

## **Concept toelichting op experimenteerregeling t.b.v. internet consultatie**

### *Algemeen*

#### *§1. Inleiding*

In de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022<sup>1</sup> heeft het kabinet besloten dat met ingang van 1 november 2023 (gebruiksjaar 2024 dat loopt tot 1 november 2024) het anticiperend handhaven van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol uit 2008<sup>2</sup> (hierna: LVB) wordt beëindigd. Het anticiperend handhaven houdt in dat in geval van een overschrijding van een of meer grenswaarden voor geluid in handhavingspunten (vastgesteld in het LVB van 2008 en gewijzigd in 2010<sup>3</sup>) (hierna: 2008/2010) geen maatregel op grond van artikel 8.22 van de Wet luchtvaart wordt genomen door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) indien de overschrijding het gevolg is van het uitvoeren van de (baangebruiks)regels van het Nieuw Normen- en Handhavingstelsel voor Schiphol (NNHS<sup>4</sup>). Heeft een overschrijding een andere oorzaak dan volgt in principe wel een maatregel van de ILT. Stoppen met anticiperend handhaven betekent dat met ingang van 1 november 2023 overschrijding van een grenswaarde in het LVB niet meer is toegestaan.

In de Hoofdlijnenbrief is tevens opgenomen dat ondanks het beëindigen van het anticiperend handhaven wel wordt vastgehouden aan de toepassing van de regels voor het strikt preferentieel baangebruik van het NNHS. Deze zijn niet opgenomen in het LVB en moeten worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Gekozen is voor een experimenteerregeling op basis van artikel 8.23a van de Wet luchtvaart.

Doel van de regeling is tijdelijk de regels voor het strikt preferentieel baangebruik vast te leggen en bij wijze van experiment uit te laten voeren met inachtneming van de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten. Het is de bedoeling de regels na afloop van het experiment - en na evaluatie ervan - in het LVB op te nemen.

In het kader van een experiment wordt bezien in hoeverre strikt preferentieel baangebruik mogelijk is binnen de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten van het LVB van 2008/2010. In de experimenteerregeling zijn ten opzichte van het LVB van 2008/2010 gewijzigde grenswaarden opgenomen. Aanpassing van deze grenswaarden is nodig om aansluiting te houden op diverse ontwikkelingen die sinds de vaststelling van de grenswaarden in het LVB van 2008/2010 hebben plaatsgevonden. Na de laatste wijziging van de grenswaarden in het LVB in 2010 zijn de grenswaarden niet meer aangepast. Sindsdien zijn er wel de nodige maatregelen genomen met het oog op de beperking van de geluidhinder en ten behoeve van de vliegveiligheid. Een voorbeeld is de wijziging van aan- en uitvliegroutes. De grenswaarden zijn in verband met deze maatregelen na 2010 niet meer aangepast omdat het stelsel met grenswaarden in handhavingspunten met het NNHS komt te vervallen en de grenswaarden anticiperend op het NNHS zijn gehandhaafd. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat die maatregelen worden teruggedraaid. Omdat de verdeling van de geluidsruimte over de handhavingspunten niet meer aansluit bij de huidige operationele praktijk, worden de grenswaarden nu alsnog aangepast. Zonder actualisatie is het inpasbaar aantal vliegtuigbewegingen onzeker: aan de ene kant is een aantal handhavingspunten zeer knellend in combinatie met de huidige operatie; aan de andere kant kan de sector stuurmaatregelen nemen waardoor de operatie wordt gewijzigd. Met de aanpassing wordt de uitvoering van het experiment mogelijk gemaakt: strikt preferentieel baangebruik maar in geval van een dreigende overschrijding van grenswaarden mag van dat baangebruik worden afgeweken. De aanpassing van de grenswaarden is overigens nadrukkelijk niet bedoeld om de luchtvaartsector meer of minder verkeer te kunnen laten accommoderen dan beoogd werd met het LVB 2008. Bedoeling is het

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021/2022, 29.665, nr. 432

<sup>2</sup> Staatsblad 2008, 390

<sup>3</sup> Staatsblad 2010, 125

<sup>4</sup> Memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het NNHS (Kamerstukken II 2014/2015, 34.098, nr. 3)

experiment mogelijk te maken met strikte handhaving van de grenswaarden in de handhavingspunten.

