

Uitspraak 202502813/1/R1

ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:1400

Datum uitspraak: 11 maart 2026

Inhoudsindicatie: Bij koninklijk besluit van 6 mei 2025 heeft de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, besloten tot wijziging van artikel 4.2.3a van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor de nacht. Luchthaven Schiphol wordt gereguleerd door in het bijzonder titel 8.2 van de Wet luchtvaart. Uit deze titel volgt dat in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) het luchthavengebied en het beperkingengebied worden vastgesteld en in het luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) luchtverkeerswegen worden beschreven en regels omtrent het luchthavenluchtverkeer worden opgenomen voor zover die regels nodig zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting. Het besluit van 6 mei 2025 is in werking getreden met ingang van 1 november 2025. Dat betekent dat RSG in de capaciteitsdeclaratie van slots voor het winterseizoen 2025/2026 op grond van het Besluit Slotallocatie rekening dient te houden met het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar dat in het besluit van 6 mei 2025 is vastgelegd. Appellanten kunnen zich om uiteenlopende redenen niet met het besluit verenigen.

◆ Eerste aanleg - meervoudig

◆ Luchtvaart

202502813/1/R1.

Datum uitspraak: 11 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Air Transport Association of America Inc., gevestigd in Washington D.C. (Verenigde Staten van Amerika),
2. TUI Airlines Nederland B.V., gevestigd in Oude Meer, gemeente Haarlemmermeer,
3. International Air Transport Association, gevestigd in Montreal (Canada),
4. Delta Air Lines, Inc., gevestigd in Atlanta (Verenigde Staten van Amerika),
5. Air Cargo Netherlands, gevestigd in Amsterdam,
6. Board of Airline Representatives in the Netherlands, gevestigd in Haarlemmermeer,
7. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., gevestigd te Amstelveen, KLM Cityhopper B.V., gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer, Transavia Airlines C.V. gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer, en Martinair Holland N.V., gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer,

(nrs. 1-7 samen: luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties)

8. easyJet Airline Company Ltd, gevestigd in Luton, Bedfordshire (Verenigd Koninkrijk), easyJet Europe Airline GmbH, gevestigd in Wenen (Oostenrijk), easyJet Switzerland S.A., gevestigd in Geneve (Zwitserland) en easyJet UK Ltd, gevestigd in Luton, London (Verenigd Koninkrijk), (samen en in enkelvoud: easyJet)
9. het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,
10. het college van burgemeester en wethouders van Uithoorn,
11. het college van burgemeester en wethouders van Oegstgeest,
12. Stichting Platform Uithoorn Schiphol Hinderbeperking, gevestigd in Uithoorn, (PUSH)
13. Stichting Recht op bescherming tegen vliegtuighinder, gevestigd in Aalsmeer, en anderen (samen: RBV en anderen),
14. [appellant sub 14], wonend in Uitgeest,
15. [appellant sub 15], wonend in Driebergen-Rijsenburg, gemeente Utrechtse Heuvelrug,
16. [appellant sub 16], wonend in Oegstgeest,

appellanten,

en

de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij koninklijk besluit van 6 mei 2025 heeft de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (minister), besloten tot wijziging van artikel 4.2.3a van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor de nacht.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 7 november 2025, waar de luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties, vertegenwoordigd door onder meer mr. P.J.F. Huizing dan wel mr. R.L.S.M. Pessers, beiden advocaat te Amsterdam respectievelijk Rotterdam, easyJet, vertegenwoordigd door onder meer mr. R. Elkerbout, het college van Amsterdam, vertegenwoordigd door onder meer mr. F. Arents, het college van Uithoorn, vertegenwoordigd door onder meer mr. A.I. Tsheichvili, advocaat te Amsterdam, PUSH, vertegenwoordigd door onder meer mr. M.C.B. Visser, RBV en anderen, vertegenwoordigd dan wel bijgestaan door mr. E.C. Berkouwer en mr. dr. C. Samkalden, beiden advocaat te Baarn respectievelijk Amsterdam, [appellant sub 14], [appellant sub 15], [appellant sub 16] en de minister, vertegenwoordigd door onder meer mr. J.S. Procee, mr. R.D. Reinders en mr. T.W. Franssen, allen advocaat te Den Haag. Verder is Royal Schiphol Group N.V. (RSG), vertegenwoordigd door onder meer mr. M.L. De Vries Lentsch, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Luchthaven Schiphol wordt gereguleerd door in het bijzonder titel 8.2 van de Wet luchtvaart (Wlv). Uit deze titel volgt dat in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) het luchthavengebied en het beperkingengebied worden vastgesteld en in het luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) luchtverkeerswegen worden beschreven en regels omtrent het luchthavenluchtverkeer worden opgenomen voor zover die regels nodig zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting. In deze zaak is het LVB relevant.

2. Bij (ambtshalve genomen) besluit van 6 mei 2025 heeft de minister op grond van de artikelen 8.15 en 8.17, vijfde lid, onder b, van de Wlv besloten tot wijziging van artikel 4.2.3a van het LVB in

verband met de invoering van een maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en een wijziging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (besluit van 6 mei 2025). Deze wijziging strekt ertoe dat op de luchthaven Schiphol per gebruiksjaar maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer plaatsvinden, waarvan maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur.

Met dit besluit heeft de minister een grens willen stellen aan de geluidbelasting van het gebruik van luchthaven Schiphol met het oog op de belangen van omwonenden van luchthaven Schiphol.

3. Het besluit van 6 mei 2025 is in werking getreden met ingang van 1 november 2025. Dat betekent dat RSG in de capaciteitsdeclaratie van slots voor het winterseizoen 2025/2026 op grond van het Besluit Slotallocatie rekening dient te houden met het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar dat in het besluit van 6 mei 2025 is vastgelegd.

4. Appellanten kunnen zich om uiteenlopende redenen niet met het besluit van 6 mei 2025 verenigen.

De luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties en easyJet menen dat het besluit van 6 mei 2025 leidt tot een voor hen ten opzichte van de tot 1 november 2025 geldende situatie onaanvaardbare beperking van vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar van en naar luchthaven Schiphol.

De drie omliggende gemeenten, belangenorganisaties voor natuur en omwonenden en enkele individuele omwonenden vinden daarentegen dat de geluidhinder vanwege de luchthaven Schiphol te groot is en dat een verdere reductie van het aantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar noodzakelijk is dan waarin het besluit van 6 mei 2025 voorziet.

Verder voert een aantal appellanten aan dat in de voorbereiding van dat besluit ten onrechte geen passende beoordeling en/of milieueffectrapport is gemaakt.

Samenvatting van het oordeel van de Afdeling en volgorde van behandeling

5. De Afdeling is van oordeel dat de beroepen tegen het besluit van 6 mei 2025 gegrond zijn. Zij is als volgt tot dat oordeel gekomen.

5.1. In de eerste plaats is aan de orde of voor de minister een bevoegdheidsgrondslag bestond om het besluit van 6 mei 2025 te nemen. De Afdeling komt tot de conclusie dat artikel 8:17, eerste lid, van de Wlv voldoende wettelijke grondslag biedt voor het nemen van dit besluit.

5.2. In de tweede plaats ligt de vraag voor of er een verplichting tot het maken van een passende beoordeling, het maken van een planmilieueffectrapport of het verrichten van een planmilieueffectrapportage (beide: planMER) en/of het verrichten van een projectmilieueffectrapportagebeoordeling (projectMER-beoordeling) bestond. De Afdeling komt tot de conclusie dat wat appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat de minister bij de voorbereiding van het besluit van 6 mei 2026 hiertoe gehouden was.

5.3. In de derde plaats is aan de orde of de minister het besluit van 6 mei 2025 toereikend heeft gemotiveerd door in dit geval gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een grenswaarde voor

geluidbelasting als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv in het LVB op te nemen. De Afdeling komt tot de conclusie dat de minister dit onvoldoende toereikend heeft gedaan. Met de redenering dat het maximumaantal vliegtuigbewegingen in dit geval kan worden beschouwd als grenswaarde voor de geluidbelasting miskent de minister het karakter van de grenswaarde voor de geluidbelasting, zoals de wetgever voor ogen staat. De minister lijkt verder voorbij te gaan aan het ontbreken van inzicht in en de wijze waarop het maximumaantal vliegtuigbewegingen zich verhoudt tot de werking van de handhavingspunten. Met het besluit van 6 mei 2025 lijkt de minister uitsluitend te hebben beoogd om het niet-wettelijk vastgelegde Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS) van in totaal 500.000 vluchten alsnog te beschouwen als ware dit aantal wettelijk verankerd en te limiteren tot een maximum van 478.000 vluchten.

5.4. Tot slot doet zich de vraag voor of het besluit van 6 mei 2025 voldoet aan de in artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv opgenomen (rand) voorwaarden dat met een (opvolgend) LVB sprake moet zijn van een beschermingsniveau ten aanzien van geluidbelasting dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het beschermingsniveau zoals dat geboden werd door het eerste LVB. De Afdeling komt tot de conclusie dat de minister dit in het besluit van 6 mei 2025 onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Niet alleen zijn het geldende stelsel met handhavingspunten en het in het besluit van 6 mei 2025 opgenomen maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar niet met elkaar te verenigen, althans niet is door de minister vastgesteld of dit het geval is. Maar ook heeft de minister die beoordeling in relatie tot het NNHS ten onrechte voor het besluit van 6 mei 2025 gebruikt als ware het NNHS wettelijk verankerd.

5.5. Omdat de Afdeling in het besluit van 6 mei 2025 op het punt van artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, en zevende lid van de Wlv gebreken constateert en het besluit van 6 mei 2025 op die artikelliden is gebaseerd, leidt dit tot gehele vernietiging van dat besluit. De Afdeling ziet geen aanleiding voor een tussenuitspraak, een tweede zitting, het instandlaten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit dan wel voor een opdracht aan de minister een nieuw besluit te nemen. Wel treft de Afdeling (in afwachting van algehele wijziging van het LVB) een voorlopige voorziening die erop neerkomt dat op de luchthaven Schiphol maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaatsvinden in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur.

5.6. De Afdeling zal onder 6 eerst ingaan op de bevoegdheid van de Afdeling om over de beroepen tegen het besluit van 6 mei 2025 te oordelen en onder 7 het toetsingskader weergeven dat de Afdeling daarbij hanteert. Vervolgens zal de Afdeling onder 9 tot en met 9.7 de achtergronden van en de aanleiding voor het besluit van 6 mei 2025 uiteenzetten. Daarna komt de Afdeling toe aan de (inhoudelijke) beoordeling van de beroepen, en dat doet zij als volgt:

- Onder 10 tot en met 10.2: Bestaat voor de drie omliggende gemeenten, belangenorganisaties voor natuur en omwonenden en enkele individuele omwonenden procesbelang?

