

WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

**tot vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam
(Luchthavenbesluit Rotterdam) [KetenID WGK002936]**

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr.
IENW/BSK-PM, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr.
IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- *APU*: Auxiliary Power Unit of hulpaandrijvingseenheid;
- *bedrijfswoning*: woning in of bij een gebouw of op of bij een terrein, slechts bestemd voor het huishouden van een persoon wiens huisvesting daar, gelet op de functie van het gebouw of terrein, noodzakelijk is;
- *beperkt kwetsbaar gebouw*: gebouw met een kantoor-, cel-, industrie-, sport- of logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- *circuitvlucht*: vliegtuigbeweging in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven, in het bijzonder verband houdend met het starten, het oefenen voor het landen en het landen en waaronder inbegrepen het uitvoeren van touch and go's en missed approaches;
- *exploitant*: de exploitant van de luchthaven Rotterdam zijnde Rotterdam Airport B.V.;
- *extramurale opslag of verwerking*: opslag of verwerking anders dan in een volledig afgesloten gebouw;
- *gebouw*: gebouw als bedoeld in bijlage 1.1 van de Omgevingswet;
- *geluidgevoelig gebouw*: gebouw met een onderwijs- of gezondheidszorgfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- *handelsverkeer*: verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor individuele boekingen voor passagiers, vracht of post, en die betreffen:

- a. geregelde vluchten, zijnde lijnvluchten of commerciële vluchten, uitgevoerd op een vaste route volgens een gepubliceerde dienstregeling, en;
- b. niet-geregelde vluchten, zijnde chartervluchten in het passagiers- en vrachtvervoer of commerciële vluchten met een ongeregeld karakter;
- *kwetsbaar gebouw*: gebouw met een onderwijs- of gezondheidszorgfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- *landing*: het moment waarop een luchtvaartuig contact met de grond maakt;
- *obstakel*: object dat zich boven het maaiveld bevindt en zich niet voortbeweegt;
- *Onze Minister*: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;
- *overig gebouw*: gebouw, niet zijnde een woning, een beperkt kwetsbaar gebouw of een kwetsbaar gebouw;
- *positievlucht*: een vlucht zonder lading (passagiers, vracht, post) van een luchthaven om vanaf de volgende luchthaven een vlucht met lading uit te voeren;
- *proefvlucht*: vlucht die wordt uitgevoerd ter beproeving van de eigenschappen en goede werking van een luchtvaartuig of voor de levering van bewijs van het voldoen aan de luchtwaardigheidsvoorschriften;
- *spoedeisende hulpverlening*: vluchten ter bestrijding van brand, vluchten van een Search and Rescue-dienst als bedoeld in artikel 1 van de Regeling inzake de SAR-dienst 1994, traumavluchten, ambulancevluchten, humanitaire vluchten, donorvluchten en vluchten in het kader van de rampenbestrijding of crisisbeheersing;
- *start*: het moment waarop een luchtvaartuig contact met de grond verbreekt;
- *vliegtuigbeweging*: de aankomst of het vertrek van een luchtvaartuig op of van de luchthaven;
- *woning*: gebouw dat geheel of gedeeltelijk voor bewoning is bestemd;
- *zakelijke overlandvluchten*: verkeersvluchten die geen handelsverkeer betreffen, met luchtvaartuigen ingericht voor personenvervoer met een maximaal toegelaten totaal massa van ten hoogste 45 ton, waarvan de maximale binnenruimte waarvoor het bepaalde type luchtvaartuig toestemming is verleend ten hoogste 19 passagiersstoelen bevat, de stoelen voor de bemanning niet meegerekend.

Artikel 2. Reikwijdte

Dit besluit is van toepassing op de luchthaven Rotterdam, bedoeld in artikel 8.1, derde lid, aanhef en onder d, van de Wet luchtvaart, en de gebieden die zijn opgenomen in de bijlagen.

Artikel 3. Gebruiksjaar

Het gebruiksjaar van de luchthaven omvat de periode van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het daaropvolgende jaar.

HOOFDSTUK 2. LUCHTHAVENLUCHTVERKEER

§ 2.1. Regels en grenswaarden met het oog op de geluidbelasting.

Artikel 4. Grenswaarden voor de geluidbelasting

1. De geluidbelasting in een handhavingspunt dat is aangegeven op de kaart in bijlage 1b, met uitzondering van de geluidbelasting van vluchten ten behoeve 2

van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken, bedraagt niet meer dan de bij dat punt aangegeven waarde.

2. Onverminderd het eerste lid geldt voor positievluchten en handelsverkeer een grenswaarde van maximaal 17.860 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.
3. Voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken geldt een grenswaarde van maximaal 7.540 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

Artikel 5. Algemene regels en grenswaarden voor de geluidbelasting

1. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven is enkel toegestaan in de periode van 07.00 tot 23.00 uur.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen met luchtvaartuigen die in nood verkeren of met luchtvaartuigen die worden ingezet voor spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken;
 - b. het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van landingen met luchtvaartuigen waarbij sprake is van technische storingen of bijzondere meteorologische condities, waardoor uitwijken naar de luchthaven gerechtvaardigd is.
3. In afwijking van het eerste lid is het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van een landing in de periode van 6.30 tot 07.00 uur toegestaan voor luchtvaartuigen waarmee een positievlucht wordt uitgevoerd. Voor deze landingen geldt per gebruiksjaar een grenswaarde van maximaal 48 vliegtuigbewegingen.

Artikel 6. Aanvullende regels en grenswaarden in verband met de geluidbelasting van bepaalde vormen van handelsverkeer

1. In de periode van 07.00 tot 09.00 uur worden maximaal 10 starts per dag uitgevoerd met luchtvaartuigen die worden ingezet voor handelsverkeer, onverminderd artikel 5, tweede lid, aanhef en onderdeel a en b.
2. In de periode van 07.00 tot 09.00 uur worden geen landingen uitgevoerd met luchtvaartuigen die worden ingezet voor handelsverkeer, met uitzondering van positievluchten en onverminderd artikel 5, tweede lid, aanhef en onderdeel a en b.
3. In de periode van 21.00 tot 23.00 uur worden maximaal 10 landingen per dag uitgevoerd met luchtvaartuigen die worden ingezet voor handelsverkeer onverminderd artikel 6, tweede lid, aanhef en onderdeel a en b.
4. In afwijking van artikel 5, eerste lid, is het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van een landing in de periode van 23.00 uur tot 00.00 uur toegestaan voor luchtvaartuigen die worden ingezet voor handelsverkeer en die volgens schema eerder dan 23.00 uur hadden moeten arriveren. Voor het aantal van deze landingen geldt per kalendermaand en per gebruiksjaar een grenswaarde van maximaal het in de tabel aangegeven aantal:

Gebruiksjaar	Aantal landingen per kalendermaand	Aantal landingen per gebruiksjaar
2028	45	225
2029	45	210
Vanaf 2030	40	180

5. In afwijking van artikel 5, eerste lid, is het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts door luchtvaartuigen die worden ingezet voor handelsverkeer en die die niet voldoen aan de eisen uit:
 - a. ICAO hoofdstuk 14 waarbij het verschil tussen de som van de gecertificeerde geluidsniveaus en de som van de hoofdstuk 3 limietwaarden groter of gelijk is aan 21 EPNdB, of;
 - b. ICAO hoofdstuk 4 waarbij het verschil tussen de som van de gecertificeerde geluidsniveaus en de som van de hoofdstuk 3 limietwaarden groter of gelijk is aan 21 EPNdB of;
 - c. ICAO hoofdstuk 3 gecertificeerde vliegtuigen waarvan het verschil tussen de som van de gecertificeerde geluidsniveaus en de som van de hoofdstuk 3 limietwaarden groter of gelijk is aan 21 EPNdB;

in de in de volgende tabel bedoelde gebruiksjaren enkel toegestaan vanaf het bij die gebruiksjaren aangegeven tijdstip:

Gebruiksjaren	Openingstijden starts, niet eerder dan
2028 en 2029	07.15 uur
2030 tot en met 2033	07.45 uur
Vanaf 2034	08.30 uur

Artikel 7. Zakelijke overlandvluchten en circuitvluchten

1. In afwijking van artikel 5, eerste lid, is het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van een landing voor luchtvaartuigen die worden ingezet voor een zakelijke overlandvlucht toegestaan:
 - a. in de periode van 23.00 tot 00.00 uur; en
 - b. in de periode van 00.00 tot 07.00 uur, met als grenswaarde een maximum van 20 per gebruiksjaar.
2. In afwijking van artikel 5, eerste lid, is het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen met luchtvaartuigen die worden ingezet voor circuitvluchten enkel toegestaan:
 - a. op werkdagen na 08.00 uur en voor 18.00 uur;
 - b. op zaterdagen na 09.00 uur en voor 13.00 uur, met dien verstande dat dit niet is toegestaan voor luchtvaartuigen uitgerust met turbinestraalmotoren.

§ 2.2. Regels met het oog op de lokale luchtverontreiniging.

Artikel 8. Voorzieningen aan stilstaande vliegtuigen

1. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat elektriciteitsvoorziening aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer aanwezig en van voldoende kwaliteit is.
2. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de afhandelingsplaatsen uiterlijk 1 januari 2040 beschikken over infrastructuur en voorzieningen van voldoende kwaliteit voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer.
3. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de elektriciteit voor de elektriciteitsvoorziening en voor de toevoer van geconditioneerde lucht uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig is van het elektriciteitsnet of ter plaatse wordt opgewekt zonder gebruikmaking van fossiele brandstoffen.

4. Bij de afhandeling van een vliegtuig aan de afhandelingsplaats draagt de gezagvoerder er zorg voor dat er geen gebruik gemaakt wordt van de in het vliegtuig aanwezige APU, voor zover de infrastructuur en voorzieningen voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van geconditioneerde lucht beschikbaar en operationeel zijn.
5. De gezagvoerder kan afwijken van het vierde lid indien naleving van dat lid naar het oordeel van de gezagvoerder om veiligheidsredenen geen doorgang kan vinden.

Artikel 9. Taxiën

1. De gezagvoerder draagt er zorg voor dat het vliegtuig met gebruikmaking van het minimale noodzakelijke aantal motoren van, naar en over de start- en landingsbaan taxiet.
2. De gezagvoerder kan afwijken van het eerste lid indien naleving van dat lid naar het oordeel van de gezagvoerder onveilig is of aan de normale operatie van het vliegtuig in de weg staat.

HOOFDSTUK 3. RUIMTELIJKE INDELING

Artikel 10. Luchthavengebied

1. Het luchthavengebied is het gebied dat als zodanig is aangewezen op de kaart in bijlage 1a.
2. De gronden die bestemd zijn voor de start- en landingsbaan zijn aangegeven op de kaart in bijlage 1a.

Artikel 11. Aanduiding beperkingengebieden in verband met het plaatsgebonden risico en de geluidbelasting

1. De contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risico zijn aangegeven op de kaart in bijlage 2a. Met ingang van 1 november 2034 zijn deze contouren aangegeven op de kaart in bijlage 2b.
2. De contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van 70 L_{den} , 56 L_{den} en 48 L_{den} zijn aangegeven op de kaart in bijlage 3a. Met ingang van 1 november 2034 zijn deze contouren aangegeven op de kaart in bijlage 3b.

Artikel 12. Aanduiding beperkingengebieden in verband met de vliegveiligheid

1. De contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden zijn aangegeven op de kaart in bijlage 4.
2. De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid zijn aangegeven op de kaarten in de bijlagen 5a tot en met 5i.
3. De contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding zijn aangegeven op de kaarten in de bijlagen 5j tot en met 5y.
4. Het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende functies en grondgebruik is aangegeven op de kaart in bijlage 6.
5. Het laserstraalvrij gebied is aangegeven op de kaart in bijlage 7.

Artikel 13. Ruimtelijke beperkingen binnen de beperkingengebieden in verband met het externe veiligheidsrisico

1. In het gebied als bedoeld in artikel 11, eerste lid, binnen een 10^{-5} -plaatsgebonden risicocontour:
 - a. worden woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen aan hun bestaande functie onttrokken;
 - b. is nieuwbouw van een gebouw niet toegestaan.
2. Beëindiging van het bestaande gebruik van een woning gelegen in het gebied, bedoeld in het eerste lid, kan niet worden gevergd van degene die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit rechtmatig gebruiker is van een woning als bedoeld in het derde lid.
3. Van bestaand gebruik als bedoeld in het tweede lid is sprake indien op de dag voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit:
 - a. een woning rechtmatig aanwezig was en voor bewoning werd gebruikt; of
 - b. een omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend voor een woning op de desbetreffende plaats, mits binnen zes maanden na die datum een begin met de werkzaamheden is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onderdeel b:
 - a. is vervangende nieuwbouw van bedrijfswoningen toegestaan;
 - b. kan door Onze Minister een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven voor vervangende nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw en voor nieuwbouw van een overig gebouw.
5. In het gebied dat gelegen is op een 10^{-6} -plaatsgebonden risicocontour en tussen deze contour en de daarbinnen liggende 10^{-5} -plaatsgebonden risicocontour is nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, niet toegestaan.
6. In afwijking van het vijfde lid kan door Onze Minister voor nieuwbouw van een gebouw een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven.
7. Ten aanzien van een woning en een kwetsbaar gebouw wordt de verklaring, bedoeld in het zesde lid, slechts afgegeven:
 - a. bij nieuwbouw op een open plek in de bestaande bebouwing;
 - b. bij verandering van de functie van een gebouw; of
 - c. bij verplaatsing van een woning of een kwetsbaar gebouw naar een minder risicodragende locatie binnen het gebied.
8. Het zevende lid, aanhef en onder c, wordt niet eerder toegepast dan nadat de oude woning of het oude kwetsbare gebouw aan de bestaande functie is onttrokken.

Artikel 14. Ruimtelijke beperkingen binnen de beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting

1. In het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van $70 L_{den}$, als bedoeld in artikel 11, tweede lid, worden woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en geluidgevoelige gebouwen aan hun bestaande functie onttrokken. Artikel 13, derde, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. In het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van $56 L_{den}$ is nieuwbouw van een woning, niet zijnde een bedrijfswoning, en een geluidgevoelig gebouw niet toegestaan.
3. In afwijking van het tweede lid:
 - a. is nieuwbouw van een bedrijfswoning toegestaan, en
 - b. kan door Onze Minister een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven voor een woning of een geluidgevoelig gebouw, gelegen op de 6

contour van 56 L_{den} of in het gebied tussen de contour van 56 L_{den} en de contour van 70 L_{den} die:

1° een open plek in de bestaande bebouwing opvult;

2° zal dienen ter vervanging van op die plaats reeds aanwezige bebouwing; of

3° binnen het desbetreffende gebied wordt verplaatst naar een locatie waar de geluidbelasting ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer minder is.

4. Het derde lid, onderdeel b, aanhef en onder 3°, wordt niet eerder toegepast dan nadat de oude woning of het oude geluidgevoelige gebouw aan de bestaande functie is onttrokken.

Artikel 15. Ruimtelijke beperkingen binnen het beperkingengebied in verband met veiligheid

1. Op de gronden gelegen in de veiligheidsgebieden als bedoeld in artikel 12, eerste lid:
 - a. is een obstakel niet toegestaan, tenzij dit breekbaar en licht van constructie is en voldoet aan de voorschriften, bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Regeling burgerluchthavens;
 - b. zijn hellingen niet groter dan 5%;
 - c. zijn hellingovergangen zo geleidelijk mogelijk; en
 - d. zijn abrupte overgangen en plotseling tegengestelde hellingen niet toegestaan.
2. Het eerste lid geldt niet indien:
 - a. het obstakel of de helling is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit;
 - b. voor het obstakel of de helling vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is verleend; of
 - c. het obstakel een boom of struik betreft, tenzij de Inspectie Leefomgeving en Transport op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven oordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert of leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.
3. Het is verboden om op de gronden, bedoeld in het eerste lid, zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid uit te voeren voor zover dit werk of deze werkzaamheid niet voldoet aan de eisen met betrekking tot de vlakheid van het terrein, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 16. Hoogtebeperkingen in het beperkingengebied in verband met de vliegveiligheid

1. Op de gronden gelegen binnen de gebieden met hoogtebeperkingen, bedoeld in artikel 12, tweede lid, zijn geen obstakels toegestaan hoger dan de op de kaarten in de bijlagen 5a tot en met 5i aangegeven waarden.
2. Het eerste lid geldt niet indien:
 - a. het obstakel is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit;

- b. voor het obstakel vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is verleend; of
 - c. het obstakel een boom of struik betreft, tenzij de Inspectie Leefomgeving en Transport op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven oordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert of leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.
- 3. Op de gronden als bedoeld in het eerste lid, is het verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid uit te voeren voor zover dit werk of deze werkzaamheid niet voldoet aan de eisen met betrekking tot de vlakheid van het terrein, genoemd in artikel 15, eerste lid.

Artikel 17. Beperkingen binnen het beperkingengebied in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeersdienstverlening

- 1. Op de gronden gelegen binnen het beperkingengebied in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeersdienstverlening als bedoeld in artikel 12, derde lid, is geen obstakel toegestaan hoger dan de op de kaarten in de bijlagen 5j tot en met 5y aangegeven waarden.
- 2. Het eerste lid geldt niet indien:
 - a. het obstakel is opgericht, geplaatst of aangelegd overeenkomstig een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit;
 - b. een omgevingsvergunning voor het bouwen of een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit is verleend; of
 - c. het obstakel een boom of struik betreft, tenzij de Inspectie Leefomgeving en Transport op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven of LVNL beoordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de goede werking van de apparatuur, bedoeld in artikel 11, derde lid, oplevert.
- 3. Op de gronden als bedoeld in het eerste lid, is het verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit een werk, geen bouwwerk zijnde, of een werkzaamheid uit te voeren voor zover dit werk of deze werkzaamheid niet voldoet aan de eisen met betrekking tot de vlakheid van het terrein, bedoeld in artikel 15, eerste lid.

Artikel 18. Beperkingen in verband met vogelaantrekkende functies en grondgebruik

- 1. Op de gronden gelegen binnen het beperkingengebied met vogelaantrekkende activiteiten, bedoeld in artikel 12, vierde lid, is een functie of een grondgebruik binnen de volgende categorieën niet toegestaan:
 - a. industrie in de voedingsopslag met extramurale opslag of overslag;
 - b. viskwekerij met extramurale opslag;
 - c. opslag of verwerking van afvalstoffen met extramurale opslag of verwerking;
 - d. natuurgebied of vogelgebied;
 - e. moerasgebied of oppervlaktewater of een combinatie daarvan groter dan drie hectare dan wel waarvan het totaal van de opgesplitste delen groter is dan drie hectare.
- 2. Het eerste lid geldt niet:

- a. voor zover een functie of een grondgebruik rechtmatig was op de dag vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit; of
- b. wanneer op basis van een studie naar de vogelaantrekkende werking kan worden geconcludeerd dat een functie of een grondgebruik geen onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert of leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.

Artikel 19. Laserstraalvrij gebied

- 1. Op de gronden gelegen binnen het laserstraalvrij gebied, bedoeld in artikel 12, vijfde lid, is een functie voor of een gebruik door een laserstraal die de vliegveiligheid kan verstoren niet toegestaan.
- 2. Het eerste lid geldt niet voor zover de functie of het gebruik rechtmatig was op de dag vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

HOOFDSTUK 4. Wijziging Luchthavenbesluit Eelde

Artikel 20. Wijziging Luchthavenbesluit Eelde

In artikel 1 van het Luchthavenbesluit Eelde wordt in de begripsbepaling van '*spoedeisende hulpverlening*' '*humanitaire vluchten en donorvluchten*' vervangen door '*humanitaire vluchten, donorvluchten en vluchten in het kader van de rampenbestrijding of crisisbeheersing*';.

HOOFDSTUK 5. SLOTBEPALINGEN

Artikel 21. Intrekken Omzettingsregeling

De Omzettingsregeling luchthaven Rotterdam The Hague Airport wordt ingetrokken.

Artikel 22. Wijziging artikel 4

Met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt artikel 4 als volgt gewijzigd:

In het tweede lid wordt 'maximaal 17.860 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar' vervangen door 'maximaal 22.240 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar'.

Artikel 23. Evaluatiebepaling

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van dit besluit en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit, waaronder de milieueffecten, in de praktijk.

Artikel 24. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 25. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Luchthavenbesluit Rotterdam.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

PM Rechtsmittelenclausule

BIJLAGEN BIJ HET LUCHTHAVENBESLUIT ROTTERDAM

Bijlage 1a als bedoeld in artikel 10 van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:10.000) met aanduiding van het luchthavengebied en de ruimtelijke indeling

Bijlage 1b als bedoeld in artikel 4 van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met de locatie van de handhavingspunten en de grenswaarde in de handhavingspunten

Bijlage 2a als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met de contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risico, geldend vanaf inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit

Bijlage 2b als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met de contouren ter aanduiding van het 10^{-5} en 10^{-6} plaatsgebonden risico, geldend vanaf 1 november 2034

Bijlage 3a als bedoeld in de artikelen 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met de contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van 70 L_{den} , 56 L_{den} en 48 L_{den} , geldend vanaf inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit

Bijlage 3b als bedoeld in de artikelen 11, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met de contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van 70 L_{den} , 56 L_{den} en 48 L_{den} , geldend vanaf 1 november 2034

Bijlage 4 als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met veiligheidsgebieden

Bijlage 5a als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Take-off climb Surfaces

Bijlage 5b als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Take-off climb Surface oostelijk deel

Bijlage 5c als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Take-off climb Surface westelijk deel

Bijlage 5d als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces

Bijlage 5e als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces middendeel

Bijlage 5f als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam

Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces oostelijk deel

Bijlage 5g als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Approach en Transitional Surfaces westelijk deel

Bijlage 5h als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Inner horizontal en Conical Surface

Bijlage 5i als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Outer horizontal Surface

Bijlage 5j als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: ILS-surface voor baan 06

Bijlage 5k als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: ILS-surface voor baan 24

Bijlage 5l als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Directional DME surface voor baan 06

Bijlage 5m als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Directional DME surface voor baan 24

Bijlage 5n als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor Glide Path antenne van baan 06

Bijlage 5o als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor Glide Path antenne van baan 24

Bijlage 5p als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor de DVOR

Bijlage 5q als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor ontvangststation A

Bijlage 5r als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor ontvangststation B

Bijlage 5s als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor zendstation A

Bijlage 5t als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor zendstation B

Bijlage 5u als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor noodzendstation

Bijlage 5v als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor noodontvangststation

Bijlage 5w als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Surface voor de VDF-peiler

Bijlage 5x als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Windturbine-surface voor de DVOR/DME

Bijlage 5y als bedoeld in artikel 12, derde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met hoogtebeperkingen: Windturbine-surface voor de VDF-peiler

Bijlage 6 als bedoeld in artikel 12, vierde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende activiteiten en grondgebruik

Bijlage 7 als bedoeld in artikel 12, vijfde lid, van het Luchthavenbesluit Rotterdam
Kaart (1:50.000) met het laserstraalvrije gebied