In de Hoofdlijnenbrief wordt ook uitgegaan van een maximumaantal van 440.000 vliegtuigbewegingen per jaar dat op Schiphol mag worden afgehandeld. Het gaat hierbij om vliegtuigbewegingen van handelsverkeer. Dit maximumaantal wordt niet meegenomen in deze experimenteerregeling, maar zal worden opgenomen in een toekomstige wijziging van het LVB. In de experimenteerregeling is een aantal van 460.000 vliegtuigbewegingen genoemd dat de regeling mogelijk maakt. Hierna wordt nader aangegeven hoe dit aantal tot stand is gekomen.

In de hiernavolgende paragrafen zal achtereenvolgens worden ingegaan op de regels voor het strikt preferentieel baangebruik, de aanpassing van de grenswaarden die zijn opgenomen in het LVB van 2008/2010, de monitoring, evaluatie en handhaving van de inhoud van de experimenteerregeling, de door de ILT uitgevoerde HUF-toets, werkingsduur, administratieve lasten en de gevolgde procedure om tot de regeling te komen.

### *§2. Regels voor het strikt preferentieel baangebruik*

Het systeem met betrekking tot het strikt preferentieel baangebruik houdt in dat die banen worden ingezet waarvan het gebruik impact heeft op zo min mogelijk omwonenden en dat niet meer banen worden ingezet dan strikt noodzakelijk is. Het gaat met name om de volgende vier regels:

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

Met het oog op de handhaafbaarheid zijn de vier regels gericht tot LVNL. De uitvoering van de regels wordt in belangrijke mate beïnvloed door de activiteiten van andere sectorpartijen, t.w. Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen. Daarom zijn in de praktijk ook de andere sectorpartijen medeverantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de regels. Omdat echter uiteindelijk LVNL beslist over het feitelijke baangebruik, is LVNL in de onderhavige regeling voor de naleving van de regels verantwoordelijk gesteld. Het experiment moet uitwijzen in hoeverre dit in de praktijk werkt.

In de bijlage zijn bij regel 1 "gebruik baanpreferentietabel" om te beginnen baanpreferentietabellen opgenomen voor het gebruik van de luchthaven overdag en 's nachts. Ten behoeve van de hinderbeperking kan LVNL op basis van het verkeersaanbod bepalen om de nachtoperatie eerder te beginnen of later te eindigen door tussen 6.00 en 6.45 uur of 22.15 en 23.00 uur de baanpreferentietabellen die gelden voor de periode van 23.00 tot 6.00 uur te hanteren. Aparte tabellen zijn opgenomen voor de situatie dat overdag bepaalde banen niet beschikbaar of bruikbaar zijn waardoor de in de normale situatie meest preferente baancombinatie niet kan worden ingezet. Hierbij kan het gaan om gevallen waarin een baan helemaal niet beschikbaar is gesteld door de exploitant, maar ook om gevallen waarin een baan op zich wel beschikbaar is maar geheel of gedeeltelijk niet bruikbaar omdat bijvoorbeeld de omliggende taxi- of rijbanen niet beschikbaar zijn vanwege werkzaamheden. Voor de situatie dat een baan niet beschikbaar is vanwege groot onderhoud of een bijzonder voorval zijn overigens geen baanpreferentietabellen in de bijlage opgenomen, omdat deze gevallen worden geregeld in een aparte ministeriële regeling op basis van artikel 8.23 van de Wet

luchtvaart. Onder regel 1 zijn voorts de gevallen beschreven waarin volledig van het gebruik van de preferentietabellen kan worden afgezien dan wel van een andere – minder preferente – baancombinatie gebruik kan worden gemaakt. Het gaat daarbij vooral om gevallen waarin sprake is van beperkt zicht of overschrijding van dwars- en/of staartwindlimieten. De regel wordt geacht te zijn nageleefd indien in tenminste 95% van de tijd op basis van de preferentietabellen en de beschreven mogelijke afwijkingen daarvan verklaard kan worden waarom een bepaalde baancombinatie in gebruik is genomen.