- Onder 11 tot en met 11.1: Waar gaat het over in de beroepen c.q. wat is de omvang van de beoordeling?

- Onder 12 tot en met 12.2: Was er voor de minister een bevoegdheidsgrondslag om het besluit van 6 mei 2025 te nemen?

- Onder 13 tot en met 13.7: Bestond er een verplichting tot het maken van een passende beoordeling, planMER en/of projectMER-beoordeling?

- Onder 14 tot en met 14.10: Heeft de minister de invulling van zijn bevoegdheid deugdelijk gemotiveerd?

De Afdeling zal bij de behandeling van de beroepen verder uitleggen op welke wijze zij de beroepen zal behandelen.

Tenslotte geeft de Afdeling onder 15 tot en met 19 de slotconclusie weer.

Bevoegdheid van de Afdeling

6. Ingevolge artikel 8:6 gelezen in samenhang met artikel 2 van bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit dat daarin is opgenomen. Met de inwerkingtreding op 4 april 2025 van de Wet van 10 februari 2025 tot wijziging van de Awb in verband met de invoering van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen besluiten met betrekking tot de luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven en van de Wet luchtvaart in verband met de van toepassingsverklaring van afdeling 3.4 van de Awb op besluiten met betrekking tot de luchthaven Schiphol, de luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens en in verband met het corrigeren van een verwijzing (Stb. 2025, 85; wet tot wijziging van de Awb van 10 februari 2025) is onder meer artikel 8.15 van de Wlv daarin opgenomen. Dat betekent dat tegen het besluit van 6 mei 2025 beroep openstaat bij de Afdeling, zodat de Afdeling (in eerste en enige aanleg) bevoegd is daarover te oordelen.

Toetsingskader

7. Het besluit van 6 mei 2025 is een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is (avv). De Afdeling moet in deze zaak een avv, waartegen direct beroep bij haar openstaat, toetsen op rechtmatigheid waaronder aan de relevante wettelijke bepalingen van de Wlv. Hierbij kunnen ook de beginselen van behoorlijk bestuur een rol spelen. De Afdeling oordeelt niet zelf of een luchthavenverkeerbesluit in overeenstemming is met deze beginselen. De Afdeling beoordeelt dit aan de hand van de beroepsgronden.

8. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Wat aan het besluit van 6 mei 2025 voorafging

9. Omwille van de leesbaarheid en de begrijpelijkheid van deze uitspraak, hecht de Afdeling eraan hierna eerst de achtergronden van en de aanleiding voor het besluit van 6 mei 2025 te schetsen, waarbij het gaat om de geluidbelasting van het gebruik van luchthaven Schiphol, en voor zover dat relevant is voor de bespreking van de beroepsgronden.

9.1. Tot en met 1995 was de geluidbelasting door luchtverkeer van en naar Schiphol indicatief begrensd door een geluidzoneringsstelsel op basis van Ke- en LAeq-zones. De grenswaarde voor de

maximale toegestane geluidbelasting in Ke-zones bedroeg 35 Ke en voor LAeq-zones 26 dB(A).

9.2. Op 22 december 1995 is de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (PKB), bevattende het beleid ten aanzien van het luchtvaartterrein Schiphol, vastgesteld. Hierin was de bescherming tegen geluid uitgewerkt door indicatieve geluidszones voor het vijfbanenstelsel, de 35 Ke-zone en de 26 dB(A) LAeq-zone. Om de 35 Ke-zone te handhaven, werd gebruik gemaakt van 250 handhavingspunten die op maximaal 500 meter van de 35 Ke-contour lagen. In de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol (A-besluit) op grond van de toen geldende Luchtvaartwet, die kort na de PKB is vastgesteld, zijn de geluidszones definitief vastgesteld. Deze A-besluiten waren destijds voor beroep vatbaar, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8789 (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@15284/200103329-1/>). In 2003 is aan de Wlv een nieuw hoofdstuk toegevoegd dat gericht is op de inrichting en het gebruik van luchthaven Schiphol. Op grond daarvan zijn het LIB en het LVB vastgesteld en zijn de PKB en het A-besluit vervallen. Het LIB en het LVB werden op de zogenoemde "negatieve lijst" van bijlage 2 bij de Awb geplaatst. Met de wet tot wijziging van de Awb van 10 februari 2025 zijn ook deze besluiten voor beroep vatbaar.

9.3. Op grond van artikel 8.15 van de Wlv is het LVB vastgesteld. Het eerste LVB dateert uit 2003 (Stb 2002, 592), maar dat is in 2004 gewijzigd in verband met fouten in de invoergegevens (Stb. 2004, 425). Het LVB uit 2004 wordt - mede in het kader van artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv - als eerste LVB beschouwd. Dat LVB is in 2008 (Stb. 2008, 390; LVB 2008) gewijzigd en geldt op dit moment nog steeds, met dien verstande dat het LVB 2008 nadien op onderdelen is gewijzigd, zoals nu met het voorliggende besluit van 6 mei 2025. In het LVB 2008 is in de artikelen 4.2.1 tot en met 4.2.3a, gezien in samenhang met de bijlagen, de bescherming tegen geluidhinder uitgewerkt door grenzen te stellen aan de geluidbelasting in bepaalde 'handhavingspunten' in of aan de rand van woongebieden nabij Schiphol. Het gaat om 35 handhavingspunten voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal met een grenswaarde van 63,46 dB(A) Lden en 25 handhavingspunten voor de geluidbelasting gedurende de nacht (van 23:00 uur tot 7:00 uur) met een grenswaarde van 54,44 dB(A). Het is vooral dit stelsel voor geluidbelasting dat het maximale aantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar bepaalt waarvan RSG kan uitgaan bij het vaststellen van de beschikbare capaciteit van Schiphol.

Sinds 1 november 2018 is, ook met het oog op de geluidbelasting, een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 32.000 in de nacht vastgesteld (Stb. 2018, 366).

9.4. Het in het LVB 2008 opgenomen handhavingssysteem werd in de praktijk als onvoldoende flexibel ervaren, met name omdat in sommige handhavingspunten de geldende grenswaarden snel werden overschreden, terwijl in andere handhavingspunten nog (veel) 'geluidsruimte' beschikbaar bleef. Dat leidde er ook toe dat bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt bij een baan waar relatief weinig geluidgehinderden zijn, moest worden uitgeweken naar een baan met relatief veel geluidgehinderden. Tegen deze achtergrond werd vanaf 2008 door de zogenoemde 'Alderstafel Schiphol' (thans: de Omgevingsraad Schiphol), een overlegorgaan dat in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen advies uitbracht over de ontwikkeling van luchthaven Schiphol, gezocht naar een andere manier om de geluidbelasting rondom de luchthaven te reguleren. Dit werd gevonden in het zogenoemde NNHS dat afspraken bevat die niet wettelijk verankerd zijn. Het NNHS bestaat onder andere uit een maximumaantal vliegtuigbewegingen van (uiteindelijk) 500.000 per gebruiksjaar en regels voor 'strikt preferentieel baangebruik'. Dit laatste houdt in dat het verkeer zoveel

mogelijk op de meest preferente baan wordt afgehandeld zodat per saldo de minste geluidsoverlast voor omwonenden ontstaat. In de periode van november 2010 tot november 2012 is geëxperimenteerd met het NNHS en nadien is van het - niet wettelijk verankerde - NNHS uitgegaan en niet langer van het LVB 2008.

9.5. Het streven was om het NNHS, waaronder het strikt preferentieel baangebruik, wettelijk te verankeren door wijziging van het LVB 2008. Hiervoor was volgens de wetgever ook een wijziging van de Wlv vereist, omdat de Wlv voorschrijft dat het LVB voorziet in grenswaarden voor geluidbelasting in combinatie met handhavingspunten, terwijl het beoogde 'LVB NNHS' de geluidbelasting zonder handhavingspunten zou normeren. In 2014 is daartoe een wetsvoorstel tot wijziging van de Wlv ingediend. Het voorstel tot wijziging van de Wlv is in 2016 aangenomen en in het Staatsblad gepubliceerd, maar zou pas gelijktijdig met het 'LVB NNHS' in werking treden (Stb. 2016, 119). Tot vaststelling van het 'LVB NNHS' is het - om verschillende redenen, waaronder met name de vertraging bij het verkrijgen van een natuurvergunning door Schiphol - echter tot op heden niet gekomen. Daarmee is er nog steeds geen datum voor inwerkingtreding van de wijziging van de Wlv bepaald.

Vooruitlopend op de wettelijke verankering van het NNHS is de toezichthouder, de Inspectie Leefomgeving en Transport, op aanwijzing van de minister, in 2015 gestart met het zogenoemde anticiperend handhaven. Dat houdt in dat de Inspectie Leefomgeving en Transport geen sancties oplegt bij overschrijding van de geluidgrenswaarden op vaste handhavingspunten, zoals opgenomen in het LVB 2008, als die overschrijding het gevolg is van strikt preferentieel baangebruik overeenkomstig het NNHS (waaronder dus ook begrepen het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 per gebruiksjaar). Anticiperend handhaven is daarmee in juridische zin het onder voorwaarden gedogen van het niet in acht nemen van de wettelijke randvoorwaarden in het LVB 2008 voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol.

Tegen het einde van de looptijd van het Aldersakkoord - dat afliep in 2020 - is gebleken dat het totaal volume geluid vanwege Schiphol weliswaar is afgenomen, maar het aantal 'ernstig gehinderden' en 'ernstig slaapverstorenden' is toegenomen. De toegenomen geluidhinder is beschreven in diverse Actieplannen die de minister heeft vastgesteld en blijkt ook uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2022. De minister heeft in dit kader medio 2019 te kennen gegeven dat het kabinet streeft naar aantoonbare hinderreductie rondom Schiphol. In de Luchtvaartnota 2020-2050 maakt de minister tot speerpunt dat eerst de hinderreductie moet verbeteren alvorens enige ruimte ontstaat voor meer vliegtuigbewegingen. Ook in het coalitieakkoord van december 2021 (kabinet-Rutte IV) werd aangekondigd dat gezocht zou worden naar een betere balans tussen de bij Schiphol betrokken belangen. De minister heeft in een brief van 24 juni 2022 aan de Tweede Kamer een gefaseerde aanpak geformuleerd om te komen tot een hernieuwde balans tussen economische belangen en omgevingsbelangen.

