vergelijk lokale verschillen in milieugezondheidseffecten onderling, en op verschillende aggregatieniveaus. De MGR-score kan worden uitgesplitst naar milieufactor (zoals geluidhinder en luchtkwaliteit), maar ook naar bron (bijvoorbeeld lucht-, weg- en railverkeer en industrie) en naar de aard van het gezondheidseffect. Dit geeft inzicht in de mate waarin lokale milieufactoren bijdragen aan welke gezondheidsrisico's en daarmee in handelingsperspectief in termen van (prioritering van) maatregelen.

De MGR-indicator is gericht op geluid en luchtverontreiniging (PM₁₀, PM_{2,5} en EC⁶³). Neem luchtkwaliteit expliciet mee. Ga ook in op de gezondheidseffecten van ultrafijnstof en (p)ZZS⁶⁴ zoals benzeen. Meegenomen gezondheidseffecten voor geluid zijn ernstige slaapverstoring, (vroegtijdige sterfte aan) hart- en vaatziekten en leerachterstand (alleen voor vliegtuiggeluid). Voor luchtkwaliteit zijn dit vroegtijdige sterfte en astma (alleen voor NO₂).⁶⁵

⁶³ Elementair koolstof.

⁶⁴ Zie Kamerbrief Emissies door luchtvaart van december 2022: [Kamerbrief over aanpak emissies door de luchtvaart | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), en de Kamerbrief van maart 2023: [Kamerbrief over Zeer-zorgwekkende stoffen op luchthavens | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) en de bijbehorende bijlage Notitie Emissieberekening ZZS Luchthavens.

⁶⁵ Zie voor meer informatie: Factsheet MGR V2.pdf (gezondeleefomgeving.nl).

7.8 Klimaat

Breng de totale CO₂-emissies⁶⁶ van alle vertrekkende⁶⁷ vluchten over het volledige traject in beeld.⁶⁸ Doe dat zowel voor de referentiesituatie, de huidige situatie als voor de alternatieven. Licht de oorzaken van de verschillen toe.

8 Monitoring en leemten in kennis

Monitoring

In de NRD staat dat bij het LVB een voorstel voor een monitorings- en evaluatieprogramma wordt opgesteld. Onderdeel van het LVB is om regels op te stellen voor de verplichte gebruiksprognose voorafgaand aan het gebruiksjaar en de verplichte evaluatie na afloop ervan. Ga in het monitorings- en evaluatieprogramma in op de monitoring van de milieueffecten, met name geluid en luchtkwaliteit. Beschrijf ten minste:

- wie monitort en evalueert en hoe vaak;
- op basis van welke indicatoren wordt gemonitord;
- hoe wordt besloten wanneer maatregelen achter de hand worden ingezet;
- welke maatregelen mogelijk zijn om eventuele ongewenste effecten tegen te gaan.

Beschrijft daarnaast de samenhang van de evaluatie van de gebruiksprognose, de gelijkwaardigheidscriteria, grenswaarden en het monitorings- en evaluatieprogramma gericht op milieueffecten.

Leemten in kennis

Laat zien over welke milieuaspecten onvoldoende informatie is door gebrek aan gegevens. Spits dit toe op milieuaspecten die in verdere besluitvorming een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort beoordeeld kunnen worden. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld. De Commissie vindt dat in ieder geval twee onderwerpen daarvoor in aanmerking komen:

- De uitstoot van stikstof boven de 3.000 voet, zowel de hoeveelheid als de milieugevolgen daarvan.
- In hoeverre L_{den} een goede beschrijving geeft van de ernstige hinder en op welke wijze een verbetering van de dosis-respons relatie te verkrijgen is door meer parameters te gebruiken.

⁶⁶ Over het hele traject (binnen- en buitenland) en onder en boven de 3.000 voet conform doelstelling van de Luchtvaartnota 2020-2050.