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Inhoud

1.	Inleiding	18
1.1	Aanleiding	18
1.2	Leeswijzer	20
2.	Wettelijk kader en procedures	21
2.1	Wettelijk kader	21
2.1.1	Wet luchtvaart	21
2.1.2	Besluit burgerluchthavens (Bbl)	23
2.1.3	Regeling burgerluchthavens (Rbl), Doc29 en NORAH	23
2.1.4	Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (Rvgt) en EU- Verordening 139/2014	24
2.1.5	Omgevingswet en Omgevingsbesluit	25
2.1.6	Algemene wet bestuursrecht	27
2.1.7	EVRM	27
2.2	Voormalige juridische grondslag voor luchthaven Rotterdam	27
2.3	Procedure van totstandkoming	27
2.3.1	Proces tot aanvraag van het Luchthavenbesluit	27
2.3.2	Regionale verkenning	28
2.3.3	Initiatief en reikwijdte en detailniveau	28
2.3.4	Inhoudelijke analyses voor de aanvraag van het Luchthavenbesluit	30
2.3.5	Besluitvorming	31
3.	Beleidskader luchthaven Rotterdam	34
3.1	Luchtvaartnota 2020-2050	34
3.1.1	Algemeen	34
3.1.2	Luchthaven Rotterdam	35
3.2	Programma Luchtruimherziening	35
3.3	Volgen van luchtverkeersroutes	36
3.4	Nota Ruimte	37
3.5	Ruimtelijk beleid provincie Zuid-Holland	37
3.6	Ruimtelijk beleid gemeente Rotterdam	37
4.	Economische effecten	39
4.1	Algemeen	39
4.2	Vervoersprognoses	40
4.2.1	Groei en historische ontwikkeling	40
4.2.2	Nulalternatief: referentiesituatie	40
4.2.3	Voorgenomen gebruik: standstill en innovatieruimte	40
4.2.4	Vergelijking vliegtuigbewegingen en passagiers	41
4.2.5	Vervoer per type segment	41
4.2.6	Scenario's Hoog en Laag	41
4.3	Bedrijfseconomische haalbaarheid	41
4.3.1	Investerings (CAPEX)	42
4.3.2	Operationele kosten (OPEX)	42

4.3.3	Opbrengsten	42
4.3.4	Exploitatieresultaat	42
4.3.5	Effecten voor luchtvaartmaatschappijen	43
4.3.6	Innovatieruimte: SAF, elektrisch en waterstof	43
4.4	Maatschappelijk-economische effecten	44
4.4.1	Reizigerseffecten	44
4.4.2	Klimaat effecten	45
4.4.3	Omgevingseffecten	45
4.4.4	Overige elementen	46
4.5	Toetsing van de economische onderbouwing	47
5.	Milieueffecten	49
5.1	Algemeen	49
5.2	Uitgangspunten MER	49
5.2.1	Inleiding	49
5.2.2	Doelstellingen	50
5.2.3	Alternatieven	50
5.3	Geluidbelasting van het luchthavenverkeer	54
5.3.1	Inleiding	54
5.3.2	Methode	54
5.3.3	Geluidbelasting gedurende het etmaal (Lden)	55
5.3.4	Geluidbelasting gedurende de nacht (Lnight)	55
5.3.5	Verwacht aantal passages boven de 65 dB	56
5.3.6	Overige geluidaspecten	56
5.3.7	Conclusie	57
5.4	Externe veiligheid	57
5.4.1	Plaatsgebonden risico	58
5.4.2	Totaal risicogewicht (TRG)	59
5.4.3	Groepsrisico	60
5.4.4	Industrieën binnen de 10-8 PR-contour met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen	60
5.4.5	Externe veiligheidsrisico als gevolg van de aanvoer en opslag van vliegtuigbrandstof	60
5.5	Emissies en luchtkwaliteit	61
5.5.1	Algemeen	61
5.5.2	Huidige situatie en autonome ontwikkeling	62
5.5.3	Effecten	62
5.6	Natuurbehoud en biodiversiteit	66
5.6.1	Verstoring van beschermde soort en leefgebieden	67
5.6.2	Verstoring van Natura 2000-gebieden	67
5.6.3	Verstoring van Natuurnetwerk Nederland (NNN)	67
5.6.4	Stikstofdepositie	67
5.7	Gezondheid	68
5.7.1	Beoordelingscriteria en methode	68
5.7.2	Uitkomsten beoordeling gezondheidseffecten	70
5.8	Ruimtelijke ordening	70
5.8.1	Geluid	70
5.8.2	Externe veiligheid	70
5.8.3	Vliegveiligheid	71
5.9	Bereikbaarheid en verkeer	72
5.10	Gevoelighedsanalyse passagiersaantallen	72
6.	Regionale verkenning	73
6.1	Algemeen	73
6.2	Periode 2013 – 2019: jaren tot aan participatietraject	73

6.3	Participatietraject (2020-2022)	74	
6.3.1	Zorgvuldig proces	74	
6.3.2	Input van betrokkenen bij proces	74	
6.4	Zienswijzeprocedure Notitie Reikwijdte en Detailniveau (2023)		78
6.5	Nadere gesprekken na het Participatietraject (2023-2024)		78
6.6	Resultaten (opbrengsten)	78	
7.	Parallele trajecten en procedures	81	
7.1	Uitgevoerde toetsen op het Luchthavenbesluit	81	
7.2	Veiligheidscertificaat	89	
7.3	Militair medegebruik	89	
8.	Overwegingen	90	
8.1	Algemeen	90	
8.2	Afweging van economische belangen	90	
8.3	Afweging van milieu- en veiligheidsbelangen	91	
8.3.1	Milieueffecten	91	
8.3.2	Veiligheidseffecten	92	
8.3.3	Conclusies	92	
8.4	Afweging van participatieproces	93	
8.5	Afweging en overweging innovatieruimte	95	
8.5.1	Inleiding	95	
8.5.2	Aanvraag innovatieruimte en doelstelling klimaatneutrale luchtvaart	96	
8.5.3	Slotcoördinatie	96	
8.5.4	Milieu- en omgevingsaspecten	97	
8.5.5	Economische aspecten	97	
8.5.6	Overige overwegingen	97	
8.5.7	Afweging	98	
8.6	Afweging en overweging hinderbeperkende maatregelen	99	
8.7	Overwegingen aanvullende maatregelen	102	
8.7.1	Exclusieve grenswaarde voor maatschappelijk verkeer	102	
8.7.2	Additionele grenswaarden en regels vanwege geluidbelasting	104	
8.7.3	Additionele grenswaarden en regels vanwege lokale luchtverontreiniging	111	
8.7.4	Additionele grenswaarden en regels vanwege (externe) veiligheid	114	
8.7.5	Vastleggen grenswaarden en contouren geluidbelasting en externe veiligheid startjaar en zichtjaar	115	
8.8	Afweging in relatie tot EVRM	116	
9.	Evaluatie	118	
10.	Verwerking reactie voorhang- en zienswijzenprocedure		119
11.	Samenvatting besluit	120	
12.	Handhaving	123	
12.1	Handhaving door ILT	123	
12.2	Ruimtelijke doorwerking en handhaving door gemeenten		124
12.3	Verslaglegging	125	
12.4	Overleg en klachten	125	
12.5	Planschade en nadeelcompensatie	126	
13.	Regeldruk en administratieve lasten	126	
14.	Inwerkingtreding	129	
	Artikelsgewijze toelichting	130	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (hierna: Wet RBML) op 1 november 2009 is een nieuw stelsel van bepalingen voor luchthavens, met uitzondering van Schiphol, in werking getreden¹. Dit stelsel bevat regels om de milieuruimte en externe veiligheidsruimte van luchthavens te bepalen, zowel voor het gebruik van de luchthaven door vliegverkeer als voor de ruimtelijke indeling van het gebied in de nabijheid van luchthavens.

Om dit nieuwe stelsel volledig te implementeren schrijft de Wet RBML voor dat de gebruiksvergunning van de luchthaven Rotterdam vervangen moet worden door een luchthavenbesluit. Om het nieuwe stelsel al zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de Wet RBML van toepassing te laten zijn, is voor de luchthaven Rotterdam al in 2013 de zogenoemde Omzettingsregeling vastgesteld en van kracht geworden². De Omzettingsregeling vormt een soort overgangsbesluit tussen het aanwijzingsbesluit dat in het verleden op grond van de Luchtvaartwet is vastgesteld en het Luchthavenbesluit dat voor de luchthaven Rotterdam op grond van de nieuwe regelgeving moet worden vastgesteld. Met de grenswaarden voor maximale geluidbelasting in handhavingpunten zoals opgenomen in de Omzettingsregeling, was de bescherming van de omgeving geborgd. Daarnaast zijn ter bescherming van de omgeving nog enkele andere beperkingen gesteld aan het gebruik van de luchthaven via onder andere de tijden waarop en de voorwaarden waaronder verschillende soorten luchthavenluchtverkeer van de luchthaven Rotterdam gebruik kunnen maken. De Omzettingsregeling is van kracht gebleven tot het moment waarop voor de luchthaven een luchthavenbesluit is vastgesteld en deze in werking is getreden.

Om te komen tot een luchthavenbesluit wordt het proces gevolgd zoals beschreven in de Luchtvaartnota 2020–2050³ (hierna: de Luchtvaartnota). Hierbij is het uitgangspunt dat de exploitant een onderbouwde aanvraag, inclusief milieuonderzoeken (een milieueffectrapport (MER) of mer-beoordelingsnotitie) en een economische onderbouwing, indient bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Voor de besluitvorming over de aanvraag is het namelijk van belang dat alle relevante informatie in kaart wordt gebracht met betrekking tot de aspecten veiligheid, economie, milieu en leefomgevingskwaliteit en er daarmee een goede kennisbasis ligt waarmee publieke belangen in kaart worden gebracht.

In 2011 is de beroepsprocedure over het wijzigingsbesluit van de aanwijzing luchtvaartterrein Rotterdam The Hague Airport van 22 september 2010 afgerond en is het wijzigingsbesluit onherroepelijk geworden. Direct nadat het bevoegd gezag dit besluit heeft omgezet in een omzettingsregeling, is de luchthaven gestart met het traject voor de aanvraag van een luchthavenbesluit. Daarbij zijn verschillende stappen gezet, zoals het indienen van een Notitie reikwijdte en detailniveau (NRD), het uitvoeren van een MER en een kosten-baten-analyse. Door verschillende factoren, waaronder fouten in de invoergegevens voor geluidberekeningen en gebrek aan draagvlak, is de aanvraag uiteindelijk uitgebleven en is gewacht op de Luchtvaartnota 2020-2050. Nadien is een participatietraject gestart. Hoewel dit niet heeft geleid tot een gedragen voorkeursalternatief, heeft het wel de nodige inzichten opgeleverd, mede op basis waarvan de luchthaven een aanvraag voor een luchthavenbesluit heeft voorbereid.

¹ Stb. 2008, 561.

² Stcrt. 2013, 11153.

³ Bijlage bij Kamerstukken I 2020–2021, 31 936, nr. 820.

Mede in het licht van bovenstaande heeft de exploitant van de luchthaven Rotterdam, Rotterdam Airport B.V. (hierna: de initiatiefnemer), op 1 oktober 2025 bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het bevoegd gezag) een aanvraag gedaan voor een luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam (met kenmerk: 2025-LHB01).

Onder de Omzettingsregeling was het aantal bewegingen onbeperkt binnen de geluidsruimte. Voor de aantallen in de aanvraag is gekeken naar het gebruiksjaar 2019. Op jaarbasis vraagt de initiatiefnemer ruimte aan voor het kunnen accommoderen van 59.689 vliegtuigbewegingen in het startjaar (2027) en 64.069 in het zichtjaar (2035). Het gaat om 17.860 bewegingen handelsverkeer, 7.540 bewegingen maatschappelijk verkeer⁴, 1.020 bewegingen business aviation en 27.980 overig general aviation (GA) verkeer (zie verder hoofdstuk 2 en 3). Het verschil tussen startjaar en zichtjaar zit in de aangevraagde innovatieruimte van 4.380 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer in het zichtjaar. Voor militair verkeer zijn 350 bewegingen aangevraagd en voor de overheid (regeringsvluchten) 78 vliegtuigbewegingen. Voor uitwijkers en luchtvaartuigen in nood blijft de luchthaven Rotterdam altijd toegankelijk.

Daarbij is ook een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige gebruiksvergunning, de Omzettingsregeling luchthaven Rotterdam, (hierna: Omzettingsregeling), gevraagd. Het gaat om:

- Bevriezen handelsverkeer op niveau 2019 tot 5 jaar na inwerkingtreding van dit besluit waarna onder een aantal voorwaarden gedurende vier jaar een jaarlijkse toename van 1.095 vliegtuigbewegingen handelsverkeer binnen de beschikbaar gekomen geluidsruimte;
- Het aantal vertraagde landingen van handelsverkeer na 23.00 uur neemt stapsgewijs af naar maximaal 180 in 2032. Dit is een halvering ten opzichte van gebruiksjaar 2019. Vertraagde landingen mogen tot uiterlijk 0.00 uur landen, waar dat nu onder voorwaarden tot 01.00 uur mogelijk is.
- Tussen 07.00 en 09.00 uur maximaal 10 starts en geen landingen. In gebruiksjaar 2019 was op circa 70 dagen sprake van 10 of meer starts in dit tijdsblok (waarvan circa 30 dagen meer dan 10 starts). Op de overige dagen varieert het aantal starts tussen 1 en 9 per dag. In gebruiksjaar 2025 was op geen enkele dag sprake van meer dan 10 starts. In dit jaar varieert het aantal starts per dag tussen 3 en 8. In gebruiksjaar 2019 was op circa 120 dagen sprake van 1 tot 3 landingen en op 1 dag 6 landingen in dit tijdsblok. In gebruiksjaar 2025 varieerde op circa 160 dagen het aantal landingen tussen 1 en 3.
- De starttijd van 07.00 uur blijft voor stillere vliegtuigen gehandhaafd. Voor minder stille vliegtuigen wijzigt de starttijd gefaseerd naar 08.30 uur.
- Tussen 21.00 en 23.00 uur maximaal 10 landingen en geen starts. In gebruiksjaar 2019 was op 5 dagen sprake van meer dan 10 landingen in dit tijdsblok. Voor het overige varieerde het aantal landingen in dit tijdsblok tussen de 2 en 10. In gebruiksjaar 2025 was er geen sprake van meer dan 10 landingen in dit tijdsblok. Het aantal landingen in dit tijdsblok varieerde tussen de 1 en 8. In gebruiksjaar 2019 was op circa 100 dagen sprake van 1 tot 3 starts in dit tijdsblok en in gebruiksjaar 2025 was dat op circa 75 dagen het geval.
- Geen business aviation tussen 00.00 en 07.00 uur, met uitzondering van 20 intercontinentale landingen. In gebruiksjaar 2019 vonden 229 vluchten plaats en in gebruiksjaar 2025 vonden 154 vluchten plaats. Voor militair en regeringsverkeer wordt hetzelfde regime aangevraagd als voor business aviation. Business aviation is

⁴ In de toelichting op het Luchthavenbesluit wordt voor de vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en de uitoefening van politietaken de term "maatschappelijk verkeer" gebruikt. 19

nu de gehele nacht mogelijk, zowel landend als startend, militair en regeringsverkeer ook.

- Positievluchten vanaf 06.30 uur en maximaal 48 per gebruiksjaar in plaats van ongelimiteerd 06.00 uur. In gebruiksjaar 2019 was sprake van 25 positievluchten en in gebruiksjaar 2025 van 15 positievluchten.
- Aparte gebruikruimte voor maatschappelijk verkeer, waar er nu één geluidsruimte is voor alle verkeer.

Het bevoegd gezag heeft het verzoek van de initiatiefnemer en de daarbij geleverde onderbouwing overwogen en na de beoordeling van de ingediende zienswijzen en de voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer een luchthavenbesluit voorbereid conform de daartoe strekkende bepalingen in de Wet luchtvaart.

Het voorliggende besluit betreft een luchthavenbesluit op grond van de Wet luchtvaart voor de luchthaven Rotterdam. Met het Luchthavenbesluit Rotterdam (hierna: het Luchthavenbesluit) kan de initiatiefnemer de beoogde ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven Rotterdam realiseren. Het Luchthavenbesluit vervangt de Omzettingsregeling die door het bevoegd gezag is vastgesteld op grond van het overgangsrecht in de Wet RBML. De Omzettingsregeling heeft het Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam van 17 oktober 2001⁵, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 september 2010⁶, vervangen.

1.2 Leeswijzer

In de nota van toelichting is in hoofdstuk 2 het wettelijk kader beschreven dat voor de luchthaven Rotterdam geldt. Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidskaders voor de luchthaven Rotterdam en omgeving zoals deze door het Rijk en de regionale en lokale overheden is vastgesteld. De hoofdstukken 4 en 5 beschrijven achtereenvolgens de te verwachten effecten van het Luchthavenbesluit op de economie, het milieu en de ruimtelijke kwaliteit. In hoofdstuk 6 wordt weergegeven hoe de initiatiefnemer de belangen van haar omgeving in kaart heeft gebracht door middel van zijn participatietraject. In hoofdstuk 7 worden de relevante parallelle trajecten en procedures geschetst, bijvoorbeeld ten aanzien van de toetsen die zijn uitgevoerd op het Luchthavenbesluit. Hoofdstuk 8 laat zien welke overwegingen tot het besluit hebben geleid. Hoofdstuk 9 gaat in op de evaluatiebepaling. Hoofdstuk 10 gaat in op de zienswijzen op het ontwerp Luchthavenbesluit en de reactie vanuit de Eerste en Tweede Kamer. In hoofdstuk 11 wordt aangegeven welk besluit het bevoegd gezag heeft genomen. Hoofdstuk 12 geeft aan op welke wijze het besluit wordt gehandhaafd en hoofdstuk 13 geeft een overzicht van de regeldruk en administratieve lasten. Hoofdstuk 14 geeft tenslotte informatie over de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit. De artikelsgewijze toelichting volgt na het algemene deel van de nota van toelichting.

⁵ Stcrt. 2001, 209.

⁶ Stcrt. 2010, 16205.

2. Wettelijk kader en procedures

2.1 Wettelijk kader

2.1.1 Wet luchtvaart

Het Luchthavenbesluit valt onder het regime van de Wet luchtvaart. In artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart wordt bepaald dat de luchthaven Rotterdam van nationale betekenis is. Voor luchthavens van nationale betekenis wordt het Luchthavenbesluit ingevolge artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) vastgesteld. De voordracht voor het Luchthavenbesluit wordt gedaan door het bevoegd gezag.

Het is op grond van artikel 8.1a, derde lid, van de Wet luchtvaart verboden om een (burger)luchthaven van nationale betekenis in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit geldt. Een luchthavenbesluit bevat bepalingen omtrent het luchthavenluchtverkeer (waaronder grenswaarden met het oog op de geluidbelasting, het externe veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging) en de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven. Deze richten zich tot sectorpartijen als de exploitant, de luchtverkeersleidingorganisatie(s) en de gezagvoerders die van de luchthaven gebruikmaken, alsmede, wat de bepalingen omtrent de ruimtelijke indeling betreft, tot gemeenten.

In een luchthavenbesluit kan op grond van artikel 8.70, tweede lid, in combinatie met artikel 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart binnen de totale gebruiksruimte een grenswaarde met het oog op de geluidbelasting exclusief worden toegewezen voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en de uitoefening van politietaken als bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012 (hierna: maatschappelijk verkeer). Vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening zijn (militaire) vluchten ter bestrijding van brand, vluchten van een Search and Rescue-dienst als bedoeld in artikel 1 van de Regeling inzake de SAR-dienst 1994, traumavluchten, ambulancevluchten, humanitaire vluchten, donorvluchten en vluchten in het kader van de rampenbestrijding of crisisbeheersing. Met dit laatste is niet alleen de brandweezorg, maar ook de bij en krachtens de Wet veiligheidsregio's geregelde rampenbestrijding en crisisbeheersing afgedekt. Ook bij rampenbestrijding en crisisbeheersing is acuut optreden noodzakelijk waarbij (militaire) luchtvaartuigen kunnen worden ingezet. Daarmee ontstaat een aparte gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer. Ook kunnen op grond van artikel 8.70, tweede lid, in combinatie met artikel 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart regels of grenswaarden worden opgenomen die noodzakelijk zijn met het oog op het externe veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging.

Naast de grenswaarden en gebruiksregels bevat het Luchthavenbesluit de aanduiding van het luchthavengebied en de bestemmingen die daarbinnen gelden. De regels binnen het luchthavengebied beperken zich tot het aanwijzen van de gronden bestemd voor de start- en landingsbanen. Ook bevat het Luchthavenbesluit de beperkingengebieden buiten het luchthavengebied met de daarin geldende ruimtelijke regels in verband met de geluidbelasting, het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer en in verband met de vliegveiligheid. De regels in de beperkingengebieden kennen verschillende regimes. Zo gelden in de beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer regels omtrent de toelaatbaarheid van gebouwen. Er zijn gebieden waar voor bepaalde gebouwen geldt dat ze aan hun functie moeten worden onttrokken en gebieden waar bepaalde nieuwe gebouwen verboden zijn. In bepaalde gebieden leiden de regels onder

andere tot hoogtebeperkingen voor nieuwe objecten, gebouwen of bouwwerken (zoals windmolens) in verband met de vliegveiligheid en daarnaast tot beperking van nieuwe vogelaantrekkende activiteiten.

Met het vastleggen van de gebieden en regels in verband met de vliegveiligheid wordt uitvoering gegeven aan bepalingen die door de Internationale burgerluchtvaartorganisatie in bijlage 14 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart zijn vastgesteld (hierna: ICAO-verdrag).⁷ Nederland heeft deze regels geïmplementeerd in de Wet luchtvaart, het Besluit burgerluchthavens (hierna: Bbl), de Regeling burgerluchthavens (hierna: Rbl) en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (hierna: Rvglt). Anders dan de beperkingengebieden in verband met de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer, is de omvang van de gebieden in verband met de vliegveiligheid niet gerelateerd aan de verwachte hoeveelheid luchtvaartuigen. Deze beperkingengebieden zijn gerelateerd aan het type luchtvaart dat van de luchthaven gebruik gaat maken, de openstellingstijden en het feit dat het luchthavenluchtverkeer wordt gecoördineerd door een luchtverkeersleidingorganisatie.

De bepalingen in het Luchthavenbesluit omtrent de ruimtelijke indeling van het luchthavengebied en de beperkingengebieden richten zich niet tot de sectorpartijen, maar tot de betrokken gemeenten. Op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid, en artikel 8.8 van de Wet luchtvaart dienen de gemeenten het luchthavengebied en de beperkingengebieden, alsmede de beperkingen die daarin gelden, binnen een jaar na inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit dan wel binnen een andere bij het besluit te bepalen termijn in hun omgevingsplan op te nemen. Op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid, en de artikelen 8.8, tweede lid, van de Wet luchtvaart kan het bevoegd gezag, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een voorbereidingsbesluit nemen als bedoeld in artikel 4.16, tweede lid, van de Omgevingswet. In het derde lid van artikel 4.16 van de Omgevingswet is bepaald dat het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan wijzigt met voorbeschermingsregels.

Uit artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, tweede lid, en artikel 8.9, tweede lid, van de Wet luchtvaart volgt verder dat bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit het Luchthavenbesluit in acht moet worden genomen. Als het Luchthavenbesluit de bouw- of aanlegactiviteit niet toestaat, kan de gevraagde omgevingsvergunning niet worden verleend.

Met het opleggen van ruimtelijke regels worden diverse belangen gediend. Naast de vliegveiligheid is dat de bescherming van de omgeving tegen de gevolgen van de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico vanwege het luchthavenluchtverkeer. Het is mogelijk dat in bijzondere gevallen deze belangen ook worden gediend zonder dat aan het Luchthavenbesluit strikt de hand wordt gehouden. Voor die gevallen is in artikel 8.9, derde tot en met vijfde lid, van de Wet luchtvaart, een afwijkmogelijkheid opgenomen met een verklaring van geen bezwaar. Deze verklaring wordt afgegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) namens het bevoegd gezag.

⁷ Het op 7 december 1944 tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (*Trb.* 1973, 109).

2.1.2 *Besluit burgerluchthavens (Bbl)*

Het Bbl regelt onder meer, als nadere uitwerking van de Wet luchtvaart, welke gebieden en voorschriften in het Luchthavenbesluit opgenomen moeten worden en volgens welke bepalingen en waarden deze worden vastgesteld. Bij het vaststellen van de ruimtelijke beperkingengebieden en de regels die daarin gelden, is in het besluit overeenkomstig artikel 8.70, vierde lid, van de Wet luchtvaart het Bbl in acht genomen.

Het Luchthavenbesluit bevat op grond van artikel 8 van het Bbl voor het luchthavenluchtverkeer in ieder geval:

- één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt, en
- één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van een geluidcontour van 56 L_{den} ⁸.