9.6. Op de korte termijn beoogde de minister de rechtsbescherming voor omwonenden te herstellen door beëindiging van het anticiperend handhaven in combinatie met het voorstellen van strikt preferentieel baangebruik. Daartoe heeft de minister begin 2023, op grond van artikel 8.23a van de Wlv, ter consultatie voorgelegd een ontwerp van een Tijdelijke regeling strikt preferentieel baangebruik Schiphol (experimenterregeling). De experimenterregeling zou gaan gelden voor het gebruiksjaar 2024 en bevatte ten opzichte van het LVB 2008 nieuwe grenswaarden voor de geluidbelasting. Ook

waren in de experimenteerregeling regels opgenomen voor het strikt preferentieel baangebruik door handelsverkeer, met de toevoeging dat van die regels kan worden afgeweken als door de toepassing daarvan de grenswaarden voor de geluidbelasting zouden worden overschreden. Daardoor zouden omwonenden zich weer effectief kunnen beroepen op de grenswaarden voor geluid. Bij arrest van 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, heeft de Hoge Raad hierover echter geoordeeld dat het kortdurende en experimentele karakter van deze regeling niet afdoet aan de verplichting tot het doorlopen van een zogeheten 'balanced approach-procedure' bij de Europese Commissie. Een - voor het winterseizoen 2023/2024 - tijdige invoering van de experimenteerregeling was daarmee uitgesloten.

9.7. De minister heeft daarnaast voor de middellange termijn een maatregelenpakket voorbereid om het geluidsprobleem rondom Schiphol te reduceren. Daartoe is in 2023 een geluidsdoel bepaald en is in dat licht de 'balanced approach-procedure' bij de Europese Commissie opgestart. Deze procedure is in april 2025 afgerond en heeft geleid tot een pakket aan hinderbeperkende maatregelen, waaronder een maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en de nacht. Voorzien was om onder meer deze maatregelen op te nemen in een algehele wijziging van het LVB. Met de inwerkingtreding van die algehele wijziging zou ook het anticiperend handhaven worden beëindigd.

Deze algehele wijziging is echter, onder meer als gevolg van vertraging bij het opstellen van de voor die wijziging verplichte milieueffectrapportage, niet tijdig gereedgekomen om het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar met ingang van november 2025 in te kunnen voeren. De minister wilde onverkort vasthouden aan invoering van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per november 2025 om de rechtsbescherming van omwonenden op korte termijn op orde te brengen, met aandacht voor geluidhinder en behoud van de netwerkkwaliteit van Schiphol. Om die reden heeft het kabinet met het besluit van 6 mei 2025 gekozen voor een separate, versnelde wijziging van het LVB 2008, uitsluitend voor het vastleggen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en het wijzigen van dit aantal voor de nacht. Met deze wijziging van het LVB 2008 zal tevens mede uitvoering worden gegeven aan het vonnis van de rechtbank Den Haag van 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, waarin de rechtbank onder meer heeft overwogen dat de Staat onrechtmatig handelt door het ontbreken van adequate en daadwerkelijk gehandhaafde geluidnormen en daarmee van effectieve rechtsbescherming voor omwonenden. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de Staat tegen dit vonnis hoger beroep heeft ingesteld bij het gerechtshof Den Haag.

Beoordeling van de beroepen

Bestaat voor de drie omliggende gemeenten, belangenorganisaties voor natuur en omwonenden en enkele individuele omwonenden procesbelang?

10. De minister heeft in zijn verweerschrift en op de zitting betwist dat het college van Amsterdam, het college van Uithoorn, het college van Oegstgeest, PUSH, RBV en anderen, [appellant sub 14], [appellant sub 15] en [appellant sub 16] procesbelang hebben bij hun beroepen. De minister wijst erop dat het besluit van 6 mei 2025 ertoe leidt dat de maximale capaciteit van Schiphol per gebruiksjaar wordt gereduceerd van 500.000 per gebruiksjaar op basis van het NNHS naar 478.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar. Indien de beroepen van deze appellanten gegrond zouden zijn, leidt dat tot een verslechtering van de situatie van deze appellanten, dan wel van diegenen voor wie

deze appellanten opkomen, omdat dan wordt teruggevallen op het NNHS waarin 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar zijn toegestaan.

10.1. Procesbelang is het belang dat een appellant heeft bij de uitkomst van een procedure. Dit betekent dat het doel dat de appellant voor ogen staat met het rechtsmiddel kan worden bereikt en voor de appellant van feitelijke betekenis is. Degene die opkomt tegen een besluit heeft belang bij een beoordeling van diens rechtsmiddel, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is vervallen. Als er geen procesbelang (meer) bestaat, is het rechtsmiddel niet-ontvankelijk. De vraag of er procesbelang is, wordt beantwoord naar de stand van zaken op het moment van de uitspraak.

10.2. De Afdeling stelt vast dat het college van Amsterdam, het college van Uithoorn, het college van Oegstgeest, PUSH, RBV en anderen, [appellant sub 14], [appellant sub 15] en [appellant sub 16] een inhoudelijk oordeel van de Afdeling kunnen betrekken bij toekomstige besluitvorming, waaronder de algehele wijziging van het LVB 2008 - voor welke aanpassing het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar dat nu met het besluit van 6 mei 2025 voor het eerst in een luchthavenverkeerbesluit wettelijk wordt verankerd, leidend zal zijn c.q. bij wijze van 'referentiesituatie' zal kunnen worden gebruikt. Alleen al daarom hebben het college van Amsterdam, het college van Uithoorn, het college van Oegstgeest, PUSH, RBV en anderen, [appellant sub 14], [appellant sub 15] en [appellant sub 16] belang bij een inhoudelijke beoordeling van de door hen ingestelde beroepen.

Waar gaat het over in de beroepen c.q. wat is de omvang van de beoordeling?

11. Zoals voorafgaand aan de zitting in een brief aan alle partijen is medegedeeld, zijn niet alle (inhoudelijke) beroepsgronden van appellanten tegen het besluit van 6 mei 2025 tijdens de zitting van 7 november 2025 aan de orde gesteld. De Afdeling heeft in genoemde brief en op de zitting aangegeven dat zij in de eerste plaats wil worden voorgelicht over de bevoegdheid van de minister om het besluit van 6 mei 2025 in deze vorm te nemen en of een passende beoordeling moet worden uitgevoerd en/of een milieueffectrapportage had moeten worden gemaakt. Verder heeft de Afdeling, zoals ook aan partijen is medegedeeld, voorafgaand aan de zitting door aan te geven dat ook andere onderwerpen op de zitting zouden kunnen worden besproken, uitvoerig stilgestaan bij de motivering van het besluit van 6 mei 2025 en de zorgvuldigheid daarvan in het licht van het wettelijk stelsel en het NNHS.

11.1. Ter beoordeling staat of het besluit van 6 mei 2025 over de wijziging van artikel 4.2.3a van het LVB 2008 in stand kan blijven, gelet op de door appellanten hiertegen aangevoerde gronden. In deze procedure staat - anders dan een of meerdere appellanten menen - uitdrukkelijk niet ter beoordeling de rechtmatigheid van de onder 9 tot en met 9.7 genoemde, buiten het LVB 2008 omgaande aspecten, zoals het NNHS, het anticiperend handhaven, de experimenteerregeling en hetgeen daarover in onder meer het arrest van de Hoge Raad van 12 juli 2024 is geoordeeld en evenmin de kort voor het nemen van het besluit van 6 mei 2025 afgeronde 'balanced approach-procedure' bij de Europese Commissie. Verder constateert de Afdeling, gelet op wat hierover op de zitting is besproken en is komen vast te staan, dat de beroepsgronden van de luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisatie en easyJet niet gericht zijn tegen de wijziging van artikel 4.2.3a van het LVB 2008 voor zover dat zag op de verlaging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar voor de nachtperiode. De beantwoording van de vraag of, zoals de overige partijen wensen, in het besluit van 6 mei 2025 het

maximumaantal nachtvluchten nog verder had moeten worden beperkt, ligt buiten de beoordeling van dit geschil. Hierna zal het dus alleen gaan om de wijziging van artikel 4.2.3a van het LVB 2008 in verband met de invoering van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

Was er voor de minister een bevoegdheidsgrondslag om het besluit van 6 mei 2025 te nemen?

12. De luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties, easyJet, het college van Amsterdam, het college van Uithoorn, RBV en anderen, [appellant sub 14], [appellant sub 15] en [appellant sub 16] betogen dat de minister het besluit van 6 mei 2025 onbevoegd heeft genomen, omdat artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv geen wettelijke grondslag bevat voor de vastlegging van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar in een LVB. Daartoe voeren zij aan dat een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar - anders dan de minister meent - niet als grenswaarde voor geluidbelasting als bedoeld in dat artikel kan worden beschouwd. Een geluidgrenswaarde heeft volgens appellanten geen directe relatie met het aantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar. Hoewel een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar op zichzelf invloed kan hebben op de geluidbelasting, omvat het hooguit een grenswaarde voor de totale capaciteit van de luchthaven, zo stellen zij. Daarbij wijzen appellanten erop dat de minister eerder, in het kader van de vaststelling van het 'LVB NNHS', zelf ook van oordeel was dat de Wlv geen wettelijke grondslag bevat voor de vastlegging van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar en daartoe dan ook een voorstel tot wijziging van de Wlv heeft gedaan, welk voorstel overigens nooit in werking is getreden.

12.1. Ingevolge artikel 8.3 van de Wlv zijn de bevoegdheden met betrekking tot de luchthaven Schiphol gericht op het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig luchtverkeersknooppunt met een hoge netwerkkwaliteit, met inachtneming van de grenzen die met het oog op onder meer de geluidbelasting noodzakelijk zijn. In dat licht voorziet artikel 8.15 van de Wlv in de bevoegdheid om een LVB vast te stellen. Artikel 8.17, eerste lid, van de Wlv bepaalt vervolgens dat het LVB regels omtrent het luchthavenluchtverkeer bevat, voor zover die regels noodzakelijk zijn met het oog op, onder meer, geluidbelasting. Het artikel beschrijft in de overige leden wat in ieder geval in een LVB moet worden geregeld, dan wel wat in een LVB kan worden geregeld. Zo bepaalt artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv, dat een LVB in ieder geval de grenswaarden voor geluidbelasting bevat, waarbij in ieder geval handhavingspunten worden bepaald.