Gebruik van de Schiphol-Oostbaan is uitgesloten voor de afwikkeling van handelsverkeer onder normale (weers)omstandigheden. In de baanpreferentietabellen is de Schiphol-Oostbaan daarom dan ook niet opgenomen. Het is daarmee overigens niet uitgesloten dat de Schiphol-Oostbaan toch voor handelsverkeer wordt ingezet, bijvoorbeeld bij langdurig onderhoud van een andere baan.

Met betrekking tot regel 2 “gebruik tweede start- of landingsbaan” wordt in de bijlage beschreven wanneer het verkeersaanbod noodzaakt tot dat gebruik. Voor het bepalen van de noodzaak wordt de uurcapaciteit van een baan vertaald naar aantallen starts en landingen in perioden van 10 minuten. Een tweede start- of landingsbaan mag in gebruik worden genomen indien het verwachte aantal starts of landingen in een periode van 10 minuten of in de daaraan voorafgaande dan wel daaropvolgende periode van 10 minuten hoger is dan de baan capaciteit die bij ministeriële regeling (ontwerpwijziging van 2021 van de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI)) is bepaald. Tussen twee perioden waarin een tweede baan wordt ingezet op basis van deze regel mag die baan daarnaast ook tijdelijk voor een periode van maximaal 20 minuten worden ingezet. In geval van beperkt zicht mag van deze punten worden afgeweken.

De regel wordt geacht te zijn nageleefd indien in minimaal 95% van de tijd dat een tweede startbaan is gebruikt, dan wel in minimaal 90% van de tijd een tweede landingsbaan, overeenkomstig de hiervoor beschreven punten is gehandeld. Voor starts geldt een hogere norm omdat starts beter te plannen zijn dan landingen.

Voor regel 3 “verdeling startend en landend verkeer over in gebruik zijnde banen” zijn in de bijlage de regels 3a en 3b opgenomen. De regels hebben betrekking op de situatie dat er gelijktijdig twee startbanen dan wel twee landingsbanen in gebruik zijn.

Op grond van regel 3a maakt startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming gebruik van de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie. Deze regel geldt niet in de uitzonderingsgevallen waarin geen baanpreferentietabel van toepassing is. Hij geldt ook niet in de eerste en laatste 10 minuten van de periode waarin de twee startbanen in gebruik zijn. De regel wordt geacht te zijn nageleefd indien minimaal 97% van het verkeer van de meest westelijk gelegen startbaan gebruik heeft gemaakt.

Voor landend verkeer is in regel 3b opgenomen dat 45% van het aantal landingen in de baancombinatie Polderbaan – Zwanenburgbaan zal worden uitgevoerd op de Polderbaan en 50% van het aantal landingen in de baancombinatie Kaagbaan – Aalsmeerbaan op de Kaagbaan. Ook deze regel geldt niet in de uitzonderingsgevallen waarin geen baanpreferentietabel van toepassing is.

Onder regel 4 “gebruik vierde baan” wordt in de bijlage als vierde baan gedefinieerd die baan waarop tijdens een afzonderlijke, aaneengeschakelde periode waarin gestart is van twee startbanen en geland is op twee landingsbanen het minste aantal vliegtuigbewegingen heeft plaatsgevonden. Kaagbaan en Polderbaan, zijnde de meest preferente banen, worden niet als vierde baan aangemerkt, uitgezonderd de situatie dat op een preferente baan een dwarswind staat hoger dan 15 knopen of staartwind hoger dan 5 knopen. Deze uitzondering volgt uit bijlage 14 bij het ICAO Verdrag<sup>5</sup>, waarin gesteld wordt dat geluidbeperking in de omgeving niet voorop mag staan bij toewijzing van banen bij dergelijke windcondities. Het aantal