Verder bevat het Luchthavenbesluit op grond van artikel 9 van het Bbl in ieder geval:

- contouren ter aanduiding van het 10^{-5} - en 10^{-6} -plaatsgebonden risico (externe veiligheid);
- een geluidcontour van 48 L_{den} ;
- een geluidcontour van 56 L_{den} ;
- een geluidcontour van 70 L_{den} ;
- contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden;
- een gebied met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid;
- contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding;
- een gebied van 6 kilometer rondom de start- en landingsbaan met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekende activiteiten en grondgebruik;
- een laserstraalvrij gebied.

Binnen deze contouren en gebieden gelden ruimtelijke beperkingen die in de artikelen 10 tot en met 17 van het Bbl zijn beschreven. In deze artikelen is een afwijkmogelijkheid opgenomen in de vorm van een verklaring van geen bezwaar. Deze verklaring wordt afgegeven door de ILT namens het bevoegd gezag.

Voor de geluidcontour van 48 L_{den} gelden geen generieke ruimtelijke beperkingen. Voor deze contour geldt op grond van artikel 19 van het Bbl dat bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit een afweging wordt gemaakt over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in relatie tot het gebruik van de luchthaven.

2.1.3 *Regeling burgerluchthavens (Rbl), Doc29 en NORAH*

De Rbl bevat rekenvoorschriften om de omvang te bepalen van de gebieden waar ruimtelijke beperkingen gelden als gevolg van geluid, externe veiligheid en vliegveiligheid. Daarnaast zijn er ook rekenvoorschriften om de geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven te bepalen en bepalingen die relevant zijn voor de handhaving van het Luchthavenbesluit. De maximaal toegestane geluidbelasting wordt in elk geval vastgelegd in de vorm van grenswaarden in handhavingspunten in de omgeving van de luchthaven Rotterdam.

⁸ Waar in het Luchthavenbesluit wordt gesproken over L_{den} wordt bedoeld dB(A) L_{den} .

Met ingang van 30 juli 2024 zijn onder begeleiding van de European Union Aviation Safety Agent (EASA) Europese rekenmethoden voor geluid, afkomstig van vliegtuigen en helikopters, ontwikkeld. Het betreft de rekenmethoden Doc29 (Report on Standard Method of Computing Noise Contours around Civil Airports) voor geluid afkomstig van vliegtuigen en NORAH (Noise of Rotorcraft Assessed by a Hemisphere-approach) voor geluid afkomstig van helikopters. Deze rekenvoorschriften zijn opgenomen in de Rbl. Voorheen werd gebruikgemaakt van het Nederlands Rekenmodel (hierna: NRM), waarmee ook de grenswaarden voor de maximale geluidbelasting in de Omzettingsregeling zijn bepaald. Door het gebruik van Doc29 en NORAH wordt de geluidbelasting rond regionale burgerluchthavens nauwkeuriger bepaald, onder andere door gebruik te maken van uitgebreidere vliegtuiggegevens en een verbeterde modellering van de vliegoperaties rondom de luchthavens. Hierdoor sluiten de berekeningen nauwkeuriger aan bij het werkelijke geluid in de leefomgeving rond de luchthavens. De leefomgeving wordt hierdoor beter beschermd tegen de hinder die vliegtuiggeluid met zich meebrengt.

Het vervangen van de bepalingsmethoden voor de geluidbelasting sluit aan bij de aanbevelingen van de Programmatische Aanpak Meten van Vliegtuiggeluid (PAMV).⁹ Het sluit ook aan bij de Europese bepalingsmethoden en er wordt invulling gegeven aan het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage uit 2016¹⁰. De geluidbelasting in de grenswaarden en in de beperkingengebieden vanwege de geluidbelasting in het Luchthavenbesluit zijn dan ook bepaald volgens de methoden van Doc29 en NORAH.

Geluidbelasting in L_{den}

De L_{den} -geluidbelasting, die conform het hierboven genoemde rekenvoorschrift wordt berekend, heeft betrekking op al het luchthavenluchtverkeer op een luchthaven. Daarbij hoort het geluid van landende en startende vliegtuigen (op de start- en landingsbaan en in de lucht), maar ook het geluid op de grond (van bijvoorbeeld het taxiën van en naar de baan). Alhoewel dit laatste lokaal tot hinder kan leiden, is het effect van taxiënde vliegtuigen op de totale berekende jaargemiddelde geluidbelasting verwaarloosbaar. Daarom wordt dit effect niet in kaart gebracht in de bepalingsmethode Doc29.

2.1.4 Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (Rvgt) en EU-Verordening 139/2014

Op grond van artikel 8.1a, vierde lid, van de Wet luchtvaart is het verboden een overige luchthaven waarvoor een luchthavenbesluit vereist is, in bedrijf te hebben zonder een geldig veiligheidscertificaat. De Rvgt stelt eisen aan de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het veilig gebruik van luchthavens en andere terreinen met het oog op de orde en veiligheid op die luchthavens en terreinen op basis van artikel 8a.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Vanaf 31 december 2017 dienen luchthavens te beschikken over een veiligheidscertificaat op basis van EU-verordening 139/2014.¹¹ Op het moment dat luchthavens over een certificaat op basis van de EU-verordening 139/2014 beschikken zijn de regels uit de Rvgt over de certificering dan ook niet langer van toepassing. Een aantal bepalingen, genoemd in artikel 2, tweede lid, van de Rvgt, blijft echter wel van toepassing omdat deze voorschriften bevatten die niet op EU-niveau worden

⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 31 936 nr. 1156.

¹⁰ Commissie mer, Advies 3052, Nieuw Normen- en Handhavingssysteem Schiphol 2016, 25 augustus 2016.

¹¹ Verordening (EU) nr. 139/2014 van de Europese Commissie van 12 februari 2014 tot vaststelling van eisen en administratieve procedures met betrekking tot luchtvaartterreinen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2014, L 44).

gereguleerd. De initiatiefnemer beschikt over een Europees veiligheidscertificaat. De wijzigingen in dit Luchthavenbesluit vergen niet dat er een nieuw veiligheidscertificaat aangevraagd moet worden door de initiatiefnemer. De ILT heeft dit bevestigd.

2.1.5 Omgevingswet en Omgevingsbesluit

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht geworden. Hierin zijn onderdelen van de (voormalige) Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming de Wet ruimtelijke ordening opgenomen.

Milieueffectrapportage en beoordeling

Op basis van artikel 16.43 van de Omgevingswet worden bij algemene maatregel van bestuur de projecten en de daarvoor benodigde besluiten aangewezen die (a) aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport (MER) moet worden gemaakt en waarvoor (b) 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. Een milieueffectrapport is verplicht bij een project wanneer (1) het project is opgenomen in kolom 1 van de tabel in bijlage V bij het Omgevingsbesluit en (2) er een projectbesluit of een besluit nodig is, als genoemd in kolom 4 van die tabel.

Als het project voldoet aan de voorwaarden in kolom 2 van de tabel in bijlage V Omgevingsbesluit, dan is het opstellen van een project-MER verplicht. Voldoet het project niet aan die voorwaarden, dan is kolom 3 van de tabel van toepassing en mag eerst een mer-beoordeling gedaan worden. Met een mer-beoordeling bepaalt het bevoegd gezag of het project aanzienlijke milieueffecten heeft en dus of een milieueffectrapport nodig is.

De aanvraag betreft enkel een wijziging van het gebruik van de luchthaven Rotterdam en is daarmee een activiteit als bedoeld in categorie J7 kolom 3 van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Dit verplicht tot een mer-beoordelingsnotitie. Desondanks heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen een MER op te stellen en deze aangeboden aan het bevoegd gezag als onderdeel van de aanvraag voor het Luchthavenbesluit.

Natuur, flora en fauna

De Omgevingswet bevat verder regels die zijn gericht op het behoud van biodiversiteit en van aanwezige flora en fauna in Nederland. Activiteiten die mogelijk schade opleveren voor de natuur en de flora en fauna behoeven vergunningen, waarbij negatieve effecten eventueel moeten worden gemitigeerd.

Voor zover de effecten van het voorgenomen gebruik, in dit geval de wijziging van het bestaande gebruik van de luchthaven Rotterdam, kunnen leiden tot gevolgen voor natuurgebieden en voor kwetsbare soorten flora en fauna, zijn de genoemde wetten van toepassing. Eventueel benodigde vergunningen (onder andere de natuurvergunning) op basis van deze wetten moeten door de initiatiefnemer aangevraagd worden. Naar aanleiding van een verzoek van Rotterdam Airport B.V. van 1 oktober 2020 om een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming, heeft de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof bij besluit van 17 juni 2024 tot een positieve afwijzing van dat verzoek besloten.¹² Ook is een maatwerkvoorschrift¹³ meegegeven aan de

¹² Kenmerk: DGNV / 38275654 ZK-0000056059

¹³ Kenmerk: DGNV / 47411162 ZK-0000056059

initiatiefnemer. Een positieve weigering is een besluit waarbij het bevoegd gezag oordeelt dat de voorgenomen activiteiten zijn toegestaan zonder dat daar een vergunning voor nodig is. Door de vergunningaanvraag van Rotterdam Airport B.V. positief te weigeren is geoordeeld dat de aangevraagde activiteiten passen binnen de bestaande rechten van de luchthaven Rotterdam. Omdat het op grond van de jurisprudentie nog onduidelijk is of in dit geval met een positieve weigering de referentiesituatie bindend is vastgelegd, is bij separaat besluit aan de luchthaven ook een maatwerkvoorschrift opgelegd. Daarbij zijn de emissies van het vliegverkeer (incl. taxiën en APU, GPU, platformverkeer en proefdraaien) zoals berekend in de stikstofberekeningen behorend bij de aanvraag, als bovengrens vastgelegd. Daarmee wordt voorkomen dat in de toekomst meer stikstof wordt uitgestoten dan thans in de aanvragen voor de referentiesituatie is berekend. Tevens is aan de luchthaven Rotterdam de verplichting opgelegd ieder volgend gebruiksjaar te monitoren wat de stikstofemissie was en dit te rapporteren aan het bevoegd gezag.

Het voorgenomen gebruik van de aanvraag voor dit Luchthavenbesluit past binnen deze positieve afwijzing en maatwerkvoorschrift (zie paragraaf 5.5. en 5.6.).

Geluidcontourvlakken

In artikel 3.38, derde lid, aanhef en onderdeel b, van het Bkl wordt, voor het bepalen van het gecumuleerde geluid, voor de luchtvaart aangesloten op de geluidcontouren uit de luchtvaartwetgeving. Voor de luchthaven Rotterdam wordt een beperkter aantal geluidcontouren vastgesteld in het Luchthavenbesluit dan de geluidcontourenvlakken benodigd voor omgevingsrechtelijke voorschriften van het Bkl. Deze geluidcontourvlakken volgen niet uit artikel 3.38 van het Bkl maar worden genoemd in artikel 11.52 van het Bkl (inhoud gegevens geluidregister).¹⁴ De buitenrand van de contourvlakken van 70, 56, en 48 L_{den} in het geluidregister moet identiek zijn aan de geluidcontouren zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 11 van het Luchthavenbesluit. Dit kan alleen als het onderliggende vliegverkeer, waarop zowel de geluidcontouren van het tweede lid van artikel 11 van het Luchthavenbesluit en de geluidcontourvlakken van het geluidregister zijn gebaseerd, hetzelfde is. Het Luchthavenbesluit is hierin leidend voor het geluidregister. De regels over het register bepalen welke gegevens hierin moeten worden opgenomen maar niet hoe de geluidcontouren moeten worden bepaald.

In het Luchthavenbesluit zijn twee situaties opgenomen in bijlage 3a en 3b. De situatie in bijlage 3a geldt vanaf inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit. Deze situatie wordt aanvankelijk in het geluidregister opgenomen. De situatie in bijlage 3b geldt vanaf 1 november 2034. Deze situatie wordt later in het geluidregister opgenomen (zie ook paragraaf 8.7.5). In het geluidregister kan maar één situatie zijn opgenomen: de geldende. Het is niet mogelijk om met besluiten over het toelaten van geluidgevoelige bestemmingen binnen een beperkingengebied of het bepalen van de bouwtechnische voorschriften rekening te houden met de toekomst. De dag waarop de vergunning wordt aangevraagd, bepaalt welke voorschriften van toepassing zijn.

¹⁴ Het geluidregister wordt gebruikt om het gecumuleerd geluid (artikel 3.38 Bkl) en het gezamenlijk geluid (artikel 3.39 Bkl) te bepalen. Het gecumuleerd geluid moet het bevoegd gezag, die gaat over het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen in het geluidaandachtsgebied (artikel 3.20 Bkl) van een geluidbronssoort (wegen, spoorwegen, etc.), gebruiken om de aanvaardbaarheid van die toelating te kunnen beoordelen.

2.1.6 Algemene wet bestuursrecht

Tegen het Luchthavenbesluit staat beroep open bij de bestuursrechter conform de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 2, hoofdstuk 2, van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht staat artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart, dat de grondslag vormt voor het Luchthavenbesluit, genoemd als grondslag voor een besluit waartegen rechtstreeks beroep (in eerste en enige aanleg) wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.1.7 EVRM

De rechten en vrijheden van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) als algemene beginselen maken deel uit van het Unierecht. Bij de regulering van de luchthaven moet rekening worden gehouden met universele rechten, waaronder mensenrechten op basis van het EVRM. Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat, hoewel het EVRM geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving bevat, een individu dat rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan ontleen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen. Uit het verdrag volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt. Als daadwerkelijk sprake is van inmenging moet een fair balance worden gevonden tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel. Deze eis van een redelijke belangenafweging komt ook tot uitdrukking in het recht op respect voor het privéleven zoals dat wordt beschermd door artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest).

2.2 Voormalige juridische grondslag voor luchthaven Rotterdam

Het voormalige gebruik van de luchthaven Rotterdam was geregeld in de Omzettingsregeling zoals in 2013 vastgesteld door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op grond van de Wet RBML. De Omzettingsregeling heeft het Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam van 17 oktober 2001, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 september 2010, vervangen.

2.3 Procedure van totstandkoming

Voor de totstandkoming van het Luchthavenbesluit zijn door het bevoegd gezag en de initiatiefnemer verschillende fasen doorlopen.

2.3.1 Proces tot aanvraag van het Luchthavenbesluit

In 2011 is de beroepsprocedure over het wijzigingsbesluit van de aanwijzing luchtvaartterrein Rotterdam The Hague Airport van 22 september 2010 afgerond en is het wijzigingsbesluit onherroepelijk geworden. Direct nadat het bevoegd gezag dit besluit heeft omgezet in een omzettingsregeling is de luchthaven gestart met het traject voor de aanvraag van een luchthavenbesluit.

Tussen 2014 en 2019 zijn diverse stappen door de initiatiefnemer gezet om te komen tot een aanvraag voor een luchthavenbesluit. Zo is in 2014 een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) ingediend op basis waarvan een MER en een kosten-baten analyse zijn uitgevoerd. Een onafhankelijke verkenners heeft vervolgens onderzoek gedaan naar draagvlak. Door verschillende factoren, waaronder fouten in de invoergegevens voor

geluidberekeningen en gebrek aan draagvlak, is de aanvraag uiteindelijk uitgebleven en is gewacht op de Luchtvaartnota 2020-2050. In het daarop volgende participatietraject met onafhankelijke procesbegeleiding is opnieuw gestart met het opbouwen van een gezamenlijk beeld van de toekomst. Hoewel dit niet heeft geleid tot een gedragen voorkeursalternatief, heeft het wel de nodige inzichten opgeleverd, op basis waarvan een nieuwe NRD is ingediend begin 2023. De effecten hiervan zijn door de initiatiefnemer onderzocht in het MER en bij de aanvraag is tevens een economische onderbouwing ingediend. Hierbij is een voorkeursalternatief uitgekristalliseerd in de onderzoeken, dat als basis heeft gediend voor de aanvraag die het bevoegd gezag op 1 oktober 2025 heeft ontvangen.

2.3.2 Regionale verkenning

In de Luchtvaartnota 2020-2050 is opgenomen dat het Rijk van de regionale burgerluchthavens van nationale betekenis verwacht dat zij ter voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit met de belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling verkennen. De initiatiefnemer heeft hieraan invulling gegeven door het uitvoeren van een zogenoemd Participatietraject.¹⁵ Over het Eindproduct Participatietraject (EPP) is de Tweede Kamer met een brief van 15 november 2022 geïnformeerd.¹⁶ (zie ook: hoofdstuk 6).

2.3.3 Initiatief en reikwijdte en detailniveau

2.3.3.1 Voornemen en concept NRD

De initiatiefnemer heeft bij brief van 28 december 2022 (zonder kenmerk) het bevoegd gezag geïnformeerd over het voornemen een luchthavenbesluit aan te vragen. In deze brief heeft de luchthaven kenbaar gemaakt tevens voornemens te zijn ten behoeve van de aanvraag een milieueffectrapport (MER) te laten opstellen. Daartoe was bij de brief een concept Notitie reikwijdte en detailniveau (NRD) gevoegd. De initiatiefnemer heeft in de brief het bevoegd gezag verzocht de concept-NRD ter inzage te leggen.

Voor het doorlopen van de mer-procedure ter voorbereiding op het Luchthavenbesluit is binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een functiescheiding aangebracht. Dit is een functiescheiding in een adviserende rol richting de initiatiefnemer voor het MER (ingevuld door het directoraat-generaal Luchtvaart en Maritiem, ook wel DGLM) en de rol van bevoegd gezag (ingevuld door het directoraat-generaal Milieu en Internationaal, ook wel DGMI).

2.3.3.2 Ontvangstbevestiging bevoegd gezag

Het bevoegd gezag heeft bij brief van 13 januari 2023 ((met kenmerk: IENW/BSK-2023/11028) de ontvangst van de brief van de initiatiefnemer van 28 december 2022 bevestigd. In deze ontvangstbevestiging zijn de formele stappen om tot het MER (mer-procedure) en het Luchthavenbesluit te komen geschetst. Ook is aangegeven welke documenten van de initiatiefnemer worden verwacht als onderdeel van de formele aanvraag van het Luchthavenbesluit. Tevens is aan de initiatiefnemer gevraagd om in de aanvraag aan te geven hoe er rekening is gehouden met belangen uit de omgeving, de uitgangspunten van de Luchtvaartnota, de uitkomsten van het eerder doorlopen participatieproces en de reflecties van participanten op dit participatieproces. Tot slot is

¹⁵ Meer informatie is te vinden op: Luchthavenbesluit.nl.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 31 936 nr. 999.

aangegeven welke acties het bevoegd gezag onderneemt voor de beoordeling van de concept-NRD.

2.3.3.3 Zienswijzeprocedure en advies Commissie mer

De concept-NRD is van 26 januari tot 8 maart 2023 in het kader van de zienswijzeprocedure ter inzage gelegd. Ten behoeve hiervan is op 9 februari 2023 in het gemeentehuis van de gemeente Schiedam een informatiemarkt gehouden. Tevens is de concept-NRD voor advies voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer).

Tijdens de zienswijzeprocedure zijn er 143 zienswijzen ingediend. Hiervan waren 29 zienswijzen afkomstig van organisaties zoals gemeenten en belangengroepen en 114 van particulieren.

Op 24 april 2024 heeft de Commissie mer advies uitgebracht over de concept-NRD. Bij brief van 24 april 2024 is de Tweede Kamer over dit advies geïnformeerd.¹⁷ In het advies geeft de Commissie mer aan welke punten het als essentiële informatie in het MER beschouwt en dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over het Luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam het MER in ieder geval moet bevatten:

- Een overzicht van de relevante beleidsstukken en de gebiedsopgaven voor de (omgeving van de) luchthaven;
- De uitkomsten van het participatietraject en inzicht in het draagvlak bij stakeholders;
- Goed onderbouwde referentiesituaties, specifiek voor geluid en natuur (stikstof);
- Alternatieven met, beperkte en zonder ontwikkelruimte voor de luchthaven, waarbij ingegaan wordt op alternatieven om de leefomgeving te verbeteren door het alternatief zonder ontwikkelruimte te combineren met gelijkblijvende passagiersaantallen en door een alternatief op te nemen met minder ontwikkelruimte en daarnaast gevarieerd wordt in het maatregelenpakket en de handhavingspunten om de hinder te beperken);
- Inzicht in de milieueffecten van het voornemen en de alternatieven en een vergelijking daarvan, waarbij specifiek ingegaan wordt op geluid, luchtkwaliteit, gezondheid en natuur.

2.3.3.4 Reactienota bevoegd gezag

Als reactie op de ingediende zienswijzen en het advies van de Commissie mer heeft het bevoegd gezag een reactienota opgesteld. Deze is bij brief van 23 juni 2023 aan de initiatiefnemer aangeboden (met kenmerk: IENW/BSK-2023/170976). Ook de Eerste en Tweede Kamer zijn hierover geïnformeerd.¹⁸ Met de reactienota heeft het bevoegd gezag aan de initiatiefnemer geadviseerd om de concept-NRD met een aantal punten aan te vullen. De belangrijkste punten waren:

- Advies aan de initiatiefnemer om een breder scala aan **alternatieven** te onderzoeken. Geadviseerd is om een alternatief met een vermindering van indicatief 25% van het aantal vliegtuigbewegingen en een variant van alternatief 4 uit de concept-NRD zonder groei van de passagierscapaciteit te onderzoeken.
- Parallel aan het onderzoek voor de alternatieven is de initiatiefnemer geadviseerd om de doelen uit de concept-NRD verder te concretiseren waardoor ze kwantificeerbaar en toetsbaar worden.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 1057.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 1087.

- Met betrekking tot **hinderbeperking** is geadviseerd verdere maatregelen te onderzoeken die zouden kunnen leiden tot een vermindering van de hinder, waarbij (in navolging van het advies van de Commissie mer) geadviseerd is ook maatregelen te onderzoeken die niet direct tot een vermindering van de berekende geluidbelasting leiden.
- Voor **geluid** is onder meer geadviseerd aanvullend de gevolgen van de geluidbelasting op de beleefde natuur- en omgevingskwaliteit in de landelijke (stille)gebieden in kaart te brengen en de (cumulatieve) effecten van het vliegtuiggeluid op de woningbouwontwikkelingen in de regio Rotterdam te beoordelen.
- Voor **luchtkwaliteit** is geadviseerd aanvullend te onderzoeken wat de gevolgen zijn voor de luchtconcentraties elementair koolstof (EC) en (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen en de berekende waarden voor geluid ook aan de hand van de (recent vernieuwde) gezondheidkundige advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie te beoordelen.
- Voor **klimaat** is onder meer geadviseerd inzicht te geven in de uitstoot van niet-CO₂-broeikasgas, aan te geven welke maatregelen (kunnen) worden genomen om de CO₂-emissies terug te dringen (en de mogelijkheden te beschrijven om de CO₂-uitstoot te compenseren) en wat voor effecten daarvan maximaal en reëel verwacht mogen worden.
- Voor **natuur** is onder meer geadviseerd de gevolgen door verstoring op beschermde (vogel)soorten, de gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden van Nederlands Natuurnetwerk Nederland en de gevolgen van de alternatieven voor de doelstellingen van het Bijzonder Provinciaal Landschap van Midden-Delfland te onderzoeken. Daarnaast gaat het om een passende beoordeling waarin maatregelen die op projectniveau mogelijk zijn om de stikstofuitstoot zoveel mogelijk te beperken worden onderzocht.
- Met betrekking tot **gezondheid** is geadviseerd de voor het MER geadviseerde milieu gezondheidsindicator als instrument te gebruiken om de gezondheidsrisico's cumulatief in beeld te brengen.

2.3.4 Inhoudelijke analyses voor de aanvraag van het Luchthavenbesluit

Parallel aan het kenbaar maken van het voornemen is door de initiatiefnemer gewerkt aan de inhoudelijke onderbouwing van de aanvraag voor het Luchthavenbesluit.

Concreet is gewerkt aan een economische onderbouwing en het opstellen en afronden van het MER. Daarnaast is een verslag opgesteld van het doorlopen participatietraject.

Voor de economische onderbouwing van het voorgenomen gebruik heeft de initiatiefnemer een inschatting gemaakt van de verkeersprognoses voor de luchthaven, de bedrijfseconomische haalbaarheid (businesscase) en de maatschappelijk-economische effecten ervan.