12.2. De Afdeling stelt voorop dat in de nota van toelichting bij het besluit van 6 mei 2025 is toegelicht dat de aanleiding voor het vastleggen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar en het wijzigen van het aantal vluchten voor de nacht in het besluit van 6 mei 2025 te maken heeft met het op korte termijn op orde brengen van de rechtsbescherming van omwonenden, met aandacht voor geluidhinder en behoud van de netwerkkwaliteit van Schiphol. Gelet daarop en in aanmerking genomen dat een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar onmiskenbaar mede de geluidbelasting voor de omgeving bepaalt, is de Afdeling van oordeel dat het vastleggen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar en wijziging van het aantal voor de nacht in het besluit van 6 mei 2025 noodzakelijk is met het oog op in elk geval de geluidbelasting zoals bedoeld in artikel 8.17, eerste lid, van de Wlv. Daarmee biedt artikel 8.17, eerste lid, van de Wlv, gezien in samenhang met artikel 8.15 van de Wlv, alleen al hierom voldoende wettelijke grondslag voor het nemen van het besluit van 6 mei 2025. Dat betekent dat in deze situatie een bevoegdheid voor de minister bestond om het besluit van 6 mei 2025 te nemen. Voor het ontstaan van die bevoegdheid is niet relevant dat in de considerans en de

nota van toelichting van het besluit van 6 mei 2025 expliciet artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv als wettelijke grondslag voor het opnemen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar in het LVB is opgenomen. Dat artikellid kan naar het oordeel van de Afdeling ook niet anders begrepen worden dan als een aanvulling op het eerste artikellid. In die zin kan het eerste artikellid los worden gezien van de overige artikelliden van artikel 8.17 van de Wlv. Uit het systeem van artikel 8.17 leidt de Afdeling af dat het eerste lid en de overige leden zelfstandig naast elkaar alsook in onderlinge samenhang bestaan. De beantwoording van de vraag of artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv zelfstandig een wettelijke grondslag bevat voor het vastleggen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar, hetgeen appellanten met diverse argumenten betwisten, kan - gelet op het voorgaande - hier dan ook verder in het midden blijven.

De betogen dat er geen bevoegdheid voor de minister bestond om het besluit van 6 mei 2025 te nemen, slagen niet. Dit laat uiteraard onverlet dat in de considerans en de nota van toelichting van het besluit van 6 mei 2025 expliciet is verwezen naar artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv. Dit betekent dat de minister in dat licht deugdelijk moet motiveren dat het opnemen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar in het LVB het stellen van een grenswaarde voor de geluidbelasting in de zin van dat artikel omvat. De Afdeling zal hierna onder 14.4, in het kader van het betoog van appellanten dat de minister in dit geval ten onrechte gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om een grenswaarde voor de geluidbelasting als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv in het LVB op te nemen, beoordelen of het besluit van 6 mei 2025 toereikend is gemotiveerd.

Bestond er een verplichting tot het maken van een passende beoordeling, planMER en/of projectMER-beoordeling?

13. Het college van Amsterdam, RBV en anderen en [appellant sub 15] betogen dat bij de voorbereiding van het besluit van 6 mei 2025 ten onrechte geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 16.53c, eerste lid, van de Omgevingswet is opgesteld en ten onrechte geen planMER en/of projectMER-beoordeling als bedoeld in artikel 16.36 en/of artikel 16.43, eerste lid, van die wet is gemaakt.

Daartoe voeren zij ten eerste aan dat het besluit van 6 mei 2025 is aan te merken als een plan waarvan de inhoud kaderstellend is voor uitvoerings- of vervolgbesluiten in de zin van de SMB-richtlijn (richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, L 197/30; SMB-richtlijn) en in de zin van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn (richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna; Hrl). Daartoe wijzen zij er in het bijzonder op dat het besluit van 6 mei 2025 de capaciteit van de luchthaven bepaalt en de basis vormt voor de algehele wijziging van het LVB 2008. Verder stellen appellanten dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een 'plan' in de zin van de Hrl bepalend is of de inhoud van het besluit kaderstellend is voor uitvoerings- of vervolgbesluiten en het een belangrijke invloed op de (overheids)beslissingen ter zake heeft. Volgens hen is dat met het besluit van 6 mei 2025 het geval. Zij wijzen er in dat verband op dat er op dit moment geen ander plan in de hier bedoelde zin is dat voorziet in een grondslag voor het gebruik van luchthaven Schiphol met een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar, omdat de natuurvergunning van 26 september 2023

voor luchthaven Schiphol bij uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, is vernietigd. Omdat het besluit van 6 mei 2025, gelet op het voorgaande, volgens hen een (kaderstellend) plan in de zin van de SMB-richtlijn en de Hrl omvat, geldt op grond van artikel 16.36, eerste lid, van de Omgevingswet een planMER-(beoordelings)plicht en op grond van artikel 16.53c van de Omgevingswet een plicht om een passende beoordeling te maken.

Verder voeren RBV en anderen en [appellant sub 15] aan dat, omdat sprake is van een plan waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt, er ook op grond van artikel 16.36, tweede lid, van de Omgevingswet een planMER-plicht geldt.

Voor zover het besluit van 6 mei 2025 geen plan is in de zin van de Hrl, voeren RBV en anderen en [appellant sub 15] aan dat het besluit van 6 mei 2025 is aan te merken als een project in de zin van de Hrl, waarvoor een passende beoordeling vereist is, omdat significante gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Daarbij wijzen zij erop dat er op dit moment geen natuurvergunning (meer) voor luchthaven Schiphol geldt - gezien de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782. Het feit dat ten tijde van het besluit van 6 mei 2025 nog wel een natuurvergunning gold, doet er volgens RBV en anderen en [appellant sub 15] niet aan af dat het besluit van 6 mei 2025 is aan te merken als een project in de zin van de Hrl.

Tot slot voeren RBV en anderen en [appellant sub 15] aan dat op grond van artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet, bezien in samenhang met artikel 11.6, eerste en tweede lid, van het Omgevingsbesluit een projectMER-beoordelingsplicht geldt. Dit omdat het besluit van 6 mei 2025 evident een voorschot neemt op de wijziging van de handhavingspunten in de algehele wijziging van het LVB 2008, die als geval waarin een projectMER-beoordelingsplicht geldt, als bedoeld in bijlage V bij het Omgevingsbesluit, onder J7, benoemd is, zo stellen RBV en anderen en [appellant sub 15].

13.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bij de voorbereiding van het besluit van 6 mei 2025 op grond van artikel 16.53c van de Omgevingswet geen passende beoordeling vereist is en op grond van artikel 16.36 en/of artikel 16.43, eerste lid, van die wet evenmin een planMER-plicht en/of projectMER-beoordelingsplicht geldt. Daartoe heeft de minister aangevoerd dat het besluit van 6 mei 2025 geen plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn omvat. Daarbij heeft de minister op de zitting, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 27 oktober 2016, C-290/16 (D'Oultremont), toegelicht dat het besluit van 6 mei 2025 niet kan worden gezien als een groot pakket van criteria en modaliteiten en evenmin relevant is voor toekomstige vergunningen als bedoeld in de mer-richtlijn (richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 en richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014; mer-richtlijn), zodat geen sprake is van kaderstelling als bedoeld in de SMB-richtlijn. Ook is het besluit van 6 mei 2025 geen plan onder de Hrl, alleen al niet omdat dat besluit geen (kaderstellend) plan is in de zin van de SMB-richtlijn, zo stelt de minister. Ter nadere onderbouwing van dit punt wijst de minister op de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0565 (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@73823/200909107-1-r1/>), onder 2.11.3, waarin een A-besluit destijds door de Afdeling niet is aangemerkt als plan in de zin van artikel 19j van de toen nog geldende Natuurbeschermingswet 1998. Zowel een A-besluit op grond van de toen nog geldende Luchtvaartwet als het LVB op grond van de Wlv stellen rechtstreekse normen voor het gebruik van de luchthaven Schiphol op het gebied van

geluid en worden niet in nadere besluiten uitgewerkt. Zij zijn op zichzelf normstellend en daarmee dus zeker niet kaderstellend. Voor zover appellanten menen dat voor het besluit van 6 mei 2025 een natuurvergunning nodig is en dat ook dit maakt dat aan dit besluit een passende beoordeling ten grondslag moet worden gelegd, heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat er ten tijde van de vaststelling van het besluit van 6 mei 2025 (nog) een toereikende natuurvergunning (van 26 september 2023) gold. Voor zover een nieuwe passende beoordeling nodig is als gevolg van de vernietiging van deze natuurvergunning bij een uitspraak van de rechtbank van na het besluit van 6 mei 2025, staat dit volgens de minister verder los van het besluit van 6 mei 2025. Ook ziet de minister, zoals hij in het verweerschrift en op de zitting - onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0565 (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@73823/200909107-1-r1/>), onder 2.11.3 - heeft toegelicht, geen aanleiding om in dit verband aan de uitvoerbaarheid van het besluit van 6 mei 2025 te twijfelen. Tot slot heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat niet voldaan wordt aan de vereisten voor een projectMER-beoordelingsplicht, omdat het besluit van 6 mei 2025 niet leidt tot een aanpassing, althans een verslechtering van de grenswaarden als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv, omdat het beschermingsniveau van het LVB 2008 hoe dan ook op z'n minst gelijk blijft. In dat verband heeft de minister ter nadere onderbouwing gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3051 (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@101527/201405148-1-r1/>), waaruit volgt dat als geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu aanwezig zijn, er geen mer-beoordelingsplicht voor een luchthavenbesluit geldt.

13.2. De Afdeling zal hierna eerst ingaan op de vraag of sprake is van een plan waarvoor op grond van artikel 16.36, eerste lid, van de Omgevingswet een planMER-plicht geldt (onder 13.3 tot en met 13.3.2). Vervolgens gaat de Afdeling in op de vraag of sprake is van een plan waarvoor op grond van artikel 16.53c van de Omgevingswet een passende beoordeling vereist is (onder 13.4). Daarna gaat de Afdeling in op de vraag of een passende beoordeling op grond van dat artikel vereist is, omdat sprake zou zijn van een project in de zin van de Hrl (onder 13.5). Hierna gaat de Afdeling in op de vraag of het besluit van 6 mei 2025 op grond van artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet projectMER-beoordelingsplichtig is (onder 13.6). Tot slot volgt de conclusie (onder 13.7).

- PlanMER-plicht in de zin van artikel 16.36, eerste lid?

13.3. Ingevolge artikel 16.36, eerste lid, van de Omgevingswet moet er een planMER worden gemaakt voor plannen en programma's die het kader vormen voor mer-(beoordelings-)plichtige besluiten over projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet.

13.3.1. Uit artikel 16.34, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat paragraaf 16.4.1 van de Omgevingswet, en daarmee ook artikel 16.36 van de Omgevingswet, betrekking heeft op plannen en programma's als bedoeld in artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan, is vastgelegd. De Afdeling stelt vast en tussen partijen is niet in geschil dat het besluit van 6 mei 2025 voldoet aan de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn, omdat de vaststelling, de procedure van totstandkoming en het bevoegde gezag zijn geregeld in de Wlv.