---

<sup>5</sup> Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, Trb. 1959, 45

vliegtuigbewegingen dat op de vierde baan mag worden afgehandeld bedraagt in een gebruiksjaar per dag gemiddeld niet meer dan 40; het maximum aantal vliegtuigbewegingen op de vierde baan is 80 per dag. Hiervan mag worden afgeweken in geval van baanonderhoud, uitzonderlijk weer of onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden, indien als gevolg van een van deze oorzaken de uurcapaciteit van de ingezette baancombinatie minimaal 10% lager ligt dan in de reguliere preferentietabel én het verkeersaanbod hoger is dan deze lagere uurcapaciteit (regel 4, punt 4). In de bijlage is aangegeven in welke gevallen sprake is van uitzonderlijk weer (regel 4, punt 6). Ook niet op voorhand nader te beschrijven weersomstandigheden die leiden tot de-icing kunnen vanwege het verkeersaanbod het gebruik van een vierde baan noodzakelijk maken. Bij uitzonderlijke omstandigheden (regel 4, punt 7) gaat het nadrukkelijk om uitzonderlijke gebeurtenissen zoals bijvoorbeeld de problemen veroorzaakt door een aswolk. Bunching (het vormen van een wachtrij af te handelen vliegtuigen door LVNL) die niet het gevolg is van een onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheid, wordt niet beschouwd als onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheid.

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

### *§3. Aanpassing grenswaarden in de regeling*

Sinds de vaststelling van het LVB in 2008/2010 zijn er diverse externe ontwikkelingen geweest die aanleiding geven om de grenswaarden voor de handhavingspunten in deze regeling aan te passen. Deze ontwikkelingen betreffen maatregelen die zijn genomen vanuit een oogpunt van veiligheid, zoals de maatregel om minder wisselingen van baancombinaties te hebben en/of beperking van geluidhinder, zoals de wijziging van aan- en uitvliegroutes en de beperking van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht.

Actualisatie van de grenswaarden is een gangbare procedure in het huidige stelsel met grenswaarden in handhavingspunten. Hierbij moet rekening gehouden worden met de huidige operatie en de uitgangspunten en methoden die golden ten tijde van het vastleggen van de geldende grenswaarden uit het LVB (en de criteria voor gelijkwaardigheid waarbinnen toekomstige ontwikkelingen moeten blijven op grond van artikel 8.17, lid 7, van de Wet luchtvaart). Er is een set grenswaarden berekend waarin dit mogelijk is, uitgaande van de uitgangspunten van het vigerende LVB. Het ministerie van IenW heeft de berekeningen laten reviewen. Ook is LVNL gevraagd kritisch mee te kijken op de uitgangspunten en uitvoerbaarheid.

Actualisatie van grenswaarden volgt een aantal vaste stappen. Hierbij zijn er in de berekeningen echter verschillende uitgangspunten te kiezen om de vertaalslag te maken van LVB 2008 naar een actuele situatie. Het uitgangspunt is het verkeersscenario onder het LVB 2008, waarmee 480.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren. Uit de berekeningen met de verschillende methoden blijkt dat 480.000 vliegtuigbewegingen met de actuele operatie en strikt preferentieel baangebruik niet passen binnen de wettelijk beschikbare ruimte. In één van de methoden komt dit doordat het niet past binnen de gelijkwaardigheidscriteria. De andere methoden passen niet omdat niet kan worden voldaan aan het vliegen volgens het NNHS. Er moet worden afgeschaald naar 460.000 vliegtuigbewegingen om binnen de gelijkwaardigheidscriteria te blijven dan wel om volgens het NNHS te kunnen blijven vliegen.

Omwille van de duidelijkheid is in artikel 6 van de regeling aangegeven dat de combinatie van de vervangende grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten en het toepassen van strikt preferentieel baangebruik per gebruiksjaar ruimte biedt voor maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer waarvan 32.000 in de nacht, en een opslag van 2,5 procent geluidbelasting voor general aviation.

Voor de geluidberekeningen voor de set grenswaarden is gebruik gemaakt van het Nederlands Rekenmodel (NRM), opgenomen in artikel 4.2.3 van het LVB. Inmiddels wordt voor geluidberekeningen ook gebruik gemaakt van het geluidrekenmodel doc29. Doc29 is een internationaal rekenvoorschrift, gebaseerd op de meest actuele kennis over het modelleren van vliegtuiggeluid. Het is ontwikkeld door de European Civil Aviation Conference (ECAC). De Europese Commissie heeft doc29 inmiddels als geharmoniseerd rekenvoorschrift opgenomen in de richtlijn Omgevingslawaai (2002/49) en de "balanced approach" verordening. Op basis van het Europees voorschrift is een implementatie van het doc29-rekenmodel ontwikkeld dat is toegespitst op de locatie en situatie Schiphol. Voor de experimenteerregeling kan echter niet met het doc29-rekenvoorschrift worden gerekend omdat op basis van het huidige LVB voor geluidberekeningen moet worden uitgegaan van het NRM. Bovendien is het doc29-rekenvoorschrift nog niet formeel vastgesteld. In een toekomstige wijziging van het LVB zal voor de geluidberekeningen wel worden uitgegaan van het nieuwe doc29-rekenvoorschrift, dat daartoe in de RMI zal worden vastgelegd.