De initiatiefnemer heeft verder gewerkt aan het opstellen en afronden van het MER. Daarin is de reactienota van het bevoegd gezag op de concept-NRD betrokken. Het NLR heeft in opdracht van het bevoegd gezag tijdens de totstandkoming van het MER een controle uitgevoerd op de toegepaste invoergegevens van de berekeningen van geluidbelasting en externe veiligheid.¹⁹ Er is niet gekeken naar de rekenuitkomsten en er zijn geen controleberekeningen gedaan. Het NLR heeft de beschikbaar gestelde

¹⁹ 'Contra-expertise t.b.v. het luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport', NLR, kenmerk: NLR-CR-2023-402, juni 2024.

invoergegevens en documentatie beoordeeld op eenduidigheid en navolgbaarheid. Het NLR heeft geadviseerd om enkele aanvullingen te doen waar eenduidigheid ontbrak over de nieuwe rekenvoorschriften Doc29 en NORAH. Bij het vaststellen van de geluidbelasting- en externe veiligheidscontouren en grenswaarden voor geluid in het Luchthavenbesluit zijn de aanbevelingen van het NLR overgenomen.

De initiatiefnemer heeft in zijn aanvraag onderbouwd op welke wijze hij invulling heeft gegeven aan de voorwaarden die het bevoegd gezag hierover vooraf heeft gesteld aan een regionale verkenning. Er is onder andere een verslag van het doorlopen participatieproces bij de aanvraag gevoegd waarin is beschreven hoe het proces van de regionale verkenning (participatie) is verlopen en wat de uitkomsten waren.

2.3.5 Besluitvorming

Op 1 oktober 2025 heeft de initiatiefnemer een aanvraag bij het bevoegd gezag ingediend voor een luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam zoals beschreven in paragraaf 1.1. Daarbij zijn ook de hieronder genoemde bijlagen toegevoegd. Opgemerkt wordt dat Bijlage 1 (verklarende woordenlijst) en Bijlage 3 (Effectscores alternatieven 2 tot en met 5) bij het MER opgenomen zijn in het document Hoofdrapport MER Luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport.

- Verslag regionaal draagvlak
- Eindproduct participatietraject Nieuw Luchthavenbesluit
- Procesverslag participatietraject Nieuw Luchthavenbesluit
- Hoofdrapport MER Luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport
- Samenvatting MER Luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport
- Bijlage 2 Toelichting alternatieven 2 t/m 5
- Bijlage 4 Deelrapport Geluid
- Bijlage 5 Deelrapport Externe Veiligheid
- Bijlage 6 Deelrapport Emissies en Luchtkwaliteit
- Bijlage 7a Ecologie en Natuur – gebiedenbescherming
- Bijlage 7b Ecologie en Natuur – soortenbescherming
- Bijlage 8 Technische Bijlage - Invoerboek
- Ecorys (2025) Economische onderbouwing Luchthavenbesluit RTHA – voorkeursalternatief
- Bijlage A – Ecorys – Verkenning Economische alternatieven Rotterdam The Hague Airport

Daarnaast heeft naar aanleiding van de toetsing van de economische onderbouwing het bevoegd gezag de initiatiefnemer bij brief van 27 november 2025 (kenmerk: IenW/BSK-2025/294902) twee punten onder de aandacht gebracht, waarop de initiatiefnemer de economische onderbouwing (document: Ecorys (2025) Economische onderbouwing Luchthavenbesluit RTHA – voorkeursalternatief) en het mer (document: Hoofdrapport MER Luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport) gecorrigeerd heeft (zulks ook bevestigd bij brief van 4 december 2025, kenmerk: 2025-LHB02) en deze gecorrigeerde documenten het bevoegd gezag heeft doen toekomen.

Luchthavenbesluit

Op grond van de aanvraag en de daarbij gevoegde informatie heeft het bevoegd gezag een ontwerp van het Luchthavenbesluit opgesteld. Daarvoor heeft het bevoegd gezag de aanvraag en de daarbij gevoegde informatie getoetst. Het heeft zich daarbij laten bijstaan door onafhankelijke onderzoekers.

Het bevoegd gezag heeft, om vast te kunnen stellen of het voornemen (bedrijfs)economisch haalbaar is, de economische onderbouwing laten toetsen door onderzoeksbureau Decisio. In een eerder stadium is de Commissie mer gevraagd om de opgestelde concept-NRD te beoordelen. Tevens zijn de uitkomsten van de controle die door het NLR in opdracht van het bevoegd gezag is uitgevoerd op de toegepaste invoergegevens van de berekeningen van geluidbelasting en externe veiligheid van het MER betrokken bij het opstellen van het Luchthavenbesluit.

Verder heeft het bevoegd gezag zelf informatie verzameld om invulling te kunnen geven aan het Luchthavenbesluit. Het gaat om een analyse van onderzoeksbureau Adecs Airinfra naar de ligging van de wettelijk voorgeschreven handhavingspunten en eventuele aanvullende handhavingspunten op basis van de meest recente inzichten en rekenvoorschriften in L_{den}.²⁰ Daarnaast gaat het om definitieve berekeningen van de grenswaarden voor geluidbelasting van deze handhavingspunten en de ligging van de beperkingengebieden vanwege de geluidbelasting en de externe veiligheid, op basis van de meest recente inzichten en rekenvoorschriften.

Integrale veiligheidsanalyse (IVA)

In de Luchtvaartnota 2020-2050²¹ (hierna: de Luchtvaartnota) is opgenomen dat bij belangrijke besluiten van het bevoegd gezag die leiden tot significante veranderingen in de luchtvaart er een onafhankelijke integrale veiligheidsanalyse (hierna: IVA) wordt uitgevoerd. De analyse brengt de mogelijke gevolgen voor de veiligheid in beeld en wordt uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag. Om een beeld te krijgen of er zich significante veranderingen in de luchtvaart voordoen en een IVA uitgevoerd moet worden is het van belang om een beeld te krijgen welke veranderingen in de luchtvaart relevant zijn voor de veiligheid. Dit betreft in de eerste plaats een verandering waarbij er sprake is van groei van het luchtverkeer op een luchthaven. Door een toename van het aantal vliegtuigbewegingen op een luchthaven neemt de druk op het complexe operationele proces en de betrokken actoren daarin verder toe. Andere aspecten die relevant zijn voor de veiligheid zijn onder andere drukte in het luchtruim, complexiteit van luchtvaartprocessen, nieuwe luchtruimgebruikers (zoals onbemande luchtvaartuigen), vergaande automatisering van luchtvaartprocessen, nieuwe technologieën en maatregelen voor het beperken van hinder.

Het bevoegd gezag heeft het aangevraagde Luchthavenbesluit aan de hand van bovenstaand kader beoordeeld. Op grond van de volgende constatering is het oordeel dat er ten gevolge van het aangevraagde Luchthavenbesluit geen sprake is van een significante veranderingen in de luchtvaart en daarmee geen IVA nodig is:

- Ten opzichte van de referentiesituatie is er met het voorgenomen gebruik gelet op het totale aantal vliegtuigbewegingen geen sprake van een significante toename en ook geen sprake van een andersoortige mix van verkeer.
- Bij de specifiek aangevraagde innovatieve groei ruimte voor het handelsverkeer op termijn, verandert er niets aan de operatie en de inrichting van de luchthaven en daarom is een toename van het aantal vliegtuigbewegingen niet relevant bij een luchthaven met maar één baan. Het veiligheidscertificaat waarborgt deze veiligheid van deze operaties.
- De plaatsgebonden risicocontouren van het voorgenomen gebruik zijn over het algemeen kleiner in oppervlakte dan die van de referentiesituatie en liggen veelal

²⁰ Advies handhavingspunten LHB luchthaven Rotterdam', Adecs Airinfra 22 december 2025, kenmerk: i&w251211not/sM/rV/kd.

²¹ Bijlage bij Kamerstukken I 2020/21, 31 936, nr. 820.

binnen de contouren van de referentiesituatie. Dit wordt veroorzaakt door de afgenomen ongevalskansen.

Terinzagelegging en vaststelling

Het ontwerp van het Luchthavenbesluit heeft samen met alle relevante onderbouwende documenten op grond van artikel 8.71 van de Wet luchtvaart ter inzage gelegen van [datum] tot en met [datum]. Het ontwerp Luchthavenbesluit is verder op [datum] per brief aan de Eerste en Tweede Kamer ter voorhang aangeboden op grond van ditzelfde artikel.²² Hoofdstuk 10 geeft een nadere toelichting op hoe met de reactie van de Eerste en Tweede Kamer en de ingediende zienswijzen rekening is gehouden bij het opstellen van het Luchthavenbesluit.

²² Voetnoot invullen

3. Beleidskader luchthaven Rotterdam

3.1 Luchtvaartnota 2020-2050

3.1.1 Algemeen

De Luchtvaartnota bevat de beleidsmatige opgave voor de luchtvaart voor de periode tot 2050. De Luchtvaartnota is daarmee kaderstellend voor het vast te stellen

Luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam. In de Luchtvaartnota staan vier publieke belangen centraal, te weten:

- Veiligheid in de lucht en op de grond;
- Nederland goed verbinden;
- Aantrekkelijke en gezonde leefomgeving;
- Nederland duurzaam.

De Luchtvaartnota stelt dat de luchtvaart moet zorgen voor minder hinder en uitstoot van vervuilende stoffen. Alleen als de luchtvaart er aantoonbaar in slaagt om stiller en schoner te worden, kan groei worden gerealiseerd. Er is een nieuwe balans nodig tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Daarvoor zijn heldere afspraken, duidelijke regels en strikte handhaving noodzakelijk. Het Rijk gaat sturen via heldere randvoorwaarden vanuit bovengenoemde publieke belangen.

Regionale luchthavens dragen bij aan de internationale verbondenheid van Nederland. Vanaf regionale luchthavens worden vooral Europese bestemmingen aangedaan. Reizigers, zo blijkt uit onderzoek²³, vertrekken graag vanaf een luchthaven die dichtbij ligt. Regionale luchthavens zijn daarmee van belang voor de bereikbaarheid van regio's. Tegelijkertijd leggen de luchthavens druk op de kwaliteit van de leefomgeving rond die luchthavens.

Vanuit een nationaal perspectief en vanuit de borging van de publieke belangen ziet het Rijk specifieke rollen en functies voor de verschillende luchthavens. De burgerluchthavens van nationale betekenis (waaronder de luchthaven Rotterdam) hebben primair een rol voor het versterken van de regionale economie, maar kunnen vanuit nationaal perspectief ook ondersteunend zijn aan Schiphol en/of het verbindingennetwerk van Nederland. Ook kunnen de luchthavens experimenteerruimte bieden voor innovaties op het gebied van hinderbeperking, duurzaamheid, veiligheid of drones.

Het Rijk vindt dat regionale luchthavens waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag is, waaronder de luchthaven Rotterdam, zich moeten ontwikkelen voor de regio's waarin ze liggen. Betrokkenheid van regionale overheden en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling van de luchthavens is daarbij onmisbaar. Dat is ook de reden dat in de Luchtvaartnota is aangegeven dat het Rijk van de burgerluchthavens verwacht dat zij in voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit met de belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling(en) verkennen. Ze moeten daarbij rekening houden met de ambities van de Rijksoverheid en de ruimte voor groei binnen het geldende Luchthavenbesluit. Na deze regionale verkenning beslist het Rijk over de verdere ontwikkeling van de luchthavens.

²³ 'De vliegende Hollander', Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 22 maart 2018.

In de Luchtvaartnota zijn verschillende beleidsopgaven geformuleerd die raken aan de ontwikkeling van de luchthavens van nationale betekenis. Deze opgaven betreffen bijvoorbeeld het beperken en verminderen van de impact van de luchtvaart op het gebied van geluid, emissies van luchtverontreinigende stoffen en duurzaamheid.

De Luchtvaartnota geeft ook aan dat de koersaanpassing niet in een keer te maken is. Voor sommige keuzes is er al bestaand beleid, maar in een aantal gevallen moeten de beleidsinstrumenten worden ontwikkeld. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de aanpak van de klimaatopgave en de kwaliteit van de leefomgeving. Bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit kunnen dus ook niet alle gewenste beleidsresultaten of beleidsinstrumenten meegenomen worden. Voor een dergelijke inzet geldt dat voortschrijdend inzicht stapsgewijs verwerkt zal worden in toekomstige wijzigingen van luchthavenbesluiten. Daarbij is het van belang om oog te houden voor regionaal maatwerk. Per luchthaven kunnen specifieke afspraken gemaakt worden, vooruitlopend op de eventuele vaststelling van normen. Deze afspraken kan de luchthaven als initiatiefnemer meenemen in de aanvraag voor een luchthavenbesluit. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kan als bevoegd gezag vervolgens besluiten om die afspraken in het luchthavenbesluit op te nemen en/of besluiten tot aanvullende maatregelen.

Verder is in de Luchtvaartnota het beleidskader voor general aviation (ook wel kleine of algemene luchtvaart genoemd) beschreven. Samen met het Rijk ontwikkelen de regionale luchthavens en provincies (als regionaal bevoegd gezag) beleid dat zorgt voor voldoende ruimte. General aviation is van belang voor de gehele luchtvaart. Met name op gebied van innovatie en verduurzaming zijn in de general aviation op relatief korte termijn de eerste resultaten te verwachten waar de grote luchtvaart voordeel van kan hebben. General aviation fungeert hiermee als kraamkamer voor de gehele luchtvaart. Verder is de general aviation van belang voor het opleiden en getraind houden van vliegend personeel voor de gehele luchtvaart. Het Rijk vindt dat alle luchtsporten in Nederland mogelijk moeten blijven. Tegelijkertijd is Nederland een compact land met een complex luchtruim waardoor niet alles mogelijk is. Afstemming tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de sector en de regio's is nodig om alle luchtsporten te kunnen behouden en locaties te bepalen waar welke sport en onder welke voorwaarden in de toekomst mogelijk blijft. De keuzes hiervoor worden onder meer bepaald door de beschikbaarheid van het luchtruim. Centraal beleid en afstemming met regio's is nodig.

3.1.2 Luchthaven Rotterdam

De luchthaven Rotterdam is een belangrijke factor in de ontwikkeling van de regionale economie en de internationale bereikbaarheid van de regio Rijnmond en Haaglanden. Vanuit nationaal perspectief kan de luchthaven ondersteunend zijn aan Schiphol en het verbindingennetwerk van Nederland. Rotterdam The Hague Airport is de uitwijkplek voor vliegtuigen die niet op Schiphol kunnen landen. Daarnaast vervult de luchthaven maatschappelijke functies. De luchthaven Rotterdam fungeert als standplaats van de traumahelikopter van het Mobiel Medisch Team (MMT) van het Erasmus MC in Rotterdam. Verder worden donorvluchten gefaciliteerd en vluchten die uitgevoerd worden voor politie, brandweer en het ministerie van Defensie. Tevens is er experimenteerruimte voor innovaties (bijvoorbeeld ten aanzien van waterstof).

3.2 Programma Luchtruimherziening

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Defensie en de luchtverkeersdienstverleners maken samen een nieuwe indeling van het luchtruim. Dit wordt gedaan in het programma Luchtruimherziening. Het kabinet heeft op 21 februari 2015

2025 de Tweede Kamer geïnformeerd over het schetsontwerp van de nieuwe luchtruimindeling en de aanpak voor het hoger naderen van luchthavens.²⁴

Nieuwe indeling van het luchtruim (2028-2030):

Met de herindeling van het Nederlandse luchtruim (de hoofdstructuur) creëert het kabinet ruimte voor Defensie (Koninklijke Luchtmacht) door het oefengebied in het noordelijk deel van het Nederlands luchtruim uit te breiden. In de beoogde herindeling zorgt het noordelijk oefengebied ervoor dat de civiele verkeersstromen in het hogere luchtruim van en naar Schiphol enigszins naar het zuiden verschuiven. Voor elke regionale luchthaven geldt, net als voor Schiphol, dat de routes moeten aansluiten op de nationale rotestructuur die verbonden is met het internationale netwerk.

De luchthaven Rotterdam ligt aan de zuidkant van het naderingsgebied van Schiphol. Voor deze luchthaven en haar omgeving heeft de nieuwe indeling naar verwachting de volgende betekenis:

- De verwachting is dat de nieuwe indeling geen invloed heeft op het Luchthavenbesluit en ook geen impact heeft op de ligging van de handhavingspunten en de bijbehorende grenswaarden. In de verdere uitwerking (Voorlopig Ontwerp in 2026) van de Luchtruimherziening wordt hiernaar gekeken. Mocht dit toch het geval zijn, dan zal op dat moment worden gezien of en zo ja, welke consequenties dat heeft voor het Luchthavenbesluit.
- Op grotere hoogte wordt de luchthaven aangesloten op het internationale routenetwerk. Bij één vertrekroute in oostelijke richting is hierbij een aanpassing noodzakelijk. De bestaande vertrekroute loopt eerst naar het noorden en buigt dan af naar het oosten. Deze route wordt vaak niet gevolgd, het vliegverkeer buigt al eerder af naar het oosten. De nieuwe vertrekroute buigt ook eerder af naar het oosten en kan daardoor langer gevolgd worden.

Hoger Naderen Luchthavens (2030-2035):

De nieuwe indeling, waaronder de verplaatsing van RIVER en het opheffen van het militaire oefengebied TRA12 boven Noord-Brabant, biedt meer ruimte voor Rotterdam The Hague Airport om in de toekomst, in samenspraak met de omgeving, de leefomgevingskwaliteit te verbeteren door de geluidimpact te verminderen. Hiervoor zal, zodra dit mogelijk is, Hoger Naderen Rotterdam worden opgestart. De nieuwe indeling biedt daarbij ook de basis om de vertrekroutes te verbeteren en om vertrekroutes langer te kunnen volgen.

3.3 Volgen van luchtverkeersroutes

Op dit moment is er rond de luchthaven Rotterdam sprake van een situatie waarbij er relatief vaak vliegtuigen op instructie van LVNL van hun route worden gehaald. Dit heeft vooral te maken met de verkeersstromen van en naar Schiphol. Met de herindeling van het Nederlandse luchtruim ontstaan kansen en ruimte om vertrekroutes mogelijk langer te kunnen volgen. Vooruitlopend hierop is het ministerie een traject gestart met LVNL en ILT om te kijken naar de exacte oorzaken waarom routes niet worden gevolgd. Ook wordt geïnventariseerd of er (operationele) maatregelen mogelijk zijn om al in de huidige luchtruimstructuur langer een vertrekroute te kunnen volgen.

²⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 31 936, nr. 1218.

3.4 Nota Ruimte

In het Ontwerp Nota Ruimte²⁵ staat dat de mainports (haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol) in eerste instantie een belangrijke vervoersfunctie en van groot belang blijven voor de Nederlandse economie. Datzelfde geldt voor de andere zee- en luchthavens. Er blijft een continue inzet op de internationale bereikbaarheid van Nederland voor zowel personen- als goederenvervoer, onder andere via de nationale lucht- en zeehavens. Focus ligt bij het behouden van de huidige vervoerscorridors en de regionale, nationale en internationale knooppunten.

De haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol blijven als mainports, ook op lange termijn, de centrale plekken waar Nederland aansluit op het mondiale verkeer van personen en goederen. Voor de andere lucht- en zeehavens geldt dit in mindere mate. Zij hebben een aanvullende rol ten opzichte van de mainports. De luchthavens in Nederland willen meer met elkaar samenwerken om te komen tot optimale benutting van de luchthavencapaciteit. Het is aan de luchthavens zelf om hierover met elkaar afspraken te maken. Het Rijk faciliteert en stimuleert dit. Eén van de aandachtspunten van het Rijk hierin is dat voor de ontwikkeling van de regionale luchthavens draagvlak moet zijn in de regio, zowel vanuit maatschappelijk als vanuit economisch belang. Ten aanzien van specifiek luchtvaart wordt ingezet op de balans tussen vier publieke belangen: veiligheid, internationale verbinding, klimaat en gezonde leefomgeving. Luchtvaart moet, net als andere vervoermiddelen, een bijdrage leveren aan brede welvaart. Luchtvaart vergt ook 'milieugebruiksruimte', met name vanwege de geluidbelasting van de omgeving. Hiernaast wordt ingezet op het internationaal spoorvervoer, als vervanging voor vliegverkeer over korte afstanden.

3.5 Ruimtelijk beleid provincie Zuid-Holland

In de Omgevingsvisie Zuid-Holland heeft de Provincie Zuid-Holland het (ruimtelijk) beleid uitgewerkt, onder meer ten aanzien van Rotterdam The Hague Airport (RTHA).²⁶ In deze visie geeft de provincie aan dat de aanwezigheid van de luchthaven een vestigingsfactor voor bedrijven is en daarmee een bijdrage aan de economische ontwikkeling van de regio Rotterdam-Rijnmond levert. De provincie wil dan ook dat de luchthaven zijn positie als zakelijke luchthaven kan behouden. Daarbij stelt de provincie dat de hinder voor de omgeving tot een noodzakelijk minimum beperkt blijft en dat er terughoudend omgegaan wordt met nieuwe woningbouw om nieuwe geluidgehinderden zoveel mogelijk te voorkomen.

3.6 Ruimtelijk beleid gemeente Rotterdam

Het ruimtelijk beleid van de gemeente Rotterdam wordt beschreven in de Omgevingsvisie Rotterdam van december 2021.²⁷ Meer specifiek met betrekking tot de omgeving van de luchthaven Rotterdam wordt het ruimtelijk beleid beschreven in (paragraaf 7.4 van) het Bestemmingsplan Zestienhoven van 9 juli 2019.²⁸

In de Omgevingsvisie Rotterdam staat dat goede verbindingen voor een goed functionerend grootstedelijk netwerk cruciaal zijn en dat de luchthaven Rotterdam daar onderdeel van uitmaakt en de regio Rotterdam-Rijnmond een internationale uitstraling geeft. Daarnaast is het voor de gemeente Rotterdam essentieel dat de luchthaven in een maatschappelijke (sociaal-economische) behoefte voorziet en die verstevigt. Ook

²⁵ Kamerstukken I, 2025/26, 29 435, nr. 269.

²⁶ Regels op de kaart - Omgevingsloket (overheid.nl)

²⁷ [Document RotterdamRaad - 21bb12980 Bijlage 1 behorende bij 21bb12979 - Omgevingsvisie Rotterdam De Veranderstad, werken aan een wereldstad voor iedereen - iBabs RIS](#)

²⁸ [Regels op de kaart - Omgevingsloket \(overheid.nl\)](#)

vanwege de werkgelegenheid die de luchthaven Rotterdam biedt. In de transitie van de luchtvaart naar stiller, schoner en duurzamer ziet de gemeente Rotterdam voorts kansen voor een verdere verbreding van de economische betekenis.

In het Bestemmingsplan Zestienhoven geeft de gemeente Rotterdam aan dat bij het ontwikkelen van een nieuw ruimtelijk plan het belangrijk is rekening te houden met geluidbronnen en de mogelijke hinder of overlast daarvan voor mensen. Hierbij dient onder meer de Wet luchtvaart als basis. In het bestemmingsplan staat dat is ingespeeld op de situatie na inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit. Dit heeft met name uitwerking gekregen in realistischer gemodelleerde routes van het helikopterverkeer. Het bestemmingsplan is voorts getoetst aan de geluidcontouren uit het Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam van 17 oktober 2001 en het Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam van 22 september 2010. Naast de toetsing van het bestemmingsplan aan deze geluidcontouren spant de gemeente Rotterdam zich in om geen nieuwbouw van woningen te realiseren binnen de 20 Ke-contour van de luchthaven Rotterdam.

4. Economische effecten

4.1 Algemeen

De initiatiefnemer heeft bij de aanvraag voor het Luchthavenbesluit een economische onderbouwing aangeleverd. Hiermee heeft de initiatiefnemer het gebruik dat wordt is aangevraagd voor de economische onderdelen gemotiveerd en onderbouwd. In de Luchtvaartnota is aangegeven dat van de initiatiefnemer verwacht wordt dat zij als onderdeel van de aanvraag voor een luchthavenbesluit een economische onderbouwing aanlevert.