13.3.2. De vervolgvraag die beantwoording behoeft, is of het besluit van 6 mei 2025 als plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet. In dat geval geldt op grond van artikel 16.36, eerste lid, van de Omgevingswet een planMER-plicht. Het project waar het hier om gaat, te weten luchthavens, is op grond van artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 11.6, eerste en tweede lid, van het Omgevingsbesluit aangewezen in kolom 1 van categorie J7 van bijlage V van het Omgevingsbesluit. Voor dit project geldt op grond van artikel 11.6, eerste lid, van het Omgevingsbesluit een projectMER-plicht als er sprake is van een geval uit kolom 2 van categorie J7. Er geldt op grond van artikel 11.6, tweede lid, van het Omgevingsbesluit een projectMER-beoordelingsplicht als er sprake is van een geval uit kolom 3 van categorie J7. Voor het project luchthavens is onder meer het LVB aangewezen als het besluit waarvoor deze projectMER-plicht en deze projectMER-beoordelingsplicht geldt. Dit volgt uit artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 11.6, derde lid, en kolom 4 van categorie J7 van bijlage V van het Omgevingsbesluit. Omdat het LVB voor het project luchthavens heeft te gelden als het aangewezen projectMER-(beoordelings-)plichtige besluit, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet, kan het voor de toepassing van artikel 16.36, eerste lid, van de Omgevingswet niet worden beschouwd als kaderstellend plan of programma waarvoor een planMER moet worden gemaakt. Al daarom geldt er voor het besluit van 6 mei 2025 geen planMER-plicht.

Het feit dat voor het kunnen exploiteren van de luchthaven Schiphol door RSG naast een LVB ook zo mogelijk een natuurtoestemming nodig is, maakt dat niet anders. Dit zorgt er niet voor dat het LVB voor het project luchthavens opeens alsnog een kaderstellend plan of programma wordt in plaats van het aangewezen projectMER-(beoordelings-)plichtige besluit. Artikel 16.36, eerste lid, van de Omgevingswet noch een andere bepaling uit de Omgevingswet of het Omgevingsbesluit voorziet daarin.

Dat betekent naar het oordeel van de Afdeling dat er geen verplichting bestond om bij de voorbereiding van het besluit van 6 mei 2025 een planMER te maken als bedoeld in artikel 16.36, eerste lid, van de Omgevingswet.

Voor zover RBV en anderen en [appellant sub 15] in de stukken in algemene bewoordingen nog een beroep hebben gedaan op artikel 16.36, vierde lid, van de Omgevingswet, overweegt de Afdeling dat zij dit betoog desgevraagd op de zitting niet nader hebben kunnen concretiseren, zodat hierin geen grond ligt voor vernietiging van het besluit van 6 mei 2025.

De betogen slagen in zoverre niet.

- Verplichting tot maken passende beoordeling voor een plan en als uitvloeisel daarvan een planMER-plicht?

13.4. Ingevolge artikel 16.53c, eerste lid, van de Omgevingswet moet voor een plan of een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Hrl een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Hrl voor de gevolgen voor het Natura 2000-gebied worden gemaakt. Die passende beoordeling moet worden gemaakt door het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, de aanvrager van de betrokken omgevingsvergunning, of het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Als voor een plan of programma

op grond van een artikel 16.53c een passende beoordeling moet worden gemaakt, dan geldt, op grond van artikel 16.36, tweede lid, van de Omgevingswet, een planMER-plicht of, op grond van artikel 16.36, derde lid, van de Omgevingswet, een planMER-beoordelingsplicht voor dat plan of programma. Het begrip "plan als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn", zoals vermeld in artikel 16.53c, eerste lid, is in de Omgevingswet niet nader omschreven. Ook de Hrl bevat geen nadere omschrijving van dit begrip. De Afdeling ontleent aan het door de Europese Commissie opgestelde guidance document "Beheer van Natura-2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)" van 25 januari 2019, waarin uitleg is gegeven over artikel 6 van de Hrl, dat voor het begrip 'plan' in de zin van de Hrl wordt aangesloten bij de SMB-richtlijn, dat dit begrip ruim moet worden uitgelegd en dat van een plan dat valt onder artikel 6 van de Hrl sprake is als het plan een belangrijke invloed op de vervolgbeslissingen heeft. Het LVB is op grond van de Wlv bedoeld voor de uitvoering van een concrete activiteit. Het besluit is voor de onderwerpen waarvoor het ingevolge artikel 8.17 van de Wlv regels moet bevatten, direct bindend. Voor die onderwerpen zijn geen nadere vervolgbeslissingen meer nodig. Gelet hierop speelt hier dan ook niet dat het LVB een belangrijke invloed heeft op vervolgbeslissingen in de hiervoor bedoelde zin, omdat deze niet zijn vereist. Dat geldt ook voor het besluit van 6 mei 2025. Met dat besluit is toestemming voor een concrete activiteit verleend, te weten het maximumaantal vliegtuigbewegingen van de luchthaven Schiphol per gebruiksjaar met het oog op de rechtsbescherming van omwonenden, met aandacht voor geluidhinder en behoud van de netwerkkwaliteit van Schiphol vastgelegd. Daarvoor is geen nader besluit meer nodig.

Daarbij in het midden latend of en zo ja in hoeverre het begrip "plan als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn" en de begrippen "plan" en "programma" als bedoeld in artikel 16.34, eerste lid, van de Omgevingswet en daarmee in de zin van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn elkaar overlappen, overweegt de Afdeling dat alleen al om bovenstaande redenen met het besluit van 6 mei 2025 geen sprake is van een plan als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Hrl. Dat betekent dat in zoverre geen verplichting bestond om bij de voorbereiding van het besluit van 6 mei 2025 een passende beoordeling te maken als bedoeld in artikel 16.53c, eerste lid, van de Omgevingswet. Van een planMER-plicht op grond van artikel 16.36, tweede lid, van de Omgevingswet is daarom ook geen sprake. Daaruit volgt dat evenmin sprake is van een planMER-beoordelingsplicht op grond van artikel 16.36, derde lid, van de Omgevingswet.

De betogen slagen in zoverre niet.

- Verplichting tot het maken van een passende beoordeling voor een project?

13.5. Zoals hiervoor onder 13.4 is overwogen, moet ingevolge artikel 16.53c, eerste lid, van de Omgevingswet voor een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Hrl een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Hrl voor de gevolgen voor het Natura 2000-gebied worden gemaakt. De stelling die het college van Amsterdam, RBV en anderen en [appellant sub 15] innemen komt er materieel op neer dat het besluit van 6 mei 2025 - los van de natuurvergunning (van 26 september 2023) - moet worden aangemerkt als een project in de zin van artikel 16.53c, eerste lid, van de Omgevingswet en dat om die reden een passende beoordeling aan het besluit van 6 mei 2025 ten grondslag had moeten worden gelegd. De Afdeling volgt die stelling niet. Daarvoor is het volgende van belang.

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet geldt er een verbod om zonder een omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. Een Natura 2000-activiteit is in de bijlage bij de Omgevingswet omschreven als een activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn, dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Als, met andere woorden, het besluit van 6 mei 2025 zou kunnen worden aangemerkt als een project in de zin van de Hrl, zoals het college van Amsterdam, RBV en anderen en [appellant sub 15] betogen, dan is hiervoor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit vereist als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, gelezen in samenhang met artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de door het college van Amsterdam, RBV en anderen en [appellant sub 15] ingenomen stellingen in beroep ziet de Afdeling geen (begin van een) aanknopingspunt dat er, naast deze (losse) omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, nog een wettelijke verplichting bestaat om bij een besluit op grond van de Wlv, zoals hier voorligt, de toets van artikel 16.53c, eerste lid, van de Omgevingswet uit te voeren. Ook ziet de Afdeling in de Wlv, op grond waarvan het besluit van 6 mei 2025 is genomen, geen ruimte om dit in de vorm van een uitvoerbaarheidstoets aan de orde te laten komen, zoals door partijen, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR0565](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@73823/200909107-1-r1/) (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@73823/200909107-1-r1/>), onder 2.11.3, is bepleit. Artikel 8.17 van de Wlv dat bepaalt welke inhoud het LVB moet hebben, biedt hiervoor geen grondslag.

Het voorgaande, in onderlinge samenhang bezien, brengt met zich dat, als al de conclusie zou zijn dat voor het besluit van 6 mei 2025 een omgevingsvergunning voor "een Natura 2000-activiteit" moest worden aangevraagd, dit niet de rechtmatigheid van het besluit van 6 mei 2025 kan raken. De betekenis van de natuurvergunning (van 26 september 2023) voor luchthaven Schiphol, die bij uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, is vernietigd, kan verder in het midden blijven.

De betogen slagen in zoverre niet.

- *ProjectMER-beoordelingsplicht?*

13.6. Zoals hiervoor onder 13.3.2 is overwogen, geldt er voor het project luchthavens een projectMER-plicht als sprake is van een geval als bedoeld in kolom 2 van categorie J7 van bijlage V van het Omgevingsbesluit. De Afdeling stelt vast, en tussen partijen is niet in geschil, dat zo'n geval, te weten, "De aanleg of uitbreiding van een start- of landingsbaan met een lengte van 2.100 m of meer" hier niet aan de orde is. Dat betekent dat er geen directe projectMER-plicht bestaat. Het geschil spitst zich toe op de vraag of sprake is van een geval als bedoeld in kolom 3 van categorie J7 en of hier dus projectMER-beoordelingsplicht geldt. Voor de beantwoording van die vraag, voor zover hier van belang, is doorslaggevend of sprake is van de uitbreiding of wijziging van het gebruik van luchthaven Schiphol door de wijziging van de grenswaarden, bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, onder b, van de Wlv, tenzij die een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden. Zoals de Afdeling hierna onder 14.4 zal oordelen, heeft de minister zich niet redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het vaststellen van het maximumaantal vliegtuigbewegingenbesluit per gebruiksjaar in het besluit van 6 mei 2025 als grenswaarde voor de geluidbelasting als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv kan worden beschouwd. Oftewel, de minister heeft in dat besluit - en

anders dan hij beoogde - zo'n grenswaarde als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv niet vastgesteld. Van een geval als bedoeld in kolom 3 is daarom geen sprake. Dat betekent dat op grond van artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet voor het besluit van 6 mei 2025 geen projectMER-beoordelingsplicht geldt.

De betogen slagen ook in zoverre niet.

- Conclusie over passende beoordeling, planMER-plicht en projectMER-beoordelingsplicht

13.7. Een en ander leidt tot de slotsom dat wat het college van Amsterdam, RBV en anderen en [appellant sub 15] hebben aangevoerd, geen grond geeft voor het oordeel dat de minister bij de voorbereiding van het besluit van 6 mei 2025 ten onrechte geen passende beoordeling en/of geen planMER heeft gemaakt en/of geen projectMER-beoordeling heeft verricht.

Heeft de minister de invulling van zijn bevoegdheid deugdelijk gemotiveerd?