#### *§4. Monitoring en evaluatie*

Het is de bedoeling dat de regels voor het strikt preferentieel baangebruik worden uitgevoerd **binnen** de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten. Bij het geven van luchtverkeersleiding moet LVNL hiermee rekening houden (artikel 4, eerste lid, van de regeling). Het experiment moet uitwijzen of en in hoeverre dat mogelijk is. De ILT monitort daarom of en in hoeverre de regels zijn toegepast zodat dit kan worden betrokken in de evaluatie van de resultaten van het experiment. Alleen de grenswaarden worden door de ILT gehandhaafd. In verband hiermee is in artikel 4, eerste lid, tevens bepaald dat van de regels voor het strikt preferentieel baangebruik kan worden afgeweken als dat nodig is om overschrijding van de grenswaarden te voorkomen. Indien wordt afgeweken wordt dat door LVNL gemeld aan de ILT (artikel 4, tweede lid). Na afloop van het experiment wordt de uitvoering van de regeling geëvalueerd. De conclusies worden vervolgens meegenomen bij de voorbereiding van een wijziging van het LVB.

#### *§5. Handhaving*

Ten aanzien van de naleving van deze regeling geldt de zorgplicht van de sectorpartijen gezamenlijk (artikel 8.18 Wet luchtvaart). De sectorpartijen moeten er gezamenlijk voor zorgen dat de gewijzigde grenswaarden niet worden overschreden. In artikel 4, derde lid, van de regeling is bepaald dat LVNL en Schiphol de ILT de relevante informatie over de uitvoering van het experiment met betrekking tot het strikt preferentieel baangebruik leveren overeenkomstig de ontwerpwijziging van de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI) van 16 februari 2021, gepubliceerd op [www.luchtvaartindetoekomst.nl](http://www.luchtvaartindetoekomst.nl). De ILT beoordeelt op basis van gegevens van de sector of de vervangende grenswaarden in handhavingspunten in de onderhavige regeling zijn overschreden. In het geval van een overschrijding wordt door de ILT een oorzaakanalyse uitgevoerd, waarbij overeenkomstig artikel 8.22 van de Wet luchtvaart wordt gezien of de overschrijding zich naar verwachting het volgende gebruiksjaar opnieuw zal voordoen. Op overschrijding van een grenswaarde kan vervolgens een maatregel op grond van artikel 8.22 volgen.

#### *§6. HUF-toets ILT*

**PM**

#### *§7. Werkingsduur*

De regeling is van toepassing op het gebruiksjaar 2024. Voor afloop van dit gebruiksjaar kan de regeling overeenkomstig artikel 8.23a, vijfde lid, van de Wet luchtvaart met een jaar worden verlengd. Indien voor afloop van dat jaar een ontwerpwijziging van het LVB waarin het experiment structureel is vastgelegd is bekendgemaakt, kan de regeling op grond van artikel 8.23a, zesde lid, worden verlengd tot die wijziging in werking is getreden.

#### *§8. Lasten burgers en bedrijven*

De regeling heeft geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven tot gevolg. De door Schiphol en LVN aan de ILT te leveren gegevens wijken niet af ten opzichte van de regulier op grond van de RMI aan te leveren gegevens.

*§9. Advisering en internetconsultatie*

Conform artikel 8.23a, eerste en achtste lid, van de Wet luchtvaart, is de ontwerpregeling voor advies voorgelegd aan de Omgevingsraad Schiphol (thans Maatschappelijke Raad Schiphol, MRS).

Op ... 2023 heeft de MRS een positief advies uitgebracht.

Conform artikel 8.23a, achtste lid, van de Wet luchtvaart is de ontwerpregeling van 26 januari 2023 tot en met 23 februari 2023 openbaar geconsulteerd door middel van een internet consultatie en is de gelegenheid geboden tot het indienen van reacties door een ieder. Hierop zijn ... reacties ontvangen.