Met betrekking tot de inhoudelijke scope van de economische onderbouwing is in de Luchtvaartnota aangegeven dat deze moet ingaan op de vervoerprognoses, de bedrijfseconomische haalbaarheid en de maatschappelijk-economische betekenis van de luchthaven. Daarbij wordt verwacht dat de richtlijnen worden gevolgd die inmiddels zijn uitgewerkt in de 'Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's'. Het bevoegd gezag heeft daarbij aangegeven dat de keuze voor de diepgang en het detailniveau van de economische onderbouwing aan de initiatiefnemer zelf is en hangt samen met de regionale behoefte. Belangrijk is dat keuzes en aannames die worden gemaakt en de effecten die in kaart worden gebracht voldoende zijn gemotiveerd en onderbouwd.

De economische onderbouwing die de initiatiefnemer heeft ingediend bij haar aanvraag borduurt voort op het MER (zie hoofdstuk 5), waarin verschillende alternatieven voor de ontwikkeling van de luchthaven zijn onderzocht. Geen van deze alternatieven scoorde over de hele linie positief. Daarom is door de initiatiefnemer een voorkeursalternatief (het voorgenomen gebruik) samengesteld, dat elementen uit de eerdere alternatieven combineert, met nadruk op vermindering van geluidhinder, vlootvernieuwing en verduurzaming van de luchtvaart.

Het nulalternatief, de referentiesituatie, gaat ervan uit dat alle beschikbare geluid- en stikstofruimte wordt benut. Dit zou betekenen dat er tot 2035 circa 6.000 extra vliegtuigbewegingen bijkomen ten opzichte van 2019. Deze groei past binnen de wettelijke normen, mede dankzij vlootvernieuwing waardoor stillere toestellen meer ruimte bieden. Dit scenario is reëel, aangezien de vraag naar vliegen in de regio hoog is en de luchthaven Rotterdam tussen 2013 en 2019 al een stijging zag van 1,6 miljoen naar 2,1 miljoen passagiers, zonder toename in het aantal vliegtuigbewegingen.

Het voorgenomen gebruik stelt daar randvoorwaarden tegenover, zoals eerder beschreven in paragraaf 1.1. Zo blijft handelsverkeer beperkt tot de periode van 07:00 uur tot 23:00 uur (met een extensieregeling tot 00:00 uur) en is een standstill aangevraagd tot 2030 van 17.860 commerciële vliegtuigbewegingen per jaar. Pas daarna kan eventuele groei plaatsvinden, maar uitsluitend binnen een innovatieruimte die is voorbehouden aan vliegtuigen die 100% op duurzame brandstoffen (SAF) vliegen, of op termijn elektrisch of met waterstof worden aangedreven.

Het doel van dit pakket is dubbel: enerzijds het bieden van zekerheid voor de omgeving, doordat er een reductie van geluidbelasting plaatsvindt door de vlootvernieuwing, anderzijds de verduurzaming van de luchtvaart. Daarmee sluit het voorgenomen gebruik aan bij de Luchtvaartnota 2020-2050, die inzet op schonere vliegtuigen en een reductie van de CO₂-uitstoot.

In de economische onderbouwing zijn de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik met elkaar vergeleken, zodat de economische, bedrijfseconomische en maatschappelijk-economische gevolgen van beide ontwikkelpaden inzichtelijk worden gemaakt.

4.2 Vervoersprognoses

4.2.1 Groei en historische ontwikkeling

De vervoersprognoses in de economische onderbouwing zijn gebaseerd op trends uit de afgelopen tien jaar en de referentiescenario's uit het MER. Tussen 2013 en 2019 groeide het aantal passagiers op de luchthaven Rotterdam van 1,6 miljoen naar 2,1 miljoen per jaar, een gemiddelde jaarlijkse groei van 5%. Deze groei ging niet gepaard met een toename van het aantal vliegtuigbewegingen, want het aantal vliegtuigbewegingen van groot verkeer bleef stabiel rond 21.000 per jaar. Dat betekent dat de groei werd gedragen door een hogere bezettingsgraad en het gebruik van grotere vliegtuigen.

De economische onderbouwing stelt dat na de tijdelijke terugval door de COVID-19-pandemie de passagiersvraag inmiddels volledig is hersteld, waardoor de referentiesituatie, dat uitgaat van verdere groei, als plausibel wordt beschouwd. Ook de WLO (welvaart en leefomgeving)-scenario's²⁹ bevestigen dat de referentie in de bandbreedte van het scenario Hoog en Laag ligt.

4.2.2 Nulalternatief: referentiesituatie

In de referentiesituatie wordt aangenomen dat de luchthaven Rotterdam alle beschikbare geluid- en stikstofruimte benut. Dat betekent dat door vlootvernieuwing circa 6.000 extra vliegtuigbewegingen mogelijk zijn in 2035 ten opzichte van 2019. In totaal komt het aantal bewegingen daarmee op circa 65.600 in 2035, waarvan ongeveer 23.830 groot verkeer.

Passagiersaantallen groeien sterker dan de vliegtuigbewegingen, omdat luchtvaartmaatschappijen grotere toestellen inzetten. De prognose schat het aantal passagiers in 2035 op circa 3,5 miljoen voor de referentiesituatie.

4.2.3 Voorgenomen gebruik: standstill en innovatieruimte

Het voorgenomen gebruik doorbreekt dit groeipad door een standstill in te voeren. Het aantal vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer wordt tot 2030 vastgezet op 17.860 per jaar, overeenkomend met het gebruik in 2019. Dit biedt de omgeving zekerheid dat er eerst sprake is van vlootvernieuwing en dus vermindering van de geluidbelasting.

Vanaf 2030 kan er geleidelijk innovatieruimte vrijkomen van maximaal 4.380 extra slots voor handelsverkeer. Dit is geen onbeperkte ruimte, omdat deze slots alleen mogen worden ingevuld door vliegtuigen die 100% vliegen op Sustainable Aviation Fuel (SAF), of door elektrisch of waterstof aangedreven vliegtuigen. Hierbij is de aanvullende voorwaarde van de luchthaven dat maximaal 50% van de voor innovatieruimte vrij te komen slots ingevuld mag worden door vliegtuigen die op 100% SAF vliegen.

In de praktijk zal deze ruimte pas geleidelijk worden benut, afhankelijk van technologische en economische ontwikkelingen. SAF is nu nog duurder dan kerosine,

²⁹ De WLO-scenario's zijn scenario's die de basis vormen voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in Nederland. De scenario's zijn in 2015 opgesteld door het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) en het CPB (Centraal Planbureau). Deze zijn geactualiseerd in 2025. De scenario's zijn toekomstverkenningen voor de jaren 2040, 20250 en 2060. De WLO2015 en WLO2025 scenario's zijn gebruikt in de economische onderbouwing. Zie <https://www.wlo2025.nl>.

terwijl elektrisch en waterstofvliegen voorlopig beperkt blijven tot kleine toestellen op korte afstanden. Dit betekent dat de volle benutting van de innovatieruimte waarschijnlijk pas richting 2045 haalbaar wordt.

4.2.4 Vergelijking vliegtuigbewegingen en passagiers

De verschillen tussen de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik zijn zichtbaar in de prognoses voor 2035. Hierin zijn het totaal aantal vliegtuigbewegingen bij de referentiesituatie circa 65.600 en het voorgenomen gebruik circa 64.000. Hierbinnen geldt dat het aantal vliegtuigbewegingen groot verkeer in de referentiesituatie circa 23.830 vliegtuigbewegingen is en binnen het voorgenomen gebruik circa 22.240. Het aantal passagiers laat in beide scenario's een groei zien. Voor de ontwikkeling van de passagiersaantallen voor het nulalternatief geldt dat het aantal ligt op 2,94 miljoen in 2030 en 3,52 miljoen in 2050. Voor het voorgenomen gebruik is geprognostiseerd dat het passagiersaantal zal groeien tot 2,6 miljoen in 2030 en 3,24 miljoen in 2050.

De vlootmix is van belang voor beide alternatieven. In 2035 wordt uitgegaan van 90% vlootvernieuwing. Nieuwe vliegtuigen (zoals de Airbus A321neo en Boeing 737MAX) hebben een hogere capaciteit en een lager geluidsprofiel, waardoor ze meer passagiers kunnen vervoeren zonder extra geluidruimte te verbruiken.

4.2.5 Vervoer per type segment

De economische onderbouwing maakt onderscheid tussen verschillende soorten verkeer die gezamenlijk het gebruik van de luchthaven bepalen. Voor het commercieel verkeer geldt een plafond van 17.860 vliegtuigbewegingen per jaar tot 2030, waarna er beperkte innovatieruimte beschikbaar komt, zoals hierboven genoemd. Voor het voorgenomen gebruik is de verwachting zichtbaar dat luchtvaartmaatschappijen meer grotere toestellen (220-240 zitters) gaan inzetten vergeleken met de referentiesituatie en het startjaar om aan de vraag voor passagierscapaciteit te blijven voldoen.

De business aviation blijft als segment bestaan, maar wordt strenger gereguleerd, met name in de nachtperiode: tussen 00.00 en 07.00 uur zijn slechts twintig landingen per jaar toegestaan en uitsluitend voor intercontinentale vluchten. Overdag gelden minder beperkingen, maar het aantal vliegtuigbewegingen wordt vastgelegd op het niveau van het feitelijk gebruik in 2019. Voor de general aviation wordt een kleiner aandeel vliegtuigbewegingen voorzien dan in de Omzettingsregeling, eveneens gebaseerd op het gebruik in 2019. Tot slot blijft het spoedeisend verkeer, waaronder politie- en traumahelikopters, 24 uur per dag toegestaan en wordt dit type verkeer gebaseerd op basis van een door de diensten onderbouwde prognose.

4.2.6 Scenario's Hoog en Laag

Omdat vervoersprognoses afhankelijk zijn van economische groei, zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Bij WLO-hoog groeit het aantal vliegtuigbewegingen in het voorgenomen gebruik naar circa 76.664 in 2035, terwijl het bij WLO-laag gaat om circa 68.711. Het verschil in passagiers kan oplopen tot 2,8 miljoen.

4.3 Bedrijfseconomische haalbaarheid

De bedrijfseconomische haalbaarheid van het voorgenomen gebruik voor de luchthaven Rotterdam is onderzocht aan de hand van investerings- en kostenstructuren, opbrengstenstromen en de te verwachten exploitatie over de periode 2023–2050. Daarbij is rekening gehouden met verschillende scenario's, waaronder de groeipaden uit de WLO2025-scenario's.

4.3.1 Investerings (CAPEX)

De investeringsbehoefte voor de luchthaven bedraagt in totaal €328 miljoen (netto contante waarde (hierna: NCW)), en is voor zowel de referentiesituatie als het voorgenomen gebruik gelijk. Dit komt doordat beide scenario's uitgaan van dezelfde piekcapaciteit die gefaciliteerd moet worden in infrastructuur en gebouwen. De investeringen zijn verdeeld over vier hoofdonderdelen. Ten eerste het meerjarenonderhoudsplan. Dit is een structureel programma met een doorlopende last van circa €10 miljoen per jaar en een afschrijvingstermijn van 10 jaar. Daarnaast de baanrenovatie. Deze is gepland in 2028, met een afschrijvingstermijn van 20 jaar. Verder het terminalprogramma. Dit programma bestaat uit uitbreidingen en verbeteringen aan de vertrekhal, afgestemd op piekcapaciteit. Dit is het variabele onderdeel in het investeringsportfolio, met een gemiddelde afschrijvingstermijn van 14 jaar. Als laatste het aanbod aan parkeerplaatsen. Het gaat hier om het realiseren van extra parkeerplaatsen voor het accommoderen van de vraag, bij sterke groei. Opstart van werkzaamheden zal nodig blijken tegen 2027 en 2028.

In de economische onderbouwing wordt aangegeven dat deze investeringen slechts beperkt in de tijd kunnen worden uitgesteld ten gunste van de financiële operatie, omdat de investeringen, in bijvoorbeeld piekcapaciteit, beperkt verschuifbaar zijn in de tijd.

4.3.2 Operationele kosten (OPEX)

De operationele kosten (OPEX) bestaan uit o.a. kosten voor onderhoudswerkzaamheden, beveiliging, verzekeringen, IT en project gerelateerde kosten. Er zijn relatief kleine verschillen in operationele kosten, omdat er een grote vaste kosten basis is. Ruim 70% van de OPEX zijn vaste kostenposten. In het voorgenomen gebruik dalen de operationele kosten licht ten opzichte van de referentiesituatie. Het gaat hier om €1.222 miljoen versus €1.233 miljoen (NCW), een verschil van €11 miljoen.

4.3.3 Opbrengsten

De opbrengsten van de luchthaven Rotterdam komen uit twee bronnen, namelijk de luchtvaartgerelateerde en niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten. De luchtvaartgerelateerde inkomsten bestaan o.a. uit luchthavengelden. De niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten bestaan o.a. uit parkeren, retail, horeca en concessies. De niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten beslaan circa 24% van de totale opbrengsten.

In het voorgenomen gebruik liggen de opbrengsten lager dan in de referentiesituatie: €1.946 miljoen versus €2.033 miljoen (NCW), een verschil van -€87 miljoen. De oorzaak hiervoor is dat niet de gehele vraag wordt geaccommodeerd en er minder bewegingen zijn dan in de referentiesituatie.

4.3.4 Exploitatieresultaat

Het saldo van opbrengsten en kosten is wat de luchthaven als rendement kent. De gegevens laten zien dat de exploitatie in sterke mate afhangt van het aantal geprognoseerde bewegingen en passagiers. Naar mate deze afnemen tussen de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik daalt het netto (financieel) resultaat, bij gelijke prijzen, van de luchthaven. Dit is vooral terug te leiden naar de vaste kostenstructuur van een luchthaven. In de economische onderbouwing verschilt dit met -€82 miljoen (NCW) ten opzichte van de referentiesituatie. Daarvan bestaat €76 miljoen uit een verlies aan overwinst en €5 miljoen uit een lager rendement op geïnvesteerd kapitaal (Return on invested capital, ROIC). De economische onderbouwing concludeert hierover dat het netto (operationeel) resultaat voor beide alternatieven in 2035 positief is. Ecorys constateert dan ook dat deze alternatieven bedrijfseconomisch haalbaar zijn.

Daarnaast is ook de bedrijfseconomische onzekerheid beschreven bij een WLO2015-laag scenario. In dat scenario daalt de vraag naar vliegen, wat betekent dat de vaste kosten niet meer volledig worden gedekt. Zo stelt de economische onderbouwing dat het exploitatieresultaat van het voorgenomen gebruik in 2030 licht negatief is, omdat het aantal bewegingen en passagiers in dat jaar niet de vaste en variabele kosten dekt. Daarbij wordt opgemerkt dat investeringen in dat geval mogelijk kunnen worden gefaseerd, bijvoorbeeld door terminaluitbreidingen later te realiseren. Toch zijn veel investeringen moeilijk uit te stellen vanwege wettelijke veiligheidsnormen en de noodzaak om piekcapaciteit te kunnen verwerken.

4.3.5 Effecten voor luchtvaartmaatschappijen

Voor luchtvaartmaatschappijen is de capaciteit op de luchthaven Rotterdam beperkter in het voorgenomen gebruik. Normaal gesproken kan schaarste leiden tot hogere ticketprijzen en dus extra winsten (zogeneten "overwinsten"). De economische onderbouwing stelt echter dat dit in dit geval onwaarschijnlijk is, omdat er voldoende alternatieve luchthavens in de regio beschikbaar zijn (zoals Schiphol, Eindhoven, Düsseldorf en Brussel). Deze concurrentie maakt het niet direct aannemelijk dat luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk zullen profiteren van overwinsten als gevolg van schaarste. In deze economische onderbouwing gaan we er daarom vanuit dat er geen sprake zal zijn van overwinsten bij luchtvaartmaatschappijen. De effecten worden aan nihil verondersteld.

4.3.6 Innovatieruimte: SAF, elektrisch en waterstof

Vanaf 2030 ontstaat op de luchthaven Rotterdam een potentiële innovatieruimte van 4.380 extra vluchten per jaar, na een periode van stand still in het aantal vliegtuigbewegingen. Binnen deze innovatieruimte kan conform de aanvraag van het Luchthavenbesluit een deel van de extra slots alleen worden ingevuld door vliegtuigen die 100% op SAF vliegen. Dit beleid gaat verder dan de Europese ReFuelEU-verordening, die in 2030 een bijmengverplichting van 6% voorschrijft. De overige vluchten op de luchthaven Rotterdam blijven deze Europese norm volgen, die geleidelijk oploopt naar 70% in 2050. Het gebruik van 100% SAF is nu duurder dan kerosine, maar luchtvaartmaatschappijen besparen wel ETS-kosten (emissiehandel) waarvan wordt verwacht dat deze in de tijd zullen oplopen.

De analyse laat zien dat de extra kosten van SAF sterk afhangen van de marktprijs van CO₂-rechten en de brandstofprijs. In een ongunstig scenario kan dit circa €100 miljoen (NCW) kosten voor de sector, in een gunstig scenario slechts €5 miljoen (NCW). Dit zijn twee extreme hoekpunten. De mediaanwaarde, met een midden hoge ETS marktprijs en een middenpad voor de ontwikkeling van de SAF prijs, resulteert in een effect van €49 miljoen (NCW).

Het andere deel van de innovatieruimte is voor elektrische of waterstofvliegtuigen.³⁰ De luchthaven Rotterdam voorziet dat de helft van de innovatieruimte vanaf 2035 kan worden ingevuld, oplopend naar 100% vanaf 2045. Dit betekent een maximaal potentieel van circa 2.190 vluchten per jaar, goed voor ongeveer 145.000 passagiers. Deze vluchten zijn in de operatie circa CO₂-neutraal en vallen daarom buiten de ETS-beprijzing, net als het SAF-contingent. De verwachting is dat elektrificatie en toepassing van waterstof in de luchtvaart geleidelijk worden opgeschaald. In de eerste fase gaat het

³⁰ De innovatieruimte kan maximaal voor 50% gevuld worden met slots voor vliegtuigen die 100% op SAF vliegen. Het aandeel van elektrische of waterstofvliegtuigen kan daardoor hoger liggen dan 50%. In de economische onderbouwing is in de berekeningen uitgegaan van een gelijke verdeling tussen beide typen vliegtuigen binnen de innovatieruimte.

vooral om kleine toestellen (30–50 stoelen) gaan, die korte afstanden bedienen zoals verbindingen naar bv. Hamburg en Londen. Deze potentiële vlootvernieuwing impliceert hogere operationele kosten per stoel ten opzichte van conventioneel vliegen door lagere capaciteit, hoge kapitaallasten en de introductiekosten van de nieuwe technologie. In een latere fase (richting 2040 en verder) zijn grotere toestellen ook denkbaar, vooral waterstof en mogelijk ook elektrisch. Daarmee is in de economische onderbouwing een berekening gemaakt voor de gerelateerde omzet en de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen. Er kan van uit gegaan worden dat om de invulling van dit deel van de innovatieruimte te kunnen realiseren de luchtvaartmaatschappijen dus een kostenverhoging moeten realiseren. Zeker in de beginjaren 2035–2045.

Aangezien deze toestellen nog niet gecertificeerd zijn, en er nog geen business case data beschikbaar is, moest een inschatting gemaakt worden van de toekomstige operationele kosten voor luchtvaartmaatschappijen die ze in dienst nemen. Met kengetallen van CASK voor conventioneel en H2/E is een verschilanalyse beredeneerd.

Voor de luchtvaartmaatschappijen, als ze alle innovatieruimte al invullen, betekent dit scenario een operationele kostenstijging die naar verwachting grotendeels wordt doorberekend aan de reizigers. Bij een deels invulling vanaf 2035, en 100% vanaf 2045, is de kostprijsstijging € 35 miljoen NCW (2025–2050). De economische onderbouwing geeft aan dat er wel aangenomen kan worden dat deze verhoging, wegens het duurzame karakter van deze verbindingen, door reizigers zal gedragen worden.

4.4 Maatschappelijk-economische effecten

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) voor luchthaven Rotterdam in het kader van het Luchthavenbesluit vergelijkt de effecten van het voorgenomen gebruik met die van de referentiesituatie. Daarbij zijn niet alleen de directe effecten voor de luchthaven en de reizigers meegenomen, maar ook de bredere maatschappelijke effecten zoals klimaat, geluid, luchtkwaliteit en ruimtelijke inpassing. De uitkomsten zijn uitgedrukt in netto contante waarde (NCW) over de periode tot 2050.

4.4.1 Reizigerseffecten

Een belangrijk nadeel voor reizigers in het voorgenomen gebruik is dat niet alle vraag op de luchthaven Rotterdam kan worden geacommodeerd. Dit leidt tot twee soorten effecten. Ten eerste is er reistijdverlies. Zodra reizigers niet vanaf de luchthaven Rotterdam kunnen vliegen, dan zal het merendeel van deze reizigers naar verwachting van een luchthaven verder weg moeten vertrekken. Dat leidt gemiddeld tot een toename van reistijd, en daarmee een welvaartsverlies voor de reiziger. Dit wordt gewaardeerd op -€4 miljoen NCW. Daarnaast is er extra wacht- en procestijd. Zo moeten (een deel van de) passagiers parkeren, inchecken, bagage inchecken en wachten bij de security. De economische onderbouwing geeft een onderbouwing dat de wacht- en procestijd op de alternatieve luchthavens (Amsterdam, Brussel en Düsseldorf) hoger zijn dan op de luchthaven Rotterdam. De wacht- en procestijden worden als gelijk verondersteld voor Eindhoven. Dit leidt tot een extra kostenpost van -€21 miljoen NCW, die in de economische onderbouwing is berekend door kengetallen voor reistijdwaardering.

De economische onderbouwing benadrukt dat de vraaguitval beperkt is. Op basis van de gemiddelde ticketprijs, verandering van transportkosten en luchtvaartspecifieke elasticiteiten is de vraaguitval beredeneerd op 4%.

4.4.2 Klimaateffecten

Het onderdeel klimaateffecten in de economische onderbouwing bespreekt drie aspecten: de broeikasgasemissies (CO₂), de niet-CO₂-klimaateffecten en de landelijke en lokale klimaateffecten.

In de economische onderbouwing wordt gesteld dat de geprognostiseerde broeikasgasemissies (CO₂) zijn ontleend uit het parallel uitgevoerde MER en zijn gebaseerd op het aantal vliegtuigbewegingen bij referentiesituatie en in het voorgenomen gebruik (in 2035). De uitstoot van broeikasgassen in het voorgenomen gebruik is lager ingeschat dan in de referentiesituatie, omdat er een afname van het aantal vliegtuigbewegingen op de luchthaven Rotterdam in het voorgenomen gebruik is ten opzichte van de referentiesituatie. De economische onderbouwing becijfert dat deze afname een positief effect heeft op de lokale broeikasgasemissies van €15 miljoen.

Voor de niet-CO₂-klimaateffecten wordt in de economische onderbouwing uitgelegd dat deze kunnen worden gekwantificeerd door een generieke opslag van CO₂-effecten. Omdat gedetailleerde informatie over emissies, vlieghoogtes, locaties, tijdstippen en atmosferische samenstelling ontbreken, kiest de studie voor een opslagfactor van 2 in de hoofdanalyse, en een bandbreedte van 1 (de helft van 2) tot 4 (het dubbele van 2) in de gevoeligheidsanalyse. Deze opslagfactor drukt de verhouding uit tussen de totale klimaateffecten en de CO₂-emissies. Door het gebruik van SAF neemt de CO₂-uitstoot sterk af, maar volgens de economische onderbouwing is het totale klimaateffect minder sterk, waardoor de opslagfactor hoger wordt bij toenemend gebruik van SAF. De baten van deze niet-CO₂-effecten worden in de MKBA geraamd op €306 miljoen, waarbij door Ecorys wordt opgemerkt dat rond het kwantificeren van het niet-CO₂-klimaateffect echter nog veel onzekerheid heerst.