⁶⁷ In rekening brengen van de emissies van zowel het verkeer vanaf Schiphol als dat naar Schiphol zou leiden tot een dubbeltelling bij berekeningen voor alle luchthavens over de wereld. Daarom moeten of de emissies van het inkomende verkeer of die van het uitgaande worden bepaald.

⁶⁸ De in verhouding beperkte bijdrage van het wegverkeer kan worden verwaarloosd.

9 Complex dossier eenvoudig presenteren

Vorm en presentatie

Besteed extra aandacht aan de vorm en presentatie van de informatie. Dat geldt zowel voor het MER als de samenvatting. Omdat het een complex dossier is, is dit geen eenvoudige opgave. Juist daarom benadrukt de Commissie dit. Zorg dat bewoners in de omgeving van Schiphol, belanghebbenden en besluitvormers de milieueffecten van het besluit goed kunnen begrijpen. Voorwaarden daarvoor zijn:

- zoveel mogelijk in begrijpelijke taal schrijven;
- zelfstandig leesbare documenten en een zo beknopt mogelijk MER;
- toelichting op technische begrippen en verklaar of vermijd jargon en afkortingen;
- een duidelijke bronvermelding en toegankelijke onderliggende stukken;
- dat telkens duidelijk is met welke situatie de gegevens worden vergeleken. Presenteer de vergelijking met behulp van tabellen, figuren en kaarten;
- een toelichting op het gebruik van referenties, alternatieven en gevoeligheidsanalyses;
- recent, goed leesbaar kaartmateriaal, met duidelijke legenda;
- variatie in de manier waarop de informatie wordt aangeboden, bijvoorbeeld digitaal, in beeld of video. Dit verbetert de toegankelijkheid van de informatie ook voor mensen die niet thuis zijn in het dossier en/of die minder taalvaardig zijn;
- een zelfstandig leesbare en beknopte samenvatting. Beschrijf daarin de voorgenomen wijzigingen van het LVB en de alternatieven daarvoor. Onderbouw de keuze voor de alternatieven en vergelijk de belangrijkste milieueffecten met elkaar. Beschrijf de milieuoverwegingen die ten grondslag liggen aan het voorkeursalternatief.

Gebruik MER als communicatie-instrument

Het MER moet, naast een uitleg van de informatie over milieueffecten, ook bijdragen aan een heldere communicatie over het LVB. Dit kan bijvoorbeeld door een lijst te verwachten vragen van betrokkenen met hun antwoorden op te nemen. Denk aan vragen van bevoegde gezagen, milieu- en natuurorganisaties en bewoners en bedrijven. Beschrijf dit zo dat ook mensen die dit dossier niet goed kennen het kunnen begrijpen. Een goed voorbeeld hiervan vindt de Commissie het document voor de balanced approach-procedure.⁶⁹

⁶⁹ Notificatiedocument, Notificatie Europese Commissie Balanced Approach-procedure Schiphol, September 2023.

BIJLAGE 1: Achtergrond wijziging LVB

De Commissie geeft hier een overzicht van het kabinetsbesluit, de rechtszaak die de stichting RBV tegen de staat heeft aangespannen en de balanced approach-procedure.

Kabinetsbeleid

Het kabinet heeft in het Hoofdlijnenbesluit besloten de geluidhinder terug te dringen ten opzichte van de periode voor het begin van de COVID-19 pandemie, het beëindigen van de gedoogsituatie (anticiperend handhaven) en een adequate verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld.¹ Hiervoor worden drie sporen gevolgd:

- beëindigen van de huidige gedoogsituatie in combinatie met het voorzetten van strikt preferentieel baangebruik;
- reduceren van geluidhinder door hinderbeperkende maatregelen te verankeren met onder andere een lager maximumaantal vliegtuigbewegingen. Dit maatregelenpakket moet leiden tot 20% minder ernstig gehinderden en hoogbelaste woningen en 15% minder ernstig slaapverstoorden en woningen met een hoog geluidsniveau 's nachts ten opzichte van de referentiesituatie²;
- ontwikkeling van een nieuw normenstelsel voor vliegtuiggeluid. Met dit stelsel wordt overgestapt naar sturen op normen voor de geluidbelasting in plaats van aantallen vliegtuigbewegingen en wordt ingezet op een voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart, waaronder geluid.