14. De luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties, easyJet, het college van Amsterdam, het college van Uithoorn, RBV en anderen, [appellant sub 14], [appellant sub 15] en [appellant sub 16] betogen dat het besluit van 6 mei 2025 onvoldoende is gemotiveerd en onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Daartoe voeren zij allereerst aan dat de minister bij het vaststellen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar in het besluit van 6 mei 2025 ten onrechte gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om een grenswaarde voor de geluidbelasting als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv in het LVB op te nemen. Volgens hen omvat een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar geen begrenzing van het totale geluidsvolume van luchthaven Schiphol, maar bepaalt dit hooguit de totale capaciteit van de luchthaven.

In de tweede plaats voeren het college van Amsterdam, het college van Uithoorn, het college van Oegstgeest, PUSH, RBV en anderen, [appellant sub 14], [appellant sub 15] en [appellant sub 16] aan dat onduidelijk is of en op welke wijze het vaststellen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar voldoet aan een per saldo gelijkwaardig of beter beschermingsniveau ten aanzien van geluidbelasting ten opzichte van het eerste LVB, als bedoeld in artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv, en daarmee daadwerkelijk geluidsreductie bewerkstelligt. De beoordeling van de minister op dit punt komt in feite neer op een beoordeling van de wenselijkheid van de bestaande situatie onder het NNHS, die geen wettelijke grondslag heeft, zo stellen zij.

14.1. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de minister het besluit van 6 mei 2025 voldoende deugdelijk onderbouwd en dus gemotiveerd heeft. Daarbij is van belang dat de minister ter onderbouwing van het besluit van 6 mei 2025 heeft aangesloten bij artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv. Gelet op artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv doet zich verder de vraag voor of voldaan is aan de in die bepaling opgenomen (rand)voorwaarden en of de minister in het licht van die bepaling het besluit van 6 mei 2025 heeft kunnen nemen. Daartoe zal de Afdeling hierna eerst ingaan op de beroepsgrond over artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv (onder 14.2 tot en met 14.4) en vervolgens op de beroepsgrond over artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv (onder 14.5 tot en met 14.9). Tot slot volgt de conclusie (onder 14.10).

- Artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv

14.2. Op grond van artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv, bevat het LVB de grenswaarde voor de geluidbelasting, waarbij in ieder geval punten in of aan de rand van woonbebouwing in de nabijheid van de luchthaven bepaald worden met de grenswaarden die op ieder van die punten van toepassing zijn. Deze punten worden ook wel aangeduid als handhavingspunten.

14.3. De minister heeft met het opnemen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar in het LVB beoogd een grenswaarde, als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv, te stellen. Daartoe heeft de minister in de nota van toelichting bij het besluit van 6 mei 2025 toegelicht dat in het LVB 2008 de term "in ieder geval" in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv, bepaalt dat naast de in het LVB 2008 opgenomen handhavingspunten ook een andere grens kan worden gesteld, bijvoorbeeld - zoals hier - in de vorm van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar. In het verweerschrift heeft de minister er verder op gewezen dat een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar ook doorwerkt in de geluidbelasting en daarmee kan worden gezien als een grenswaarde voor geluid in de zin van dat artikel. Een verschuiving van vliegbewegingen naar een stillere geluidscategorie doordat het gebruik van stillere vliegtuigen toeneemt, zonder het vaststellen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar, zou namelijk betekenen dat er meer bewegingen mogelijk zijn, zo heeft de minister op de zitting toegelicht.

14.4. Artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv, sluit niet uit dat de hier bedoelde grenswaarde voor de geluidbelasting, naast handhavingspunten, op een andere wijze kan worden bepaald. Dit betekent echter nog niet zonder meer dat alleen het reguleren van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar, zoals in het besluit van 6 mei 2025, hieronder kan worden begrepen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wlv (Kamerstukken II, 2000-2001, 27603, nr. 3, blz. 25) staat over het karakter van de grenswaarde voor de geluidbelasting vermeld dat deze bestaat uit het formuleren van een maximum voor de samentelling over een jaar van de gevolgen (op een of meer punten) van de individuele vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar. De bijdrage van één vliegtuigbeweging in die samentelling is afhankelijk van het gedrag van de verschillende betrokkenen: wat voor een type vliegtuig wordt gebruikt, waar en hoe wordt door de gezagvoerder gevlogen, welke aanwijzingen verstrekt de luchtverkeersleiding en welke banen stelt de exploitant van de luchthaven beschikbaar, zo staat in de memorie van toelichting. Hieruit leidt de Afdeling af dat met een grenswaarde voor de geluidbelasting eerst en vooral wordt gestuurd op een maximum voor de milieueffecten en niet (rechtstreeks) op een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar. De minister heeft daarentegen volstaan met het standpunt dat het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar mede bepaalt hoeveel geluid er als gevolg van vliegtuigbewegingen op luchthaven Schiphol per gebruiksjaar uiteindelijk geproduceerd zal mogen worden en dat dit daarom als grens heeft te gelden. De Afdeling stelt vast, en dat is ook niet in geschil, dat die grens evenwel kan fluctueren omdat met een maximumaantal vliegtuigbewegingen de maximale geluidbelasting niet wordt vastgelegd. Dat geldt temeer nu de definitie van het begrip 'vliegtuigbeweging' in artikel 1.1 van de LVB 2008 ruimte laat voor diverse typen vliegtuigen. Op de zitting is verder gebleken dat het type vliegtuig in het LVB 2008 (of in het besluit van 6 mei 2025) niet op een andere wijze is begrensd of beperkt. Met de redenering dat het maximumaantal vliegtuigbewegingen in dit geval kan worden beschouwd als een grenswaarde voor de geluidbelasting miskent de minister naar het oordeel van de Afdeling het karakter

van de grenswaarde voor de geluidbelasting, zoals de wetgever dat voor ogen staat, namelijk een maximum voor de samentelling over een jaar van de gevolgen van de individuele vliegtuigbewegingen. Daarbij komt dat, zoals de minister ook op de zitting heeft bevestigd, de handhavingspunten met het besluit van 6 mei 2025 niet zijn gewijzigd en dat er daarmee ook niet een ander c.q. lager maximum voor de milieu- c.q. geluidseffecten is komen te gelden. De minister lijkt verder voorbij te gaan aan het ontbreken van inzicht in de wijze waarop dat maximumaantal vluchten zich verhoudt tot de werking van de handhavingspunten. Immers, met het - niet wettelijk vastgelegde - NNHS is juist gekozen voor een maximumaantal vluchten, in samenhang met het preferent baangebruik, om aan de weinig flexibele werking van die handhavingspunten te ontkomen. Zoals de minister op de zitting ook heeft bevestigd, blijft het anticiperend gedogen van overschrijding van die handhavingspunten met toepassing van het NNHS voortduren, totdat de algehele wijziging van het LVB in werking is getreden. Dit betekent dat er in de optiek van de minister aan de in de regelgeving vastgelegde handhavingspunten, ook naar de toekomst toe, geen waarde toekomt, mits de afspraken van het - niet in regelgeving vastgelegde - NNHS worden nageleefd. Met het besluit van 6 mei 2025 lijkt de minister dan ook uitsluitend te hebben beoogd om het niet-wettelijk vastgelegde maximumaantal vluchten uit het NNHS van in totaal 500.000 vluchten alsnog te beschouwen als ware dit aantal wettelijk verankerd en te limiteren tot een maximum van 478.000 vluchten. Op deze wijze voorziet het LVB niet in voor de praktijk te gebruiken handhavingspunten en evenmin in een integraal alternatief daarvoor. Het voorgaande leidt de Afdeling dan ook tot het oordeel dat de minister zich niet redelijkerwijs op het standpunt kon stellen dat het vaststellen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar in het besluit van 6 mei 2025 een grenswaarde voor de geluidbelasting, als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wlv, omvat. Het besluit is in zoverre dan ook onvoldoende toereikend gemotiveerd.

- Artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv

14.5. Op grond van het zevende lid van artikel 8.17 van de Wlv biedt elk besluit, volgend op het eerste LVB uit 2004, een beschermingsniveau ten aanzien van geluidbelasting, dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo - ook bij een toename van de vliegtuigbewegingen - gelijkwaardig is aan of beter is dan het beschermingsniveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.

14.6. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat het besluit van 6 mei 2025 voorziet in een reductie van de geluidhinder voor omwonenden en dat daarmee in die zin aan artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv is voldaan. Daartoe heeft de minister er in het verweerschrift op gewezen dat het LVB 2008 voldoet aan dit gelijkwaardigheids criterium en dat het gegeven dat het aantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar in het besluit van 6 mei 2025 wordt gemaximeerd daaraan niet afdoet. Daarnaast heeft de minister toegelicht, zoals ook in de nota van toelichting bij het besluit van 6 mei 2025 is vermeld, dat in het kader van het NNHS door Schiphol het MER "Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel Schiphol" uit 2020 is opgesteld, waaruit volgt dat de effecten van de voorgenomen activiteit - de toename van het aantal vliegtuigbewegingen tot 500.000 per gebruiksjaar, waarvan 32.000 in de nacht, en met preferentieel baangebruik - passen binnen de gelijkwaardigheids criteria als bedoeld in artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv. Ten opzichte hiervan zal een reductie naar 478.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar, waarvan 27.000 in de nacht, met het besluit van 6 mei 2025, onmiskenbaar een

verbetering van de milieueffecten en van de geluidhinder voor omwonenden opleveren, zo staat in de nota van toelichting.

14.7. Uit de toelichting van de minister leidt de Afdeling af dat hij met dit besluit een reductie van de geluidhinder voor omwonenden van Schiphol als gevolg van de toegestane vliegtuigbewegingen en daarmee in het licht van artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv per saldo ten opzichte van het eerste LVB uit 2004 een beter beschermingsniveau beoogt. De Afdeling zal hierna beoordelen of het besluit van 6 mei 2025 op dat punt toereikend is gemotiveerd.