Bij de analyse van de landelijke en lokale klimaateffecten maakt de economische onderbouwing onderscheid tussen directe effecten op de luchthaven Rotterdam en verschuivingen naar andere luchthavens. Zoals hierboven benoemd worden er bij een afname van de vliegtuigbewegingen op de luchthaven Rotterdam in het voorgenomen gebruik ten opzichte van de referentiesituatie minder emissies uitgestoten, hetgeen een positief effect heeft op de lokale broeikasgasemissies (€15 miljoen). Tegelijkertijd geldt dat de reductie van vluchten ervoor zorgt dat passagiers uitwijken naar verschillende luchthavens. Voor de luchthaven Rotterdam wijken 84% van de passagiers uit naar Amsterdam, 8% naar Eindhoven en 4% naar het buitenland, waarvan 2% naar Brussel en 2% naar Düsseldorf. Daardoor nemen de emissies elders toe. De toegenomen emissies op andere luchthavens worden met een negatief welvaartseffect becijferd van - €14 miljoen voor CO₂ en -€294 miljoen voor niet-CO₂.

In totaal resulteert dit volgens de economische onderbouwing in een netto resultaat vanuit landelijk perspectief van €13 miljoen. De studie merkt daarbij op dat de baten voor de luchthaven Rotterdam in monetaire zin hoog zijn, maar dat een analyse op nationaal niveau laat zien dat de netto klimaateffecten relatief beperkt zijn, omdat een deel van de vermeden uitstoot verschuift naar andere luchthavens.

4.4.3 Omgevingseffecten

Het onderdeel 'Omgevingseffecten' in de economische onderbouwing onderscheidt zes effecten die directe invloed hebben op de leefomgeving: lokale luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid, natuurbehoud en biodiversiteit, niet-luchtvaart klimaat- en omgevingseffecten en ruimtelijke ordening.

De lokale luchtkwaliteit wordt volgens de economische onderbouwing hoofdzakelijk bepaald aan de hand van de emissies van fijnstof (PM10 en PM2,5), stikstof (NOx) en zwaveldioxide (SOx). De effecten zijn berekend op basis van emissies onder 3.000 voet, waarbij de uitstoot afhankelijk is van vliegtuigtype, routes en vlieghoogte. Uit het MER blijkt dat de emissies in het voorgenomen gebruik lager liggen dan in de referentiesituatie. Daarbij stelt de economische onderbouwing dat vanwege de specifieke impact op de regio bij de effecten op de lokale luchtkwaliteit geen rekening is gehouden met de verschuiving van passagiers naar andere luchthavens. De economische onderbouwing waardeert dit effect positief, met €2 miljoen (NCW).

Geluid wordt in het MER beoordeeld op basis van vliegtuigbewegingen en uitgedrukt in L_{den} (zie verder paragraaf 5.3). De economische onderbouwing stelt dat geluidhinder van vliegtuigen resulteert in overlast en gezondheidseffecten (in combinatie met productiviteitsverlies) voor omwonenden. Het MER laat zien dat het aantal ernstig gehinderden in het voorgenomen gebruik lager is dan in de referentiesituatie (zie verder paragraaf 5.3). Voor de geluideffecten is Ecorys uitgegaan van een lineaire groei tussen 2025 en 2035. Na 2035 blijven de waardes constant, omdat het aantal vliegtuigbewegingen niet verder toeneemt. Hinder onder 45 dB(A) overdag of 35 dB(A) in de nacht wordt niet gewaardeerd en dient als drempelwaarde voor monetarisering. Dit betekent niet dat er geen sprake is van geluidhinder onder deze geluidsniveaus. Aangezien het aantal personen onder de drempelwaarde in het voorgenomen gebruik lager is dan in de referentiesituatie, heeft Ecorys een positieve PM-post opgegeven. De totale baten van de geluidreductie worden geraamd op € 52 miljoen en de positieve PM-post.

Met betrekking tot externe veiligheid en het natuurbehoud en de biodiversiteit verwijst de economische onderbouwing ook naar het MER waarin de effecten hiervan zijn toegelicht. Deze zijn verder toegelicht in paragrafen 5.4. en 5.6. van deze nota van toelichting.

De niet-luchtvaart klimaat- en omgevingseffecten zijn effecten die worden veroorzaakt doordat passagiers besluiten om 'noodgedwongen' vanaf een andere luchthaven te reizen." De verplaatsing van reizigers heeft invloed op de reisafstand en daarmee op emissies en verkeersveiligheid. Concreet worden een drietal type emissies gekwantificeerd in de economische onderbouwing: broeikasgasemissies (CO₂), luchtvervuiling (NO_x en PM) en verkeersveiligheid. De MKBA rekent een negatief saldo van -€0,9 miljoen toe aan deze effecten, met afzonderlijke posten van -€0,4 miljoen voor CO₂, -€0,4 miljoen voor luchtkwaliteit en -€0,1 miljoen voor verkeersveiligheid.

Voor de ruimtelijke ordening verwijst de economische onderbouwing ook naar de ruimtelijke analyse in het MER. Uit de resultaten van deze ruimtelijke analyse blijkt dat er geen nieuwbouwwoningen binnen de 70 en 56 L_{den} -contouren gepland zijn. Voor de 48 L_{den} -contour is wel een verschil vastgesteld, maar aangezien er vanuit overheidswegen geen beperkingen worden voorgeschreven, scoort het voorgenomen gebruik ook op dit criterium neutraal. Hierdoor bedraagt de waarde voor ruimtelijke ordening €0 miljoen (NCW).

4.4.4 Overige elementen

Het onderdeel 'Overige elementen' uit de economische onderbouwing beschrijft drie aanvullende factoren die niet rechtstreeks onder de economische of externe effecten vallen, maar wel relevant zijn voor de totale maatschappelijke kosten-batenanalyse: werkgelegenheid, agglomeratie-effecten en bereikbaarheid en verkeer (robuustheid wegennet).

Betreffende de werkgelegenheid stelt de economische onderbouwing dat als er minder passagiers reizen vanaf de luchthaven Rotterdam in het voorgenomen gebruik, dit gevolgen heeft voor het aantal arbeidsplaatsen op de luchthaven en in de regio. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen directe werkgelegenheidseffecten (zoals banen bij luchtvaartmaatschappijen, afhandelingsbedrijven, douane, marechaussee, schoonmaak, horeca en beveiliging) en indirecte werkgelegenheid (zoals banen bij toeleveranciers). Indirecte werkgelegenheid blijft in deze analyse buiten beschouwing. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen bruto- en netto-effecten. Het bruto werkgelegenheidseffect is de verandering in aantal banen dat door de verandering op de luchthaven wordt veroorzaakt, zonder rekening te houden met mogelijke terugkoppelingen in de arbeidsmarkt. De studie merkt op dat door de huidige krapte op de arbeidsmarkt en de vergrijzing het aannemelijk is dat werknemers die niet (meer) op de luchthaven Rotterdam werkzaam zijn, elders in de regio een baan zullen vinden. Daarom wordt geconcludeerd dat zowel de lokale als nationale netto werkgelegenheidseffecten nihil zijn.

Voor de agglomeratie-effecten beschrijft de economische onderbouwing dat de aanwezigheid van een luchthaven bijdraagt aan het vestigingsklimaat van de regio. De verhoogde bereikbaarheid stimuleert bedrijven zich in de omgeving te vestigen, waardoor de economische dichtheid toeneemt en bedrijven elkaar sneller leren kennen, gaan samenwerken en van elkaar leren. Via specialisatie en innovatie wordt de productiviteit daardoor verhoogt. Tegelijkertijd wordt (de diversiteit van) het aanbod voor consumenten uitgebreid. Deze samenhangende voordelen worden het agglomeratie-effect genoemd. Volgens de richtlijnen van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) mag een opslag van 0–30% (vuistregel 15%) op directe reistijdbaten worden toegepast om deze effecten te kwantificeren. De economische onderbouwing stelt echter dat recente inzichten over de luchtvaartsector binnen deze richtlijnen ontbreken en dat de baten vooral gelden voor zakelijke reizigers en forenzen, die bij de luchthaven Rotterdam circa 21% van de reizigers vormen. Aangezien de economische activiteiten in de referentiesituatie het sterkste toenemen zijn de agglomeratie-effecten van het voorgenomen gebruik ten opzichte van de referentiesituatie negatief, met een geraamde waarde van -€0,6 miljoen (NCW).

Ten slotte bespreekt het rapport de effecten op de bereikbaarheid, die in het MER zijn onderzocht. Uit verkeersmodelberekeningen blijkt dat zowel de I/C-verhoudingen als de kruispuntbelastingen niet substantieel wijzigen. Daarom is dit effect in het MER als neutraal beoordeeld. Dit resulteert in een waarde van €0 miljoen (NCW) voor dit onderdeel.

4.5 Toetsing van de economische onderbouwing

Het bevoegd gezag heeft aan onderzoeksbureau Decisio gevraagd om een onafhankelijke toets uit te voeren op de informatie omtrent de vervoersprognoses, de financiële analyses en de economische effecten die de initiatiefnemer heeft ingediend ter onderbouwing van de aanvraag. Het betreft een toets van de plausibiliteit van de in de onderbouwing gedane aannames en berekende effecten.

Binnen het proces van toetsing heeft het bevoegd gezag de initiatiefnemer bij brief van 27 november 2025 (kenmerk: IENW/BSK-2025/294902) twee punten onder de aandacht gebracht³¹, waarop de initiatiefnemer de economische onderbouwing gecorrigeerd heeft

³¹ Het betreft hier de punten dat er in de eerste versie van de economische onderbouwing gesteld werd dat de economische onderbouwing geheel is opgesteld conform de werkwijzer

(zulks ook bevestigd bij brief van 4 december 2025, kenmerk: 2025-LHB02) en de gecorrigeerde economische onderbouwing het bevoegd gezag heeft doen toekomen. Hieronder zijn de resultaten van de toets door Decisio weergegeven.³²

Decisio geeft aan dat de opgestelde economische onderbouwing voldoende inzicht geeft om de vier hoofdvragen te beantwoorden die van belang zijn voor het Luchthavenbesluit. De resterende punten in deze toets betreffen daarmee aandachtspunten die de hoofdconclusies van de economische onderbouwing niet doen wijzigen.

Ten aanzien van het verwachte vervoersvolume voor *passagiers* geeft Decisio aan dat er één centraal scenario is doorgerekend, waarbij de prognoses passen binnen de bandbreedte van een WLO-Hoog en een WLO-Laag scenario en dat ze daarmee plausibel zijn. Wel geeft Decisio aan dat er geen doorrekening van beide alternatieven in een laag scenario plaatsgevonden heeft. Decisio stelt dat in de referentiesituatie er waarschijnlijk meer ruimte is voor groei dan nu is aangenomen. Hierdoor zal het verschil in reizigersaantallen met het voorgenomen gebruik oplopen in de berekeningen van het WLO-Hoog scenario. Volgens Decisio vergroot dit de omvang van de (positieve en negatieve) bedrijfseconomische en maatschappelijke effecten. Verder stelt Decisio dat het lage WLO-scenario niet integraal is doorgerekend, maar dat dit ook niet verplicht is voor een economische onderbouwing. In een laag WLO-scenario zouden verschillen tussen het nul- en projectalternatief zeer beperkt zijn.

Decisio oordeelt verder dat het ingediende scenario voor het Luchthavenbesluit consistent is in alle aangeleverde studies. De beoogde ontwikkeling van de luchthaven Rotterdam zoals deze in de economische onderbouwing is beschouwd, past binnen de milieuruimte die in het MER is berekend. Het voorgenomen gebruik is daarmee consistent met het MER. Er is voor de economische onderbouwing wel een aantal specifieke aanpassingen gedaan over het moment waarin de milieuruimte op de luchthaven Rotterdam wordt benut. Rekening houdend met een realistische marktontwikkeling zal de ruimte die gereserveerd is voor innovaties zoals waterstof- en elektrisch vliegen, of vluchten op 100% SAF, pas later in de tijd gebruikt worden dan het zichtjaar van het MER. Ook de milieueffecten zijn consistent met het MER.

Ten aanzien van de *bedrijfseconomische haalbaarheid (financiële effecten)* oordeelt Decisio dat de bedrijfseconomische haalbaarheid is uitgewerkt voor een scenario dat past bij een WLO-Hoog scenario. Decisio stelt vast dat een kwantitatief inzicht bij een tegenvallend groeiscenario niet gegeven is, maar stelt dat kwalitatief de belangrijkste risico's benoemd zijn en er kwantitatief inzicht is gegeven in het risico dat de innovatieruimte niet of later wordt benut. Decisio stelt dat dat het risico financieel acceptabel lijkt. Daarnaast heeft Decisio een aantal inconsistenties in de cijfers vastgesteld. Decisio stelt dat het desondanks plausibel is dat de luchthaven ook bij een tegenvallend groeiscenario een rendabele operatie kan draaien in de onderzochte alternatieven. Decisio oordeelt daarmee dat de bedrijfseconomische haalbaarheid van het voorgenomen gebruik voldoende plausibel is.

Ten aanzien van inschatting van *de maatschappelijk-economische effecten* stelt Decisio dat er op veel onderdelen aangesloten is bij de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's en recente wetenschappelijke inzichten. Er is een aantal methodologische

luchtvaartspecifieke MKBA's. Daarbij dat er als belangrijke conclusie werd getrokken dat op lokaal niveau de baten van het voorgenomen gebruik ruimschoots tegen de kosten opwegen.

³² Toets economische onderbouwing Luchthavenbesluit RTHA, Decisio 16 januari 2026.

aandachtspunten, maar op nationaal niveau zullen conclusies niet sterk veranderen bij andere uitgangspunten of berekeningsmethoden. Decisio stelt dat de hoogte van effecten kan wijzigen, maar de kernboodschap niet. Het voorgenomen gebruik heeft een negatief effect op de financiën van de luchthaven en luchtvaartmaatschappijen en op de bereikbaarheid voor reizigers en een positief effect op de leefomgeving en een het klimaat. Volgens Decisio is het saldo onder de streep negatief.

5. Milieueffecten

5.1 Algemeen

De aanvraag voor een luchthavenbesluit door de initiatiefnemer betreft een wijziging van het gebruik van de luchthaven Rotterdam en is daarmee een activiteit als bedoeld in categorie J7 kolom 3 van Bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Dit verplicht tot het opstellen van een mer-beoordelingsnotitie. De initiatiefnemer heeft er desondanks voor gekozen een milieueffectrapportage (mer-procedure) uit te voeren en geeft aan hiermee een zo zorgvuldig mogelijke procedure te willen waarborgen, waarin alle voor de omgeving relevante milieu-informatie beschikbaar is. De initiatiefnemer heeft in dit kader onderzoeksbureaus Arcadis en Adecs Airinfra een milieueffectrapport (MER) laten opstellen, waarin de milieueffecten van de referentiesituatie, het voorgenomen gebruik (in het MER aangegeven als het voorkeursalternatief) en een aantal alternatieven in beeld zijn gebracht.³³ De relevante conclusies uit het MER ten aanzien van de effecten van de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. Voor uitgebreidere informatie met betrekking tot alle alternatieven en bijbehorende effecten wordt verwezen naar het hoofdrapport van het MER en de bijbehorende deelrapporten.

Desgevraagd door het bevoegd gezag bij brief van 27 november 2025 (kenmerk: IenW/BSK-2025/294902) heeft de initiatiefnemer één zin in het MER gecorrigeerd. Na een brief van 4 december 2025 (kenmerk: 2025-LHB02) heeft de initiatiefnemer het gecorrigeerde MER het bevoegd gezag aangeboden.

5.2 Uitgangspunten MER

5.2.1 Inleiding

De initiatiefnemer heeft in de Notitie Reikwijdte- en Detailniveau (NRD) drie in het MER te onderzoeken alternatieven geselecteerd. Op advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer), dat is overgenomen in het advies aan de initiatiefnemer over de NRD, is daaraan een alternatief dat uitgaat van krimp van het vliegverkeer op de luchthaven toegevoegd. In het kader van het MER heeft de initiatiefnemer deze alternatieven laten onderzoeken. De initiatiefnemer heeft zich (mede) op basis van vigerende wet- en regelgeving en op basis van vigerend beleid (waaronder de Luchtvaartnota 2020-2050) daarbij een aantal doelstellingen gesteld, waaronder de verbetering van de leefomgeving. De resultaten van het onderzoek naar de alternatieven zijn door de initiatiefnemer beoordeeld ten opzichte van die doelstellingen en de referentiesituatie. Op basis hiervan heeft de initiatiefnemer vervolgens een voorgenomen gebruik (het voorgenomen gebruik van de luchthaven Rotterdam) ontwikkeld dat aan de gestelde doelstellingen voldoet. De milieueffecten van

³³ 'Milieueffectrapport Luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport', Arcadis en Adecs Airinfra, referentie: D10066435:25, 29 september 2025. 49

het voorgenomen gebruik zijn in het MER vergeleken met de milieueffecten van de referentiesituatie (met autonome ontwikkelingen).

Er zijn berekeningen en analyses uitgevoerd om te bepalen welke effecten optreden op het gebied van geluid, externe veiligheid, emissies en luchtkwaliteit, gezondheid, ruimtelijke ordening, natuurbescherming en biodiversiteit en bereikbaarheid en verkeer. Daarbij zijn de effecten beschreven voor het zichtjaar 2035 (circa 10 jaar na het doen van de aanvraag voor het Luchthavenbesluit) en – meer op hoofdlijnen – voor het startjaar 2027 (het verwacht jaar van inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit). Hiervoor is gekozen omdat het voorgenomen gebruik in alle jaren passend moet zijn binnen de kaders van het Luchthavenbesluit. Ook zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd en zijn eventuele mitigerende maatregelen beschreven. Daar waar mogelijk is ook het advies van het NLR naar aanleiding van de contra-expertise op de invoergegevens van de geluid- en externe veiligheidsberekeningen door de luchthaven verwerkt in de definitieve versie van het MER.

5.2.2 Doelstellingen

Mede op advies van de Commissie mer heeft de initiatiefnemer in het MER gekwantificeerde doelstellingen opgenomen. De verschillende alternatieven zijn op deze doelstellingen getoetst. Er zijn drie doelstellingen geformuleerd:

1. Minder hinder en emissies in 2035 ten opzichte van gebruiksjaar 2019:
 - a. Verlagen van de geluidbelasting op de omgeving door de oppervlakte van de 48 dB(A) L_{den} -contour met 25% te verkleinen;
 - b. Verminderen van geluid in de nacht door de oppervlakte van de 40 dB(A) L_{night} -contour met 30% te verkleinen;
 - c. Verbeteren van het klimaat en de luchtkwaliteit door het verminderen van CO₂-emissies en lokale emissies (PM₁₀), passend binnen de maatwerkvoorschriften voor stikstof.
2. Gezonde bedrijfsvoering en functie ten behoeve van de regio:
 - a. Financieel gezonde luchthavenexploitatie zonder overheidssteun (geen financiering van NEDAB-kosten³⁴) met marktconforme tarieven;
 - b. Bieden van connectiviteit ten behoeve van de regio;
 - c. Handhaven van de regionale functie voor maatschappelijk verkeer.
3. Verbetering van de controleerbaarheid, transparantie en handhaafbaarheid van de in het Luchthavenbesluit opgenomen grenswaarden en regels.

5.2.3 Alternatieven

5.2.3.1 Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de vergunde situatie en de autonome ontwikkelingen samen. Hierbij wordt maximale benutting van de ruimte binnen de Omzettingsregeling en het maatwerkvoorschrift voor stikstof als uitgangspunt genomen. De autonome ontwikkelingen zijn ontwikkelingen waarvan de doorgang voldoende aannemelijk is. Deze ontwikkelingen moeten ook reëel zijn. Zo moet de veronderstelde vlootmix realistisch zijn, waarbij ook wordt uitgegaan van vlootvernieuwing en toekomstig vlieggedrag. Voor de autonome ontwikkeling is gebruik gemaakt van de invoerset die de basis is voor de Omzettingsregeling. Richting het zichtjaar 2035 zal autonoom vlootvernieuwing plaatsvinden, waarbij stillere vliegtuigen zullen worden ingezet. De hierdoor ontstane geluidruimte kan geheel worden ingevuld met extra vliegverkeer. Dit komt neer op circa 6.000 extra vliegtuigbewegingen in 2035 ten opzichte van 2019. Dit

³⁴ NEDAB = Niet-economische diensten van algemeen belang, zoals brandweer en security.

aantal extra vliegtuigbewegingen past eveneens binnen de voorwaarden voor stikstofemissies die volgen uit het maatwerkvoorschrift stikstof. Voorts zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de referentiesituatie:

- De luchthaven is 24 uur per dag geopend en tevens uitwijkvluchthaven;
- Handelsverkeer kan van 07:00 tot 23:00 uur van de luchthaven gebruik maken;
- Vertraagde vluchten (handelsverkeer) zijn onder bepaalde voorwaarden mogelijk tot 01:00 uur;
- Positievluchten zijn mogelijk vanaf 06:00 uur;
- Business aviation en maatschappelijk verkeer hebben geen restricties en mogen 24/7 vliegen;
- Voor nachtvluchten bestaan – binnen gestelde beperkingen – geen maximum;
- Er zijn geen beperkingen aan de randen van de dag.

Onder Figuur 4-3 op pagina 53 van het MER stelt de initiatiefnemer dat bij de autonome ontwikkeling met aanvullende hinderbeperkende maatregelen (zoals minder nachtvluchten en beschermen randen van de dag) nog meer bewegingen mogelijk zouden zijn binnen dezelfde geluidsruimte. Op zich is deze constatering juist, maar het (mee)nemen van aanvullende hinderbeperkende maatregelen is in de autonome ontwikkeling niet aan de orde.

5.2.3.2 Alternatieven 2 tot en met 5

In bijlage 2 bij het MER is beschreven op basis van welke aannames de initiatiefnemer de onderzochte alternatieven (alternatieven 2 tot en met 5) heeft bepaald. De alternatieven variëren primair op de volgende aspecten:

- Geen ontwikkelruimte of krimp: beperkte prikkel tot vlootvernieuwing
- Afhankelijk van de mate van het kunnen voldoen aan de marktvraag worden meer of minder grote vliegtuigtypes ingezet.
- Vluchten worden niet uitgevoerd door de grotere (wide-body) vliegtuigtypes in verband met de beperkte baanlengte van de luchthaven Rotterdam.

De alternatieven zijn:

- *Alternatief 2 (Ontwikkeling)*: dit alternatief is gebaseerd op de uitkomsten van het participatieproces (EPP). Belangrijke elementen hierin zijn 8.760 extra vliegtuigbewegingen handelsverkeer (bovenop 17.860 bewegingen handelsverkeer in gebruiksjaar 2019), 2% aandeel grotere vliegtuigen en 90% vlootvernieuwing. Daarnaast zijn enkele hinderbeperkende maatregelen opgenomen, zoals een aangescherpt nachtregime en het bevriezen van de omvang van het handelsverkeer in de ochtend en de avond.
- *Alternatief 3 (Beperkte ontwikkeling)*: dit alternatief is qua inhoud vergelijkbaar met alternatief 2. Belangrijkste verschil is dat er wordt uitgegaan van 4.380 extra vliegtuigbewegingen handelsverkeer en 18% aandeel grotere vliegtuigen. In dit alternatief wordt ook 90% vlootvernieuwing verondersteld.
- *Alternatief 4 (Standstill)*: in dit alternatief is er geen groei-ruimte beschikbaar voor handelsverkeer. De standstill zorgt ervoor dat er gebruik wordt gemaakt van een relatief groot aandeel grotere vliegtuigen (30%). Ontwikkelruimte kan niet verdiend worden door de gebruikers van de luchthaven. Hierdoor wordt de vlootvernieuwing (60%) beperkt tot autonome vervanging.
- *Alternatief 5 (Krimp)*: dit alternatief is gebaseerd op alternatief 4. Gezocht is naar een alternatief waarmee krimp in beeld gebracht kan worden, maar dat ook vanuit zakelijk perspectief haalbaar is. In dit alternatief is sprake van een vermindering van respectievelijk 4.761 bewegingen Business Aviation en 840 bewegingen

handelsverkeer, in totaal een afname van 5.601 bewegingen, ofwel een krimp van circa 25% van het aantal bewegingen van groot verkeer. Verder is sprake van 30% aandeel grotere vliegtuigen en 60% vlootvernieuwing.