De voorgenomen wijziging van het LVB ziet op het eerste punt (rechtsbescherming) en op een deel van het tweede doel. Het nieuwe normenstelsel is geen onderdeel van de voorgenomen wijziging van het LVB.

Rechtszaak Stichting RBV tegen de Staat

De stichting RBV heeft een rechtszaak aangespannen tegen de Staat. De stichting RBV voerde aan dat in het verleden te veel mensen bloot zijn gesteld aan ernstige geluidhinder en slaapverstoring door luchtverkeer van en naar Schiphol. De rechtbank komt in haar uitspraak³:

- tot de conclusie dat de Staat onrechtmatig handelt door het geldende wettelijk kader voor de geluidhinder rond Schiphol al bijna anderhalf decennium niet te handhaven en door het beleid dat sindsdien wel is gemaakt en uitgevoerd te baseren op meetpunten waarvan al sinds 2005 duidelijk is dat die geen volledig beeld geven van (de spreiding en ernst van) de geluidsoverlast. Door het ontbreken van adequate en daadwerkelijk gehandhaafde normen ontbreekt het mensen die overlast ervaren door Schiphol ook al jarenlang aan effectieve rechtsbescherming;
- tot de aanbeveling dat de Staat een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven roept die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden, ook voor hen die buiten de huidige geluidscontouren wonen. Binnen deze rechtsbescherming moeten de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen.

Een belangrijk onderdeel van de uitspraak van de rechter is dat de Staat binnen twaalf maanden na 20 maart 2024 de wet- en regelgeving moet handhaven. Dit betekent dat binnen twaalf maanden het gedogen moet stoppen.

¹ Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022, IENW/BSK-2022/15629.

² Actieplan omgevingslawaaai Schiphol 2024-2029 van 27 juni 2024.

³ [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](https://ecli.nl/RBDHA:2024:3734), [Rechtbank Den Haag, C-09-632625-HA ZA 22-610 \(rechtspraak.nl\), 20-03-2024](https://ecli.nl/Rechtbank%20Den%20Haag,%20C-09-632625-HA%20ZA%2022-610%20(rechtspraak.nl),%2020-03-2024).

Balanced approach–procedure

Als onderdeel van de Hoofdlijnenbrief heeft de minister in juni 2022 besloten te starten met de balanced approach–procedure. Deze procedure is onder de Europese geluidsverordening⁴ verplicht wanneer wordt overwogen een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen⁵ op te leggen aan een luchthaven vanwege geluidsdoelen. Voordat het aantal vliegtuigbewegingen mag worden beperkt moeten eerst andere maatregelen worden overwogen waarmee het geluidsdoel bereikt kan worden. De lidstaat moet hierbij belanghebbenden raadplegen.

1 september 2023: pakket genotificeerd bij de Europese Commissie

Hierin⁶ worden generieke maatregelen overwogen voor het realiseren van de reductiedoelstelling van ten minste 15–17% minder ernstig gehinderden per 1 november 2024 en ten minste 15% minder ernstig slaapverstoorden. Een deel van de maatregelen valt af, bijvoorbeeld op basis van haalbaarheid. Na beschouwing van de kosteneffectiviteit ten opzichte van het halen van het geluidsdoel is een combinatie van maatregelen voorgesteld:

- inzet van stillere vliegtuigen in de nacht;
- vermindering van het gebruik van de secundaire landingsbanen;
- reductie van de capaciteit in de nacht tot 28.700 vliegtuigbewegingen per jaar;
- reductie van de capaciteit tot 452.500 vliegtuigbewegingen in totaal per jaar.