14.8. Vast staat dat met het besluit van 6 mei 2025 de in het LVB 2008 vastgestelde 35 handhavingspunten voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal met een grenswaarde van 63,46 dB(A) Lden en 25 handhavingspunten voor de geluidbelasting gedurende de nacht (van 23:00 uur tot 7:00 uur) met een grenswaarde van 54,44 dB(A) ongewijzigd zijn gebleven. De minister heeft in zijn antwoord op Kamervragen (Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 838, vraag en antwoord 4) geschreven dat binnen dit stelsel van handhavingspunten 400.000 tot 420.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar passen. Desgevraagd op de zitting heeft de minister dit niet betwist. Hoewel RSG erop heeft gewezen dat dit aantal sinds 2008 inmiddels iets hoger is komen te liggen, omdat niet alle flankerende maatregelen, met name vlootvernieuwingen, zijn meegenomen - wat daar overigens van zij - is hoe dan ook niet gebleken dat een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar binnen dat stelsel van handhavingspunten past. Dat betekent dat het geldende stelsel met handhavingspunten en het in het besluit van 6 mei 2025 opgenomen maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar niet met elkaar te verenigen zijn, althans dat niet is vastgesteld of dit het geval is. Want óf de grenswaarde voor de geluidbelasting in de handhavingspunten wordt bij 478.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar zeker overschreden óf het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar zal - om overschrijding van de grenswaarde voor de geluidbelasting in de handhavingspunten te voorkomen - niet mogen worden gehaald, terwijl dat aantal wel is toegestaan. Gelet hierop, in aanmerking genomen de stukken en het verhandelde op de zitting, acht de Afdeling niet inzichtelijk dat een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar, zoals in het besluit van 6 mei 2025 is vastgelegd, leidt tot een reductie van de geluidhinder voor omwonenden van luchthaven Schiphol, terwijl de minister dat, naar gesteld, wel met het besluit van 6 mei 2025 beoogt; zie onder 9 tot en met 9.7 hiervoor. De minister heeft op dit punt echter niet onderbouwd waarom met een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar de (milieu)belasting ten aanzien geluid door vliegverkeer van en naar Schiphol gemiddeld op jaarbasis en per saldo niet toeneemt ten opzichte van de startsituatie in het LVB 2004, zoals bedoeld in artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv. Door ervan uit te gaan dat het niet gaat om het aantal vliegtuigbewegingen als zodanig, maar om de gevolgen voor het geluid door vliegverkeer van en naar Schiphol gemiddeld op jaarbasis en per saldo van die bewegingen, zoals de minister op de zitting heeft benadrukt, miskent de minister dat het wél op zijn weg ligt om aannemelijk te maken dat die gevolgen met het vastleggen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar - ondanks de met het LVB 2008 nog geldende handhavingspunten - niet alleen minimaal gelijk blijven, zoals artikel 8.17, zevende lid van de Wlv voorschrijft, maar ook tot een reductie van de geluidhinder leidt, zoals met het besluit van 6 mei 2025 is beoogd.

14.9. Voor zover de minister in de nota van toelichting bij het besluit van 6 mei 2025 en op de zitting vervolgens heeft gesteld dat die beoordeling aan het gelijkwaardigheidscriterium heeft plaatsgevonden in het kader van het NNHS, dat ruimte laat voor 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar, zodat een lager aantal van 478.000 bewegingen per gebruiksjaar alleen al daarom aan het gelijkwaardigheidscriterium voldoet, overweegt de Afdeling als volgt. Vast staat dat het NNHS afspraken bevat tussen de partijen die deelnamen aan de zogenoemde Alderstafel, die niet wettelijk verankerd zijn, maar hooguit onderdeel zijn van een politiek-bestuurlijke afweging. Dit stelsel betekent in de praktijk dat een overschrijding van de geldende geluidsnormen in de handhavingspunten uit het LVB 2008 wordt gedoogd, mits sprake is van strikt preferentieel baangebruik. Uit wat is besproken op de zitting, maakt de Afdeling op dat het besluit van 6 mei 2025 in de praktijk ertoe zal leiden dat overschrijding van de geluidsnormen in die handhavingspunten met ingang van 1 november 2025 nog immer wordt gedoogd tot een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar, mits sprake is van strikt preferentieel baangebruik. De Afdeling stelt vast, gelet op de stukken en het verhandelde op de zitting, dat de minister die beoordeling aan het gelijkwaardigheidscriterium in relatie tot het NNHS ten onrechte heeft gebruikt als ware het NNHS wettelijk verankerd. Dat is immers geenszins het geval. Alleen al hierom valt niet in te zien dat uit die beoordeling kan worden afgeleid dat het wettelijk vastgelegde maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar leidt tot een reductie van de geluidhinder voor omwonenden van luchthaven Schiphol, zoals door de minister wordt beoogd. Dat het NNHS al 15 jaar gehanteerd wordt en er op verschillende terreinen draagvlak voor toepassing van dit stelsel bestaat, maakt niet dat het NNHS alsnog gebruikt kan worden als ware het verankerd in de Wlv of de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. Sterker nog, het is nooit tot vaststelling van het 'LVB NNHS', dan wel tot uitvoering van de experimenteerregeling gekomen; zie onder 9.5 en 9.6 hiervoor. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister bij de beoordeling of het besluit van 6 mei 2025 voldoet aan het vereiste van artikel 8.17, zevende lid, van de Wlv dan ook geen betekenis kunnen toekennen aan het NNHS.

- Conclusie over artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, en zevende lid van de Wlv

14.10. Het voorgaande leidt de Afdeling tot de slotsom dat het besluit van 6 mei 2025 in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig is voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet berust op een deugdelijk motivering.

De betogen slagen.

Slotconclusie

Einduitspraak

15. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van de luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties, easyJet, het college van Amsterdam, het college van Uithoorn, het college van Oegstgeest, PUSH, RBV en anderen, [appellant sub 14], [appellant sub 15] en [appellant sub 16] tegen het besluit van 6 mei 2025 gegrond. Dat besluit moet worden vernietigd wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het gehele besluit van 6 mei 2025 komt voor vernietiging in aanmerking, omdat de minister het besluit van 6 mei 2025 heeft gebaseerd op artikel 8.17, vijfde lid, aanhef en onder b, en zevende lid van de Wlv en de Afdeling hiervoor tot de conclusie is gekomen dat het besluit

op dit punt niet zorgvuldig is voorbereid en ontoereikend is gemotiveerd. Verder geldt dat, zoals uit het besluit van 6 mei 2025 volgt, de wijziging van artikel 4.2.3a van het LVB 2008 in verband met het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar en de verlaging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor de nachtperiode nauw met elkaar samenhangen. De overige beroepsgronden behoeven, gelet hierop, geen bespreking meer.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor een tussenuitspraak, dan wel het houden van een tweede zitting, omdat de hiervoor geconstateerde onzorgvuldigheid en gebrekkige motivering de kern van het besluit van 6 mei 2025 raken. Daarbij is het de Afdeling op basis van de stukken en wat op de zitting is besproken ook niet duidelijk geworden dat het besluit van 6 mei 2025, eventueel na aanvullend onderzoek, in de huidige opzet te herstellen is. Verder is op de zitting gebleken dat een algehele wijziging van het LVB in voorbereiding is. Om dezelfde reden ziet de Afdeling hier geen aanleiding de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten, dan wel de minister op te dragen een nieuw besluit te nemen. De luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties hebben de Afdeling verzocht zich uit te laten over de toelaatbaarheid van het voortdurend toepassen van anticiperend handhaven met toepassing van het NNHS. De Afdeling acht dat evenwel niet mogelijk, omdat het NNHS en het op basis daarvan gedogen van overschrijding van de grenswaarden op de handhavingspunten is gebaseerd op afspraken tussen de partijen die deelnamen aan de zogenoemde Alderstafel, terwijl die niet wettelijk verankerd zijn.

Gevolg van de einduitspraak

16. Met de inwerkingtreding van het besluit van 6 mei 2025 met ingang van 1 november 2025 is artikel 4.2.3a van het LVB zoals dat tot dat moment gold, vervallen. De vernietiging van het besluit van 6 mei 2025 laat artikel 4.2.3a van de LVB zoals dat tot 1 november 2025 luidde, niet herleven. Dit betekent dat het LVB 2008 blijft gelden zonder dat er (wettelijk) een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar voor het etmaal en de nacht geldt.

Voorlopige voorziening

17. De Afdeling ziet, na afweging van de belangen van de luchthaven Schiphol en de overige betrokken belangen, waaronder die van omwonenden van de luchthaven Schiphol, onderscheidenlijk de luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties, daarom reden om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb een voorlopige voorziening te treffen. Zij zal bij wijze van voorlopige voorziening bepalen dat artikel 4.2.3a van het thans geldende LVB als volgt komt te luiden: "Op de luchthaven Schiphol vinden maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaats in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur." Dit aantal komt overeen met het aantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur dat in het besluit van 6 mei 2025 is opgenomen. Op de zitting heeft de Afdeling met partijen vastgesteld dat hiertegen - anders dan tegen het gebruik van luchthaven Schiphol met een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per gebruiksjaar - bij geen van de partijen bezwaren bestaan. Daarnaast is niet aannemelijk dat dit aantal feitelijk gehaald zal worden. De voorlopige voorziening vervalt op het moment van inwerkingtreding van de algehele wijziging van het LVB op grond van de Wlv, die naar op de zitting is gebleken in voorbereiding is, dan wel op het moment dat een wijziging van het LVB 2008, die betrekking heeft op artikel 4.2.3a van het LVB, in werking treedt.

Beslissing bekendmaken in het Staatsblad

18. Uit het oogpunt van rechtszekerheid ziet de Afdeling aanleiding de minister op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van deze uitspraak in het Staatsblad bekend te maken.

Proceskosten

19. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen tegen het besluit van de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 6 mei 2025, ISSN: 0920-2064, stb-2025-119, gegrond;
 - II. vernietigt dat besluit;
 - III. treft de voorlopige voorziening dat artikel 4.2.3a van het thans geldende Luchthavenverkeerbesluit Schiphol komt te luiden: "Op de luchthaven Schiphol vinden maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaats in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur", totdat de algehele wijziging van het luchthavenverkeerbesluit Schiphol op grond van de Wet luchtvaart, dan wel een wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol die betrekking heeft op artikel 4.2.3a in werking treedt;
 - IV. draagt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II en III worden bekendgemaakt in het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden;
 - V. veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij Air Transport Association of America Inc. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij TUI Airlines Nederland B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij International Air Transport Association in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij Delta Air Lines, Inc., in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot

een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij Air Cargo Netherlands in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij Board of Airline Representatives in the Netherlands in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., KLM Cityhopper B.V., Transavia Airlines C.V. en Martinair Holland N.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij easyJet Airline Company Ltd, easyJet Europe Airline GmbH, easyJet Switzerland S.A., en easyJet UK Ltd in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij het college van burgemeester en wethouders van Uithoorn in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij Stichting Recht op bescherming tegen vliegtuighinder en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij [appellant sub 14] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 35,21;

veroordeelt de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van bij [appellant sub 15] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 39,01;

VI. gelast dat de Kroon, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht als volgt vergoedt:

- € 385,00 voor Air Transport Association of America Inc.;
- € 385,00 voor TUI Airlines Nederland B.V.;
- € 385,00 voor International Air Transport Association;
- € 385,00 voor Delta Air Lines, Inc.;
- € 385,00 voor Air Cargo Netherlands;
- € 385,00 voor Board of Airline Representatives in the Netherlands;
- € 385,00 voor Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., KLM Cityhopper B.V., Transavia Airlines C.V. en Martinair Holland N.V., met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- € 385,00 voor easyJet Airline Company Ltd, easyJet Europe Airline GmbH, easyJet Switzerland S.A., en easyJet UK Ltd, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- € 385,00 voor het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam;
- € 385,00 voor het college van burgemeester en wethouders van Uithoorn;
- € 385,00 voor het college van burgemeester en wethouders van Oegstgeest;
- € 385,00 voor Stichting Platform Uithoorn Schiphol Hinderbeperking;
- € 385,00 voor Stichting Recht op bescherming tegen vliegtuighinder en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- € 194,00 voor [appellant sub 14];
- € 194,00 voor [appellant sub 15];
- € 194,00 voor [appellant sub 16].