5.2.3.3 Voorkeursalternatief (voorgenomen gebruik)

Zoals hierboven aangeven, heeft de initiatiefnemer het voorkeursalternatief (hierna: het voorgenomen gebruik) samengesteld uit de in het MER onderzochte alternatieven 2 tot en met 5, aan de hand van een aantal vooraf opgestelde uitgangspunten en doelstellingen. De initiatiefnemer heeft hiertoe besloten, aangezien geen van de onderzochte alternatieven aan alle uitgangspunten en doelstellingen voldeed. Bij alternatief 2 en 3 werd in elk geval de reductie van CO₂-uitstoot niet afdoende bevonden, alternatief 4 leidde niet tot de gewenste vlootvernieuwing en geeft de grootste geluidbelasting en alternatief 5 werd economisch niet haalbaar geacht omdat sprake is van een structureel verlieslatende operatie.

Uitgangspunt bij het samenstellen van het voorgenomen gebruik was allereerst een afname van geluidbelasting voor omwonenden door minder nachtvluchten, beschermen van de randen van de dag en stimuleren van vlootvernieuwing. Afname van de geluidbelasting dient zowel bereikt te worden door een kleinere geluidcontour als door een afname van het aantal vliegtuigpassages boven de 65dB(A) (NA65). De kleinere geluidzone zorgt er tevens voor dat de woningbouwplannen van omliggende gemeentes door het Luchthavenbesluit niet beperkt worden ten opzichte van de Omzettingsregeling. Daarnaast zijn in lijn met de doelstellingen belangrijke uitgangspunten het kunnen blijven accommoderen van het spoedeisend verkeer, het bijdragen aan de bereikbaarheid van de regio en een gezonde exploitatie van de luchthaven. Ook heeft de initiatiefnemer bij het samenstellen van het voorgenomen gebruik innovatieruimte – de inzet van luchtvaart welke (door inzet van fossielvrije energiebronnen, zoals SAF, elektrisch of waterstof) het klimaat niet of minder belast – als uitgangspunt toegevoegd.

Verder zijn de belangrijkste uitgangspunten voor het voorgenomen gebruik:

- De luchthaven is 24 uur per dag geopend voor spoedeisend verkeer en politievluchten en is tevens uitwijkvluchthaven;
- Behoudens 20 bewegingen landend verkeer vanuit intercontinentale vluchthavens is de luchthaven tussen 00:00 uur en 07:00 uur gesloten voor business aviation;
- Handelsverkeer kan van 07:00 tot 23:00 uur van de luchthaven gebruik maken, met een maximum van 17.860 vliegtuigbewegingen;
- Vertraagde vluchten (handelsverkeer) zijn mogelijk tot en met 23:59 uur, met een maximum van 180 per jaar en 40 per maand in 2032;
- Positievluchten zijn mogelijk vanaf 06:30 uur met een maximum van 48 per jaar;
- Tussen 07:00 en 09:00 en 21:00 en 23:00 is het aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer maximaal 10 per dag;
- Voor spoedeisend (maatschappelijk) verkeer geldt een aparte gebruikruimte voor geluid;
- Voor een eventuele uitbreiding van het aantal bewegingen handelsverkeer (innovatieruimte):
 - o mogelijk minimaal 5 jaar na inwerkingtreding Luchthavenbesluit;
 - o maximaal 4.380 vliegtuigbewegingen voor zover de geluidruimte dat toelaat;
 - o maximaal de helft wordt gebruikt door vliegtuigen die volledig SAF vliegen en de andere helft door elektrisch of waterstof aangedreven luchtvaart;
 - o alleen tussen 09:00 en 21:00 uur uitgevoerd.

Tabel 1: Aantallen vliegtuigbewegingen per verkeerssegment referentiesituatie ten opzichte van actuele situatie (gebruiksjaar 2019) en het voorgenomen gebruik

Segment	Referentiesituatie	Actuele situatie (gebruiksjaar 2019)	Voorgenomen gebruik zichtjaar (2035)	Voorgenomen gebruik startjaar (2027)
Handelsverkeer	23.832	17.679	17.860	17.860
Handelsverkeer – Innovatieruimte	0	0	4.380	0
Business Aviation – Groot verkeer	4.761	4.181	4.761	4.761
Business Aviation – Klein verkeer	1.020	0	1.020	1.020
Business Aviation – Helikopterverkeer	100	353	100	100
Militair – Groot verkeer	290	132	290	290
Militair – Klein verkeer	10	6	10	10
Militair – Helikopterverkeer	50	26	50	50
Overheid	78	73	78	78
Spoedeisende hulpverlening – Groot verkeer	146	0	146	146
Spoedeisende hulpverlening – Klein verkeer	16	0	16	16
Spoedeisende hulpverlening – Helikopterverkeer	6.950	4.631	6.950	6.950
Politietaken – Helikopterverkeer	428	318	428	428
General Aviation	27.980	25.088	27.980	27.980
Totaal	65.661	52.487	64.069	59.689

Voor de geluidberekeningen is de ANP (Aircraft Noise and Performance)-database – dat behoort bij het Doc29-voorschrift – gebruikt. Voor de geluidberekeningen van het helikopterverkeer is het NORAH-rekenmodel toegepast, dat ook onderdeel uitmaakt van het Doc29-voorschrift. Voor de invoer van de (geluid)berekeningen heeft de initiatiefnemer aannames gedaan over een aantal kenmerken van het vliegverkeer (zoals het type verkeer, het aantal vliegtuigbewegingen, starts en landingen en seizoen). Vervolgens is het gebruik van de luchthaven voor de referentiesituatie en de alternatieven voor een aantal parameters inzichtelijk gemaakt (zie: bijlage 8 van het MER: Technische bijlage: invoerboek).

Voor baangebruik, verdeling van het verkeer over de dag en over het jaar kan daarover in het algemeen gesteld worden:

- **Baangebruik:** de luchthaven beschikt over één baan in Noordoostelijke (baan 06) en Zuidwestelijke (baan 24) richting. De heersende windrichting is de belangrijkste factor voor de baankeuzen. De initiatiefnemer heeft daartoe voor de autonome ontwikkeling en de alternatieven op basis van meteorologische gegevens het baangebruik bepaald. Het beeld dat daaruit ontstaat is dat het baangebruik varieert en dat baan 24 over het algemeen vaker gebruikt wordt dan baan 06.
- **Verdeling verkeer over de dag:** gegeven de beperkingen die gesteld zijn met betrekking tot de openstelling van de luchthaven, heeft de initiatiefnemer de verdeling van het vliegverkeer over drie dagdelen bepaald. Deze verdeling betreft de verdeling over de dag (07.00 – 19.00 uur), de avond (19.00 – 23.00 uur) en de nacht (23.00 – 07.00 uur), conform de weging van de geluidbelasting in het kader van de Regeling burgerluchthavens. Daar komt het beeld uit naar voren dat er voornamelijk gedurende de dag gevlogen wordt.

- *Verdeling van verkeer over het jaar:* voor de verdeling van het gebruik van de luchthaven over het zomer- en winterseizoen kan gesteld worden dat de meeste typen vliegverkeer nadrukkelijk in het zomerseizoen van de luchthaven gebruik zullen maken.

5.3 Geluidbelasting van het luchthavenverkeer

5.3.1 Inleiding

In het MER is de geluidbelasting die gepaard gaat met het voorgenomen gebruik van de luchthaven in beeld gebracht en vergeleken met de referentiesituatie en met de actuele situatie (bepaald aan de hand van gebruiksjaar 2019). Dit is nader uitgewerkt in bijlage 4 bij het MER (Deelrapport geluid). In de vergelijking zijn de oppervlakten van en het aantal geluidgevoelige objecten en aantal ernstig gehinderden binnen de 48, 56 en 70 L_{den} -contouren beoordeeld³⁵. Ook is het aantal geluidgevoelige objecten en aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 30 en 40 L_{night} -contouren beoordeeld. Tot slot is het verwachte aantal passages boven de 65 dB (NA65) beoordeeld. Verder zijn de 45 L_{den} - en 30-55 L_{night} -contouren ter informatie in beeld gebracht en is onder andere aandacht besteed aan cumulatie, piekgeluid en grondgeluid.

5.3.2 Methode

Voor de berekeningen van het voorgenomen gebruik met Doc29 zijn de geluid- en prestatiegegevens uit de ANP (Aircraft Noise and Performance)-database behorende bij het Doc29-voorschrift toegepast. Voor de geluidbelasting van het helikopterverkeer is het NORAH-rekenmodel toegepast. De toepassing van het NORAH-rekenmodel is ook onderdeel van het Doc29-voorschrift. Deze versies bevatten meer specificaties in de vliegtuigtypen dan NRM, waardoor berekeningen beter aansluiten bij de werkelijkheid.

Voor de relevante geluidcontouren is de oppervlakte (in km^2) bepaald. Binnen de contouren is het aantal bestaande woningen en het aantal ernstig gehinderden (ernstig slaapverstoorden waar het L_{night} betreft) vastgesteld met behulp van daartoe strekkende gegevensbestanden en rekenregels.

Voor de telling van het aantal woningen binnen de contouren is voor bestaande woningen en nieuwbouwwoningen gebruikgemaakt van een woningbestand op basis van BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), peildatum februari 2024. Voor nieuwbouw is de aanname gedaan dat er een vast aantal bewoners per woning is waardoor het aantal ernstig gehinderden evenredig toeneemt met het aantal woningen.

Voor het bepalen van het aantal (ernstig) gehinderden en slaapverstoorden is in het MER gebruik gemaakt van de blootstelling-respons relaties zoals die voor Schiphol zijn opgesteld (GES2002). In het MER is duidelijk gemaakt dat de situatie van de luchthaven Rotterdam wel afwijkt van die rondom Schiphol: in bijvoorbeeld frequentie van vluchten, in vliegtuigtypen en in tijdstippen van vluchten. De tellingen van aantal gehinderden en

³⁵ L_{den} = geluidbelastingindicator voor het etmaal. L_{den} staat voor 'Level day-evening-night', oftewel het niveau van dag-avond-nacht. Dit is de jaargemiddelde waarde van het geluid op een woning of ander geluidgevoelig gebouw over alle perioden van 07.00–19.00 uur (dag), van 19.00–23.00 uur (avond) en van 23.00–07.00 uur (nacht) in het jaar. De drie jaargemiddelde deelniveaus worden 'gewogen' bij elkaar opgeteld tot één jaargemiddeld niveau voor het hele etmaal. 'Gewogen' betekent dat er rekening mee gehouden wordt dat de drie perioden dag, avond en nacht niet dezelfde duur hebben. Verder wordt voor de avondperiode een opslag van 5 dB toegepast, en voor de nachtperiode 10 dB. L_{night} = geluidbelastingindicator voor de nachtperiode, zie ook L_{den} . L_{night} betreft de jaargemiddelde geluidbelasting in alleen de nachtperiode (23.00–07.00 uur).

slaapverstoorden is daarom ook uitgevoerd met behulp van dosis-effectrelaties op basis van de nieuwste inzichten van het RIVM. Deze nieuwe dosis-effectrelaties op basis van de gezondheidsmonitor 2020 (GM2020) zijn ook beschikbaar specifiek voor de luchthaven Rotterdam.

5.3.3 Geluidbelasting gedurende het etmaal (L_{den})

De geluidcontouren van het voorgenomen gebruik in het zichtjaar zijn qua oppervlaktes kleiner dan in de referentiesituatie (zie tabel 2). In het startjaar van het voorgenomen gebruik zijn de oppervlaktes groter dan in het zichtjaar maar kleiner dan in de actuele situatie. Dit heeft voornamelijk te maken met de verwachte 90% vlootvernieuwing.

Tabel 2: Oppervlaktes L_{den} -contouren in referentiesituatie, actuele situatie en voorgenomen gebruik

Geluidbelasting	Referentiesituatie	Actuele situatie (gebruiksjaar 2019)	Voorgenomen gebruik zichtjaar (2035)	Voorgenomen gebruik startjaar (2027)
70 L_{den}	0,4 km ²	0,4 km ²	0,3 km ²	0,4 km ²
56 L_{den}	5,2 km ²	6,6 km ²	4,5 km ²	6,1 km ²
48 L_{den}	29,1 km ²	38,1 km ²	25,5 km ²	34,0 km ²
45 L_{den}	52,5 km ²	72,0 km ²	46,4 km ²	62,5 km ²

Het aantal woningen binnen de L_{den} -contouren van het voorgenomen gebruik in het zichtjaar is gelijk of (ruim) lager dan in de referentiesituatie. Ook ten opzichte van het startjaar is sprake van een daling. Dit geldt ook voor het aantal ernstig gehinderden. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van tabel 3.

Tabel 3: Aantal bestaande en nieuwe woningen en ernstig gehinderden (EGH) in referentiesituatie en bij voorgenomen gebruik.

Blootstelling	Referentiesituatie		Voorgenomen gebruik zichtjaar (2035)		Voorgenomen gebruik startjaar (2027)	
	Woningen	EGH	Woningen	EGH	Woningen	EGH
70 L_{den}	0	0	0	0	0	0
56 L_{den}	80	90	50	50	190	180
48 L_{den}	17.790	8.400	14.790	6.870	22.790	10.590
45 L_{den}	46.780	16.530	40.550	14.070	53.880	19.350

5.3.4 Geluidbelasting gedurende de nacht (L_{night})

Om te bekijken wat de geluidbelasting in de nacht is, is voor het voorgenomen gebruik bepaald wat de L_{night} -geluidbelasting is. Hiervoor worden alleen vluchten tussen 23.00 uur en 07.00 uur betrokken. In tabel 15 van het deelrapport Geluid zijn de aantallen weergegeven. In het start- en het zichtjaar gaat het om 1.094 bewegingen, waarvan bijna 70% vluchten vanwege spoedeisende hulpverlening.

Het voorgenomen gebruik levert zowel in het zichtjaar als in het startjaar kleinere contouren qua oppervlaktes op dan de referentiesituatie en de actuele situatie (zie tabel 4). Dit geldt ook voor het aantal woningen en het aantal ernstig slaapverstoorden (zie tabel 5). Het verschil tussen het startjaar en zichtjaar voor het voorgenomen gebruik is klein en hoofdzakelijk toe te schrijven aan de verwachte 90% vlootvernieuwing. De afname in de grootte van de contouren volgt uit een combinatie van een afname van het aantal bewegingen en de hinderbeperkende maatregelen in de nacht voor het voorgenomen gebruik ten opzichte van de referentiesituatie. Deze hinderbeperkende maatregelen omvatten het verminderen van nachtvluchten als gevolg van vertragingen,

verminderen van positievluchten en aanscherpen van het nachtregime voor business aviation.

Tabel 4: Oppervlaktes L_{night} -contouren in referentiesituatie, actuele situatie en bij voorgenomen gebruik

Geluidbelasting	Referentiesituatie	Actuele situatie (gebruiksjaar 2019)	Voorgenomen gebruik zichtjaar (2035)	Voorgenomen gebruik startjaar (2027)
40 L_{night}	10,6 km ²	10,3 km ²	4,9 km ²	5,1 km ²
30 L_{night}	76,0 km ²	83,0 km ²	39,4 km ²	42,3 km ²

Tabel 5: Aantal bestaande en nieuwe woningen en ernstig slaapverstoorden (ESV) in referentiesituatie en bij voorgenomen gebruik.

Blootstelling	Referentiesituatie		Voorgenomen gebruik zichtjaar (2035)		Voorgenomen gebruik startjaar (2027)	
	Woningen	ESV	Woningen	ESV	Woningen	ESV
40 L_{night}	3.590	730	150	40	210	50
30 L_{night}	66.810	6980	39.240	3.530	41.350	3.780

5.3.5 Verwacht aantal passages boven de 65 dB

In het MER is als aanvullende hinderindicator op de jaargemiddelde geluidbelasting in L_{den} en L_{night} in beeld gebracht wat het aantal verwachte passages boven een bepaald geluidniveau gedurende het jaar is. In dit geval is gekozen voor 65 dB (NA65), dat volgens het MER vergelijkbaar is met het geluidniveau van een kantine. De NA65 is bepaald in een aantal locaties in woonkernen rondom de luchthaven, waarvoor 27 locaties zijn geselecteerd op de locaties van overlastmeldingen rondom de luchthaven Rotterdam in 2022. Op basis van de NRD is bij deze analyse de nadruk gelegd op locaties binnen en rondom de 48 L_{den} -contour. Dit leverde een negental relevante locaties op rondom de 48 L_{den} -contour. Voor deze locaties is geconcludeerd dat in de referentiesituatie gemiddeld 8.730 passages plaatsvinden. In het voorgenomen gebruik is het gemiddelde 7.990 passages. Het verwachte aantal passages boven de 65 dB neemt voor de meeste locaties af in het voorgenomen gebruik. Ten noordoosten van de luchthaven is een beperkte toename in NA65 zichtbaar. Dit ontstaat door een verschuiving richting grotere toesteltypen. Het totaal aantal passages neemt daardoor af, maar het totaal aantal passages met minder stille toesteltypen, boven de 65 dB grenswaarde, neemt toe.

5.3.6 Overige geluidaspecten

In het MER zijn de overige geluidaspecten die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn kwantitatief of kwalitatief beschreven. Samengevat:

- *Geluid van taxiënde vliegtuigen, run-ups en eventueel proefdraaien* (grondgeluid): het geluid van taxiën, run-ups en proefdraaien valt onder de geluidbelasting door luchthavenluchtverkeer. Echter, omdat het geluid als gevolg van deze operaties in de geluidbelasting verwaarloosbaar is ten opzichte van het geluid van startende en landende vliegverkeer op de luchthaven, worden deze effecten niet meegenomen in de berekeningen van de jaargemiddelde geluidbelasting.³⁶ Er is in het verleden onderzoek gedaan naar grondgeluid. Grondgeluid wordt voornamelijk gedomineerd door laagfrequent geluid. In dat onderzoek zijn nabije woningen betrokken die op een afstand van ruim 2 km liggen. Het onderzoek heeft aangetoond dat het geluid en de trillingen van lage frequenties met name wordt veroorzaakt door starts van de

³⁶ Het feit dat deze effecten een verwaarloosbare invloed hebben op de geluidbelasting betekent niet dat er door deze operaties lokaal hinder ervaren kan worden.

grotere, en met 3 of meer motoren, vliegtuigen (zoals DC10, MD11, B747 en A340). In het onderzoek zijn nabije woningen betrokken die op een afstand van ruim 2 kilometer liggen. Bij de luchthaven Rotterdam liggen sommige woningen dichterbij. Daarom gelden er sinds 2011 op de luchthaven procedures om ook de impact van laagfrequent geluid van 2-motorige typen te verkleinen. Deze procedure geldt voor het zogenoemde 'oplijnen' van vliegtuigen (halthouden op de positie waar de laatste checks voor vertrek worden uitgevoerd). De woningen rondom de luchthaven komen met deze procedure grotendeels buiten het effectgebied van het grondgeluid van taxiënde vliegtuigen te liggen.

- *Stiltegebieden*: De afname van de totale geluidbelasting voor het voorgenomen gebruik in zichtjaar 2035 ten opzichte van de actuele situatie en referentiesituatie geldt ook in de stiltegebieden. Gedeelten van het stiltegebied Midden-Delfland en het volledige gebied Krimpenerwaard-Alblasserwaard vallen buiten de 40 L_{den} -contour, terwijl de geluidbelasting hier voor de actuele situatie nog hoger was dan 40 dB. De geluidbelasting in het stiltegebied Midden-Delfland komt voor het voorgenomen gebruik nergens boven de 48 dB.
- *Cumulatie van geluid*: cumulatie van geluid is het effect van de opeenstapeling van meerdere geluidbronnen in de omgeving. Het wordt dus veroorzaakt door meerdere bronnen op en om de luchthaven. Voor het gecumuleerd geluid zijn geen normen vastgelegd. Uit het MER komt naar voren dat de geluidbelasting ten gevolge van het wegverkeer en luchtvaart in het voorgenomen gebruik lager is dan in de referentiesituatie. De geluidbelasting ten gevolge van het spoorverkeer en de industrie is in alle alternatieven gelijk. Het geluid van vliegverkeer van en naar de luchthaven Rotterdam domineert in de directe omgeving van het luchthavengebied en in het verlengde van start- en landingsbaan. Alleen binnen de 48 L_{den} -geluidcontour wordt het luchtvaartgeluid betrokken bij het gecumuleerd geluid (artikel 3.38Bkl) en voegt daar toe aan het gecumuleerd geluid. Hoe dichterbij de wegen, spoorwegen, en industrieterreinen, hoe meer deze bronnen zelf de grootste rol spelen, en hoe minder een verandering in luchtvaartgeluid effect heeft op het gecumuleerd geluid.
- *Het maximale piekgeluidbelasting (LA_{max})*: voor representatieve toestellen op de luchthaven Rotterdam (*Boeing 737-800 en 737-900*) is het maximale geluidniveau (soms omschreven als piekgeluid) gedurende een vliegtuigpassage beschreven. Voor alle resultaten is duidelijk zichtbaar dat de hoogste piekwaarden voorkomen op het luchthavengebied. De piekgeluiden van de 737-900 zijn gemiddeld hoger omdat dit een groter en zwaarder toestel is.

5.3.7 Conclusie

In het MER wordt geconcludeerd dat het voorgenomen gebruik bijdraagt aan een verbetering op geluidbelasting ten opzichte van de referentiesituatie. Het effect op de omgeving omvat kleinere geluidcontouren, minder geluidgevoelige objecten, en een aanzienlijke afname van ernstig gehinderden (tot 44,4%) en slaapverstoorden (tot 94,5%), vooral in de nacht door hinderbeperkende maatregelen zoals minder nachtvluchten. Hoewel de piekgeluidbelasting gemiddeld licht afneemt (3%), zijn er op sommige locaties kleine toenames door een mogelijke verschuiving naar grotere toesteltypen.

5.4 Externe veiligheid

Externe veiligheid heeft betrekking op mogelijke ongevallen tijdens een start of een landing van een vliegtuig en de kans dat daarbij slachtoffers vallen onder aanwezigen op de grond. Er wordt onderscheid gemaakt naar plaatsgebonden risico (PR), totaal risico gewicht (TRG) en groepsrisico.

In het MER zijn de effecten van externe veiligheid bepaald aan de hand van oppervlakte binnen de PR 10^{-5} , PR 10^{-6} , 10^{-7} en 10^{-8} -contouren, het aantal woningen en kwetsbare gebouwen binnen deze contouren, het TRG en het GR (zie bijlage 5 bij het MER: het deelrapport Externe veiligheid).

Aanvullend op de vereisten vanuit wet- en regelgeving is in het MER ter informatie ook het volgende in beeld gebracht:

- aantal risicovolle inrichtingen binnen de PR 10^{-8} -contour en
- het externe veiligheidsrisico als gevolg van de aanvoer en opslag van vliegtuigbrandstof. Inclusief waterstof en elektriciteit als energiedrager.

De berekeningen voor externe veiligheid zijn uitgevoerd met het GEVERS-model (versie 2.3, juli 2023) zoals beschreven in het rekenvoorschrift in de Regeling burgerluchthavens. Binnen deze versie zijn de ongevalskansen geactualiseerd ten opzichte van versie 2.0. Deze actualisatie sluit aan bij de meest recente inzichten en statistieken betreft de kans op een ongeval voor de luchtvaartuigen in gebruik op de luchthaven Rotterdam.

Voor externe veiligheid zijn de effecten in het startjaar van het voorgenomen gebruik alleen kwalitatief ingeschat. Het startjaar heeft een lager aantal bewegingen en de vliegtuigen in het commerciële segment zijn gemiddeld lichter dan in het zichtjaar met een verwachte 90% vlootvernieuwing. Doordat alle commerciële vliegtuigen (ook de innovatieruimte) in zowel start- als zichtjaar binnen het GEVERS-model als generatie 3-vliegtuigen worden geclassificeerd zijn de toegepaste ongevalskansen en modelparameters gelijk. Vanwege de geprognosticeerde verkeerssamenstelling en de ongewijzigde kansen/parameters wordt ingeschat dat het risico in het startjaar lager is dan in het zichtjaar voor het voorgenomen gebruik. Vanwege deze inschatting is het startjaar verder niet kwantitatief onderzocht.