De minister wil per 1 september 2026 het restant van het doel realiseren met maatregelen die wel kansrijk zijn, maar niet op de kortere termijn gerealiseerd kunnen worden.⁷

24 mei 2024: gewijzigd maatregelenpakket en termijn aangepast

Op verzoek van de Europese Commissie zijn verdere maatregelen⁸ onderzocht waarmee de doelstelling gerealiseerd kan worden met minder beperking van het aantal vliegtuigbewegingen. Het gaat om tariefdifferentiatie, verdere beperking in het gebruik van de secundaire banen, additionele vlootvernieuwing, het weren van toestellen in de nacht met een relatief hoge geluidsemisatie⁹ en een verdergaande reductie van de capaciteit in de nacht naar 27.000 per jaar. Omdat met deze nieuwe maatregelen meer reductie van de geluidhinder kan worden behaald, zijn meer vliegtuigbewegingen mogelijk dan in het op 1 september 2023 genotificeerde pakket, namelijk 460.000 per jaar.

4 september 2024: definitief maatregelenpakket

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft aan de Europese Commissie het definitieve maatregelenpakket aangeboden.¹⁰ Ten opzichte van mei 2024 zijn maatregelen in dit pakket aangepast, waaronder: tariefdifferentiatie om luchtvaartmaatschappijen te stimuleren zo stil mogelijke vliegtuigen te gebruiken; snellere vlootvernieuwing en strengere geluidsnormen in de nachtperiode. Het aantal vluchten in de nacht is, net als in het vorige pakket, 27.000 vluchten. Omdat de maatregelen meer effect te lijken hebben dan het eerdere pakket is de bandbreedte van het maximumaantal vluchten aangepast: 475.000–485.000 vluchten. De minister geeft aan dat verdere berekeningen nodig zijn om het maximumaantal preciezer vast te kunnen stellen.

⁴ Verordening (EU) 598/2014, die geldt voor luchthavens met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

⁵ Dat geldt als een exploitatiebeperking voor de luchthaven, ook wel volumeplafond genoemd.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 29665, nr. 481. Zie notificatie balanced approach–procedure September 2023.

⁷ Notificatie Europese Commissie Balanced Approach–procedure Schiphol (paragraaf 8.1), September 2023.

⁸ Balanced approach study Schiphol Airport, second addendum, 23.171.37, Mei 2024.

⁹ Meer dan 13 EPNdB (Effective perceived noise in decibels) cumulatief ten opzichte van Chapter 3 normen. EPNdB is een maat waarin naast de fysiologische gevoeligheid ook de tonaliteit van het geluid in wordt meegenomen. Deze wordt alleen gebruikt voor de geluidcertificatie van vliegtuigen.

¹⁰ Zie Kamerbrief over stand van zaken Schiphol september 2024 en bijlagen, [Kamerbrief over stand van zaken Schiphol september 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

BIJLAGE 2: Projectgegevens Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Tim Artz

dr. Gijs-Jan van Blokland

ir. Frank Elbers

dr. Hans Hooyberghs

ir. Ferry Koopmans

Marianne Schuerhoff MSc (secretaris)

ing. Rob Vogel

mr. ing. Gijsbert Jan Vogelaar

ir. Harry Webers (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Wijziging Luchthavenverkeersbesluit Schiphol.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om het project J7 Luchthavens "Aanleg, wijziging of uitbreiding van een luchthaven of een uitbreiding of wijziging van het gebruik van de luchthaven of van de banen door de wijziging van het beperkingengebied (...) of de grenswaarden (...)". Daarom wordt een project-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Initiatiefnemer besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

In deze fase van de procedure heeft de minister geen mogelijkheid geboden om zienswijzen in te dienen. De Commissie heeft het advies ontvangen dat de Maatschappelijke Raad Schiphol opstelde over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3857](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl