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.C. Lammers, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Lammers
griffier

BIJLAGE

Volgorde in deze bijlage:

- A Algemene wet bestuursrecht
- B Wet Luchtvaart
- C Luchthavenverkeerbesluit Schiphol
- D Omgevingswet
- E Omgevingsbesluit
- F Besluit kwaliteit leefomgeving
- G SMB-richtlijn
- H Habitatrichtlijn

A Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1 Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

[...]

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

[...]

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

[...]

Artikel 8:72

1 Indien de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart, vernietigt hij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk.

2 De vernietiging van een besluit of een gedeelte van een besluit brengt vernietiging van de rechtsgevolgen van dat besluit of van het vernietigde gedeelte daarvan mee.

3 De bestuursrechter kan bepalen dat:

a. de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven, of

b. zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

4 De bestuursrechter kan, indien toepassing van het derde lid niet mogelijk is, het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van zijn aanwijzingen. Daarbij kan hij:

a. bepalen dat wettelijke voorschriften over de voorbereiding van het nieuwe besluit of de andere handeling geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven;

b. het bestuursorgaan een termijn stellen voor het nemen van het nieuwe besluit of het verrichten van de andere handeling.

5 De bestuursrechter kan zo nodig een voorlopige voorziening treffen. Daarbij bepaalt hij het tijdstip waarop de voorlopige voorziening vervalt.

[...]

B Wet luchtvaart

Artikel 8.3

De uitoefening van de bevoegdheden die voortvloeien uit deze titel is gericht op het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig luchtverkeersknooppunt met een hoge netwerkkwaliteit, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn.

[...]

Artikel 8.13

De voordracht voor een luchthavenindelingbesluit wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Zienswijzen kunnen daarbij naar voren worden gebracht door een ieder. Gelijktijdig met de terinzagelegging in het kader van de procedure in de hiervoor bedoelde afdeling wordt het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd.

[...]

Artikel 8.15

Bij algemene maatregel van bestuur wordt voor de luchthaven een luchthavenverkeerbesluit vastgesteld.

[...]

Artikel 8.17 luidt

1 Het luchthavenverkeerbesluit bevat regels omtrent het luchthavenluchtverkeer voor zover die regels noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting.

2 Het besluit bevat in ieder geval regels omtrent:

- a. de gevallen waarin van een luchtverkeerweg gebruik gemaakt wordt;
- b. een op beperking van belasting gerichte wijze van gebruik van het luchtruim in andere gevallen;
- c. de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchthavenluchtverkeer.

3 Het besluit kan regels bevatten omtrent:

- a. de wijze van gebruik van de luchtverkeerwegen;
- b. de tijdstippen waarop, de frequentie waarmee en de categorieën van luchtvaartuigen waarmee van het luchtruim gebruik gemaakt wordt.

4 De regels bevorderen het realiseren van een beschermingsniveau, waarbij de in het besluit beschreven grenswaarden met betrekking tot de door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakte belasting ten aanzien van veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging niet worden overschreden.

5 Het besluit bevat in ieder geval:

- a. de grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico;
- b. de grenswaarden voor de geluidbelasting, waarbij in ieder geval punten in of aan de rand van woonbebouwing in de nabijheid van de luchthaven bepaald worden met de grenswaarden die op ieder van die punten van toepassing zijn;
- c. de grenswaarden voor de emissie van de stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken.

6 Het besluit kan ten aanzien van de in het tweede en derde lid bedoelde onderwerpen, grenzen stellen aan de maatregelen die de inspecteur-generaal op grond van artikel 8.22 kan treffen.

7 Elk besluit, volgend op het eerste luchthavenverkeerbesluit, biedt een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging, dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.

8 Bij de vaststelling van het luchthavenverkeerbesluit kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar.

[...]

De artikelen 8.13 en 8.14 zijn van overeenkomstige toepassing op het voorbereiden en het wijzigen van het luchthavenverkeerbesluit.

[...]

C Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

Artikel 1.1

In dit besluit wordt verstaan onder:

[...]

d. vliegtuigbeweging: de aankomst of het vertrek van een vliegtuig op of van de luchthaven;

[...]

n. handelsverkeer: verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor individuele boekingen voor passagiers, vracht of post, en die betreffen: geregelde vluchten, zijnde lijnvluchten of commerciële vluchten uitgevoerd op een vaste route volgens een gepubliceerde dienstregeling, en niet-geregelde vluchten, zijnde chartervluchten in het passagiers- en vrachtvervoer of commerciële vluchten met een ongeregeld karakter.

[...]

Artikel 4.2.3a (zoals die luidde tot en met 31 oktober 2025)

Op de luchthaven Schiphol vinden maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaats in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur.

Artikel 4.2.3a (zoals die luidt met ingang van 1 november 2025):

Op de luchthaven Schiphol vinden per gebruiksjaar maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer plaats. Van dit aantal vinden maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen plaats in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur.

D Omgevingswet

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

1 De bijlage bij deze wet bevat begripsbepalingen voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

[...]

Bijlage bij artikel 1.1 van deze wet

A. Begrippen

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

[...]

Natura 2000-activiteit: activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied;

[...]

Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)

1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

[...]

e. een Natura 2000-activiteit,

[...]

Artikel 16.34. (reikwijdte, bevoegd gezag plan-mer)

1 Deze paragraaf gaat over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's als bedoeld in artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

[...]

Artikel 16.36. (plan-mer-plichtige plannen of programma's)

1 Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als dat plan of programma het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid.

2 Het bevoegd gezag voor een plan of programma maakt bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport als bij de voorbereiding van dat plan of programma op grond van artikel 16.53c een passende beoordeling moet worden gemaakt.

3 Voor een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid maakt het bevoegd gezag een milieueffectrapport als dat plan of programma of de wijzigingen daarvan aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4 Voor een plan of programma dat het kader vormt voor te nemen besluiten voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid maakt het bevoegd gezag een milieueffectrapport als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

[...]

Artikel 16.43. (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten en besluiten)

1 Bij algemene maatregel van bestuur worden de projecten en de daarvoor benodigde besluiten aangewezen:

- a. die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, en
- b. waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[...]

Artikel 16.53c. (passende beoordeling)

1 Voor een plan of een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn maakt het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, de aanvrager van de betrokken omgevingsvergunning, of het bevoegd gezag voor het projectbesluit een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van die richtlijn, van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied.

2 In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, als:

- a. het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan of project, of
- b. het plan deel uitmaakt van een ander plan,

mits voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

[...]

E Omgevingsbesluit

Artikel 11.6. (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten)

1 Bijlage V, kolom 2 in samenhang met kolom 1, bevat de projecten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet, die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2 Bijlage V, kolom 3 in samenhang met kolom 1, bevat de projecten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet, waarvoor moet worden beoordeeld of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[...]

3 Als benodigde besluiten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet, die betrekking hebben op de projecten, bedoeld in het eerste en tweede lid, worden aangewezen:

[...]

c. de besluiten, bedoeld in bijlage V, kolom 4; en

[...]

Bijlage V. bij de artikelen 11.6, 11.7 en 11.8 van dit besluit (aanwijzing projecten en de daarvoor benodigde besluiten waarvoor een mer-(beoordelings)plicht geldt)

	<i>Kolom 1</i>	<i>Kolom 2</i>	<i>Kolom 3</i>	<i>Kolom 4</i>
<i>Nr</i>	<i>Projecten</i>	<i>Gevallen waarin de mer-plicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet)</i>	<i>Gevallen waarin de mer-beoordelingsplicht geldt (artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder b, van de wet)</i>	<i>Besluiten als bedoeld in artikel 11.6, derde lid, onder c, van dit besluit</i>
J7	Luchthavens	De aanleg of uitbreiding van een start- of landingsbaan met een lengte van 2.100 m of meer	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: 1°. het beperkingengebied, bedoeld in hoofdstuk 8 of artikel 10.17 van de Wet luchtvaart, voor zover dit is vastgesteld op grond van het externe-veiligheidsrisico of geluidbelasting, tenzij: a). de voorgenomen wijziging leidt tot een beperkingengebied dat valt op of binnen het geldende beperkingengebied; of b). het beperkingengebied vervalst; of	Voor de luchthaven Schiphol een luchthavenindelingbesluit of een luchthavenverkeerbesluit als bedoeld in respectievelijk de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet luchtvaart Voor een andere luchthaven een luchthavenbesluit als bedoeld in de Wet luchtvaart

			2°. de grenswaarden, bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, onder a tot en met c, 8.44, eerste lid, onder a, of 8.70, tweede lid, juncto artikel 8.44, eerste lid, onder a, of de grenswaarden voor geluidsbelasting, bedoeld in artikel 10.17, tweede lid, van de Wet luchtvaart, tenzij die een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden	
--	--	--	--	--

F Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikel 8.74b. (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit)

1 Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 16.53c, eerste lid, van de wet, de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

2 In afwijking van het eerste lid kan, ondanks het feit dat uit de passende beoordeling de vereiste zekerheid niet is verkregen, de omgevingsvergunning worden verleend, als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. er zijn geen alternatieve oplossingen;
- b. het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard; en
- c. de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

3. Als het project significante gevolgen kan hebben voor een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort in een Natura 2000-gebied, geldt, in afwijking van het tweede lid, onder b, de voorwaarde dat het project nodig is vanwege:

- a. argumenten die verband houden met de gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten; of
- b. andere dwingende redenen van groot openbaar belang, als de procedure van artikel 10.6d van het Omgevingsbesluit is toegepast.

G Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197; SMB-richtlijn).

Artikel 2

a) In deze richtlijn wordt verstaan onder: a) „plannen en programma's”: plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, — die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en — die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;

[...]

H Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG (PbEG 1992 L 206; Habitatrichtlijn)

Artikel 6

[...]

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

[...]