5.4.1 Plaatsgebonden risico

Het plaatsgebonden risico (PR) gaat over het minimale beschermingsniveau voor de inwoners van een bepaald gebied. Er wordt dan gekeken naar de kans dat iemand die een jaar onafgebroken en onbeschermd op een plaats aanwezig is, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeluk. Daarbij wordt ook gekeken naar het aantal (beperkt) kwetsbare objecten binnen de contouren.

Het totale plaatsgebonden risico is sterk afhankelijk van het aantal starts en landingen, de locatie van de vliegtuigen en het type vliegtuig.

Oppervlaktes binnen de PR-contouren

In het MER is per PR-contour bepaald wat de oppervlakte binnen de contour is als maatstaf voor de omvang van het effect.

Van de referentiesituatie naar het voorgenomen gebruik is er een afname in het aantal vliegtuigbewegingen van het commerciële verkeer. Dit heeft de volgende consequenties voor de PR-contouren. Voor de oppervlakte binnen de PR-contouren (10^{-5} , 10^{-6} , 10^{-7} en 10^{-8}) is er bij het voorgenomen gebruik sprake van een lichte afname van het oppervlak ten opzichte van de referentiesituatie. De afname van de oppervlakte blijft onder de 10%, waardoor het voorgenomen gebruik neutraal (0) scoort. De verschillen in de PR-contouren van het voorgenomen gebruik zijn zichtbaar in het verlengde van baan 06/24

waar de contour korter en smaller worden langs de start- en landingsroutes, door een afname van het aantal vliegtuigbewegingen van het commerciële verkeer. De PR 10^{-5} -contouren en PR 10^{-6} -contouren als gevolg van de helikopterbewegingen vanaf en naar de helispot liggen geheel binnen het luchthavengebied.

Tabel 6: Oppervlaktes EV-contouren plaatsgebonden risico (PR) referentiesituatie en voorgenomen gebruik

PR		Referentiesituatie	Voorgenomen gebruik
10^{-5}	Oppervlakte (km ²)	0,24 km ²	0,23 km ²
10^{-6}	Oppervlakte (km ²)	1,04 km ²	1,01 km ²
10^{-7}	Oppervlakte (km ²)	8,50 km ²	8,32 km ²
10^{-8}	Oppervlakte (km ²)	44,70 km ²	44,00 km ²

Woningen binnen de PR-contouren

Het voorgenomen gebruik is op het criterium woningen binnen de PR 10^{-5} -contour neutraal (0) gescoord ten opzichte van de referentiesituatie, aangezien er geen verandering plaatsvindt in het aantal gebouwen. Er liggen geen woningen in deze contour.

Binnen de PR 10^{-6} -contour liggen 10 woningen. Dat geldt zowel voor de referentiesituatie als voor het voorgenomen gebruik. Aangezien er geen toename of afname is geconstateerd scoort het voorgenomen gebruik neutraal (0).

De PR 10^{-7} en 10^{-8} -contouren liggen verder van de luchthaven. Binnen de deze contouren is geteld hoeveel bestaande en toekomstige gebouwen (woningen, scholen en zorginstellingen) zich in iedere contour bevinden. In de referentiesituatie liggen er 1.990 gebouwen binnen de PR 10^{-7} -contour. Het voorgenomen gebruik zorgt voor een afname van 10%, een licht positieve score (+). Bij de 10^{-8} PR contour liggen er in de referentiesituatie 42.810 gebouwen. Het voorgenomen gebruik zorgt voor een afname van 2%, een neutrale score (0).

Er komen in de plaatsgebonden risicocontouren van de 10^{-5} , 10^{-6} en 10^{-7} geen extra nieuwbouwobjecten waarvan de functie van het gebouw niet is toegestaan. Vanaf de plaatsgebonden risicocontour 10^{-8} komen er tussen de 2.500 en 3.000 nieuwbouwobjecten bij met een woon-, gezondheid- of schoolonderwijs functie.

Tabel 7: Aantallen woningen (afgerond op 10-tal) binnen PR-contouren (bestaande bouw + nieuwbouw) referentiesituatie en voorgenomen gebruik

PR		Referentiesituatie	Voorgenomen gebruik
10^{-5}	Aantal woningen	0	0
10^{-6}	Aantal woningen	10	10
10^{-7}	Aantal woningen	1.990	1.800
10^{-8}	Aantal woningen	42.810	42.070

5.4.2 Totaal risicogewicht (TRG)

Het totaal risicogewicht (uitgedrukt in tonnen per jaar) is een risicomaat, die het risico aangeeft waaraan de omgeving van een luchthaven wordt blootgesteld door het luchthavenluchtverkeer. Het TRG is afhankelijk van het totale aantal bewegingen per jaar, de ongevalskans per beweging en de maximale startmassa (MTOM) van de betreffende vliegtuigen. De ligging van de luchthaven, de geografische ligging van de vliegroutes, het baangebruik en de routeverdeling zijn juist niet van invloed op het TRG. De kans dat een vliegtuig neerstort en het gewicht van dat vliegtuig is voor alle vliegtuigen in 1 jaar gesommeerd.

Het TRG laat voor het voorgenomen gebruik een daling zien van 6% ten opzichte van de referentiesituatie en is neutraal (0) beoordeeld. Er ontstaan geen overige risico's voor de omgeving en bestaande risicobronnen in de omgeving vormen geen belemmering voor het voorgenomen gebruik.

Tabel 8: Het totaal risicogewicht referentiesituatie en voorgenomen gebruik

Situatie	Totaal risicogewicht (ton/jaar)
Referentiesituatie	0,968
Voorgenomen gebruik	0,912

5.4.3 Groepsrisico

Het groepsrisico (GR) beschrijft de kans op een ongeval met veel slachtoffers. Het GR is daarmee afhankelijk van het risico op een ongeval, maar is ook gerelateerd aan de populatie(dichtheid) rondom de luchthaven.

In het MER is het GR weergegeven in een zogeheten FN-curve, waarin de kans F van optreden is uitgezet tegen de groepsgrootte N van de slachtoffers. Het GR in een gebied is afhankelijk van het aantal aanwezige personen. Een toename van personen in de omgeving van een risicovolle bron of het plaatsen van een risicovolle bron in de buurt van groepen personen kan ervoor zorgen dat het GR toeneemt.

Voor het voorgenomen gebruik is geconcludeerd dat er een beperkte afname is van het groepsrisico ten opzichte van de referentiesituatie.

Tabel 9: Het Groepsrisico van de referentiesituatie en voorgenomen gebruik

Situatie	Groepsrisico Fn = 10 personen
Referentiesituatie	1,12E-04
Voorgenomen gebruik	1,06E-04

5.4.4 Industrieën binnen de 10⁻⁸ PR-contour met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen

Op basis van de risicokaart d.d. 01-01-2023 (www.registereexterneveiligheid.nl) is in het MER geïnventariseerd welke risicobronnen er zich binnen de PR 10⁻⁸-contour bevinden. Voorbeelden van risicobronnen zijn LPG tankstations, BRZO79-bedrijven³⁷, of (opslag)bedrijven met meer dan 10.000 kg gevaarlijke stoffen.

Uit het MER volgt dat PR 10⁻⁸-contour van de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik voor een beperkt gedeelte net over de Nieuwe Waterweg en daarmee net in het Botlek-gebied komt. Dit is een gebied waar vele risicovolle inrichtingen staan, hetgeen een extra negatief effect kan veroorzaken in het geval van een vliegtuigongeval op die locatie. De uitstulping (op ongeveer 12 kilometer vanaf de baankop) in de PR 10⁻⁸-contour op deze locatie wordt alleen veroorzaakt door de naderingen op baan 06.

5.4.5 Externe veiligheidsrisico als gevolg van de aanvoer en opslag van vliegtuigbrandstof

In het MER is een kwalitatieve beschouwing gegeven van het externe veiligheidsrisico van de opslag en het transport van vliegtuigbrandstof.

³⁷ BRZO staat voor Besluit risico's zware ongevallen en betreft bedrijven die met veel gevaarlijke stoffen werken.

5.4.5.1 Traditionele energiedragers

Aangegeven is dat de luchthaven Rotterdam een opstelplaats heeft voor zes tankwagens met kerosine (Jet A-1) en een opslagtank bestemd voor de opslag van benzine (Avgas 100LL/loodvrije Avgas) voor het kleine verkeer. Voor het kleine verkeer is eveneens een bowser met Jet A-1 beschikbaar. Verder is er een bovengrondse kerosinetank voor de traumahelikopter. Nabij het jet-center is eveneens een tankinstallatie. Daarnaast is ten behoeve van de grondafhandeling nog een opslagtank met HVO100 diesel aanwezig. In het MER is voor alle alternatieven verondersteld dat het brandstofgebruik voor het kleine verkeer constant is. Voor groot verkeer is aangegeven dat het gebruik van Jet-A1 en SAF afhankelijk zal zijn van de gebruikte toestellen en het aantal bewegingen. Als het verkeer toeneemt of toestellen groter worden en verder afstanden vliegen zal dit een verhogend effect hebben terwijl een afname een verlagend effect met zich meebrengt. Vlootvernieuwing kan ook een verlagend effect hebben doordat er mogelijk minder vaak een tankwagen hoeft langs te komen.

5.4.5.2 Toekomstige energiedragers

In het MER is aangegeven dat de effecten van elektriciteit als energiedrager op de externe veiligheid op dit moment nog onbekend zijn. Ook is het nog onbekend waar en hoe deze energiedrager worden aangeleverd dan wel opgeslagen op de veiligheidssituatie op de luchthaven. In het MER wordt daarom geconcludeerd dat het dus lastig is te zeggen of dit een verhogend of verlagend effect heeft op de luchthaven.

5.5 Emissies en luchtkwaliteit

5.5.1 Algemeen

De Omgevingswet implementeert EU-grenswaarden en WHO-advieswaarden op het gebied van luchtkwaliteit. In hetBkl, onderdeel van de Omgevingswet, zijn grenswaarden opgenomen voor zeven stoffen en richtwaarden voor vijf stoffen voor de concentraties in de buitenlucht. In Nederland zijn stikstof (NO₂ en fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5}) de meest kritische stoffen. Deze twee stoffen zijn in Nederland maatgevend voor de bepaling of er sprake is van overschrijding van luchtkwaliteitsnormen.

De Wet luchtvaart maakt het mogelijk om grenswaarden of regels met het oog op de lokale luchtverontreiniging op te nemen in het Luchthavenbesluit (artikel 8.44, derde lid, in samenhang met 8.70, derde lid, van de Wet luchtvaart).

De minister voor Natuur en Stikstof heeft op 16 juni 2024 maatwerkvoorschriften opgelegd aan de luchthaven Rotterdam waarmee de stikstofemissie is vastgelegd. In de maatwerkvoorschriften staat dat de NO_x-emissie van het vliegverkeer (inclusief taxiën), APU, GPU, platformverkeer, en het proefdraaien op de luchthaven Rotterdam ieder gebruiksjaar maximaal 88,8 ton mag bedragen.

In het MER zijn de effecten inzake de emissies, concentraties en stikstofdepositie in kaart gebracht van de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik (zie bijlage 6 bij het MER: deelonderzoek Emissies en Luchtkwaliteit). Dit deelrapport bevat tevens een verantwoording van de uitgevoerde berekeningen in de vorm van een overzicht van de invoergegevens, de gegevensbronnen en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de berekeningen.

De effecten zijn onderzocht voor de aspecten:

- NO₂ – jaargemiddelde concentratie

- PM₁₀ - jaargemiddelde concentratie
- PM_{2,5} - jaargemiddelde concentratie
- PM₁₀ – overschrijding grenswaarde 24-uursgemiddelde
- VOS, geurhinder
- CO₂-emissie voor vertrekkend verkeer over de gehele vlucht
- Ultrafijnstof PM_{0,1}
- Elementair koolstof (EC)
- (Potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS).

Voor de referentiesituatie en voor het startjaar en zichtjaar van het voorgenomen gebruik is ten aanzien van stikstofemissie getoetst of deze binnen de grens van het maatwerkvoorschrift (88,8 ton) passen. Hierbij is de berekeningsmethodiek gehanteerd zoals voorgeschreven in de maatwerkvoorschriften. Ook zijn de invoergegevens alleen aangepast naar aanleiding van veranderingen in het gebruik op de luchthaven Rotterdam. Om een goede vergelijking te maken met de grens van 88,8 ton NO_x in de maatwerkvoorschriften, zijn de actualisaties die in het MER zijn toegepast om de methodiek en invoergegevens nauwkeuriger te maken niet meegerekend.

Zie paragraaf 5.6 voor een nadere toelichting op de effecten op stikstofdepositie.

Alleen voor de NO₂- en fijnstofconcentraties zijn de totale effecten van de luchtvaart en het wegverkeer beschouwd. De referentiesituatie bevat een groter aantal vliegtuigbewegingen met handelsverkeer dan het voorgenomen gebruik, waardoor het passagiersaantal hoger is en de wegintensiteiten hoger zijn. In de referentiesituatie zijn de NO₂- en PM₁₀-emissies van het wegverkeer en het vliegverkeer hoger dan in het voorgenomen gebruik, dus als de referentiesituatie voldoet aan de luchtkwaliteitsnormen zal het voorgenomen gebruik ook voldoen.

5.5.2 *Huidige situatie en autonome ontwikkeling*

In de referentiesituatie worden de autonome ontwikkelingen die deel uitmaken van de gebiedsontwikkeling rond de luchthaven, maar niet van de voorgenomen activiteit zelf, wel meegenomen. De grootste bijdrage aan de totale concentraties wordt geleverd door de reeds aanwezige achtergrondconcentraties. De minimale en maximale achtergrondconcentraties in 2035 bedragen voor NO₂ 13,0–19,3 µg/m³, voor PM₁₀ 13,7–16,0 µg/m³ en voor PM_{2,5} 6,9–8,3 µg/m³.

5.5.3 *Effecten*

5.5.3.1 *Stikstofdioxide en fijnstof*

De maximale jaargemiddelde concentratie NO₂ bedraagt 31 µg/m³ in zowel de referentiesituatie als het voorgenomen gebruik. Deze waarde ligt hoger dan de omgevingswaarde van 20 µg/m³ en de WHO-advieswaarde van 10 µg/m³. De locatie met deze maximale waarde ligt in beide alternatieven net naast de snelweg A20 in de buurt van het Kethelplein. De bijdrage van de luchtvaart (inclusief het gerelateerde wegverkeer) ter plaatse is klein. De maximale bijdrage van de luchtvaart buiten het luchthavengebied bedraagt in de referentiesituatie 0,84 µg/m³ en 0,82 µg/m³ in het voorgenomen gebruik. De maxima liggen in beide alternatieven niet op dezelfde locatie, op beide locaties komt de totale concentratie boven de omgevingswaarde van 20 µg/m³. Doordat de bijdrage van de luchtvaart klein is, is het concentratieverschil tussen het voorgenomen gebruik en de referentiesituatie ook klein. Op het rekenpunt buiten het luchthavengebied met het grootste verschil tussen het voorgenomen gebruik en de referentiesituatie is een afname te zien van 0,08 µg/m³. Ook voor fijnstof is de bijdrage van de luchtvaart klein, en bedraagt maximaal 0,02 µg/m³ buiten het luchthavengebied.

Op het rekenpunt met het grootste verschil tussen het voorgenomen gebruik en de referentiesituatie is een afname te zien van $0,01 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Voor fijnstof is er op geen van de rekenpunten een overschrijding van de omgevingswaarde.

Tabel 10: Maximale NO_2 , PM_{10} en $\text{PM}_{2,5}$ -concentraties in het studiegebied (de wegen en het luchtvaartterrein buiten beschouwing gelaten) van de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik

Jaargemiddelde concentraties ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) in studiegebied alle bronnen samen	NO_2 Max	PM_{10} Max	$\text{PM}_{2,5}$ Max
Omgevingswaarde	20	20	10
WHO advieswaarde	10	15	5
2035 Referentiesituatie	31	18	8,7
2035 Voorgenomen gebruik	31	18	8,7

5.5.3.2 Roetfractie

Eén van de fracties van fijnstof betreft de roetfractie. Roet bestaat uit twee fracties, elementair koolstof (EC) en organisch koolstof (OC). Omdat gezondheidseffecten van roet met name worden toegeschreven aan dit elementair koolstof heeft het MER zich beperkt tot EC. Voor EC is de hoogste concentratie voor zowel in de referentiesituatie als in het voorgenomen gebruik $0,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Daarom verschillen de concentraties van roetfractie in het voorgenomen gebruik en de referentiesituatie niet, waardoor dit effect in het MER ook neutraal is beoordeeld.

Daarnaast is in het MER ook per alternatief een indicatie gegeven van de hoeveelheid emissie van elementair koolstof en $\text{PM}_{2,5}$ door de luchtvaart en het wegverkeer (zie tabel 11). Elementair koolstof is een fractie (18%) van de door verbranding vrijgekomen $\text{PM}_{2,5}$. Voor banden- en remmenslijtage zijn wel $\text{PM}_{2,5}$ -emissies gerekend, maar geen emissie van elementair koolstof.

Tabel 11: Totale hoeveelheden $\text{PM}_{2,5}$ en elementair koolstof ten gevolge van de luchtvaart en het wegverkeer (in tonnen per jaar) van de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik

Alternatief	Luchtvaart		Wegverkeer (excl. platformgebonden)		Totaal	
	$\text{PM}_{2,5}$	EC	$\text{PM}_{2,5}$	EC	$\text{PM}_{2,5}$	EC
Referentiesituatie	2,0	0,3	22,3	3,1	24,3	3,4
Voorgenomen gebruik	1,8	0,3	22,3	3,1	24,1	3,4

5.5.3.3 Ultrafijnstof

Een andere fractie van fijnstof met betrekking tot luchtkwaliteit betreft ultrafijnstof. De deeltjes ultrafijnstof zijn zo klein dat het menselijk lichaam deze minder snel opruimt dan grotere deeltjes, zoals fijnstof (PM_{10}). Ultrafijnstof is voornamelijk afkomstig van de verbranding van fossiele brandstoffen, zoals benzine, diesel en kerosine. Voor ultrafijnstof zijn nog geen achtergrondconcentraties bekend en ook de berekening van de uitstoot door vliegtuigen bevat nog een onzekerheid.

Voor de referentiesituatie gaat de bijdrage aan de concentratie op het luchthavengebied zelf tot circa $42.100 \text{ \#}/\text{cm}^3$, maar dat is op de start- en landingsbaan. Buiten het

luchthavengebied is de bijdrage circa 10.600 #/cm³. Op circa 500 meter buiten het luchthavengebied is de bijdrage aan de concentratie al lager dan 3.000 #/cm³. In het voorgenomen gebruik is de maximale bijdrage op het luchthavengebied 17% lager, met 34.900 #/cm³. Buiten het luchthavengebied is de maximale bijdrage 1% lager, met 10.500 #/cm³. De maxima buiten het luchthavengebied liggen in beide alternatieven niet op dezelfde locatie. Doordat het verschil in bijdrage aan concentraties ultrafijnstof tussen het voorgenomen gebruik en de referentiesituatie met slechts 1% verschillen, wordt het effect in het MER als neutraal beoordeeld.

5.5.3.4 CO₂-emissie

In het MER zijn de alternatieven zijn voor CO₂-emissie, in tegenstelling tot gebruikelijk bij een MER, vergeleken met het gebruiksjaar 2019. Dit, omdat volgens de Luchtvaartnota de CO₂-emissie moet afnemen, en omdat de luchthaven Rotterdam als doelstelling heeft gesteld de CO₂-emissie te laten afnemen ten opzichte van het gebruiksjaar 2019. Om een eerlijke vergelijking te maken zijn de CO₂-emissies in het MER in het gebruiksjaar 2019 opgeschaald tot aan de vergunde ruimte. Voor het voorgenomen gebruik en de referentiesituatie wordt immers ook gerekend alsof de ruimte binnen de vergunning volledig benut wordt. Uit de berekeningen blijkt dat de Omzettingsregeling ruimte gaf tot de emissie van circa 159,9 kiloton CO₂ in het gebruiksjaar 2019 door starts van het handelsverkeer tot hun bestemming. In de referentiesituatie neemt de CO₂-emissie toe ten opzichte van het gebruiksjaar 2019. In het voorgenomen gebruik is de CO₂-emissie in het startjaar hoger dan in het gebruiksjaar 2019, maar neemt richting het zichtjaar af tot 20% onder de CO₂-emissie in het gebruiksjaar 2019. Daarnaast is in het zichtjaar de CO₂-emissie hoger in de referentiesituatie dan in het voorgenomen gebruik. De CO₂-emissie in het startjaar van de referentiesituatie is niet berekend, maar het is te verwachten dat deze hoger dan of gelijk is aan het voorgenomen gebruik, omdat het voorgenomen gebruik een beperking is op referentiesituatie met hinderbeperkende maatregelen.

Doordat in het voorgenomen gebruik de CO₂-emissie in het zichtjaar 20% lager liggen dan in het gebruiksjaar 2019, is dit in het MER beoordeeld als een licht positief effect.

Niet alleen de CO₂-emissie heeft effect op het klimaat. Ook de emissie van, onder andere, waterdamp, NO_x, SO_x en roet dragen bij aan klimaatverandering door bijvoorbeeld de vorming van vliegtuigstrepen. In het deelrapport Emissies en luchtkwaliteit (Bijlage 6 van het MER) is een inschatting gegeven van het totale klimaateffect, dus inclusief deze niet-CO₂- klimaateffecten. Er is echter nog veel onduidelijk over de omvang van niet-CO₂-klimaateffecten. Daarom is in het MER alleen een effectscore toegekend op de CO₂-emissie. Daarnaast is de CO₂-emissie relevant voor de reductiedoelstelling die de luchthaven Rotterdam gesteld heeft.

Tabel 12: *Totale hoeveelheden CO₂ ten gevolge van het vertrekkende handelsverkeer tot aan hun bestemming in 2035 in de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik*

Alternatief	Aantal vertrekkende handelsverkeer vliegtuigbewegingen	%SAF (Sustainable Aviation Fuel)	Luchtvaart CO ₂ (kiloton)
Gebruiksjaar 2019	8.796	0%	159,9
Referentiesituatie	11.916	20%	162,9
Voorgenomen gebruik - startjaar 2027	8.930	2%	168,0
Voorgenomen gebruik – zichtjaar 2035	11.120	20% (8.930 bewegingen) 100% (1.095 bewegingen innovatieruimte)	128,3

		n.v.t. (1.095 bewegingen elektrisch)	
--	--	--------------------------------------	--

5.5.3.5 Zeer zorgwekkende stoffen

In het kader van het MER is in beeld gebracht wat de uitstoot bedraagt van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) ten gevolge van de luchtvaart. De emissiecijfers van deze ZZS zijn allemaal gerelateerd aan de vluchtige organische stoffen (VOS)-emissie. Daardoor komen bij alle stoffen dezelfde veranderingspercentages terug, aangezien dit de verandering is in de uitstoot van VOS. Er zijn nog geen normen voor ZZS, wel is het streven om deze emissie geheel te laten verdwijnen. De ZZS-emissie voor alle stoffen tegelijk neemt ten opzichte van referentiesituatie af met 4% in het voorgenomen gebruik. Doordat dit percentage onder de 10% ligt, is het effect als neutraal beoordeeld in het MER.

Tabel 13: Emissies ZZS van de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik

ZZS stoffen	Referentiesituatie	Voorgenomen gebruik
Emissie van 1,3-butadieen (ton)	0,30	0,29
Emissie van formaldehyde (ton)	2,22	2,14
Emissie van benzeen (ton)	0,30	0,29
Emissie van 1-methylnaftaleen (ton)	0,04	0,04
Emissie van naftaleen (ton)	0,10	0,09
Emissie van 2-methylnafateen (ton)	0,04	0,04
Emissie van cumeen (kg)	0,54	0,52
Emissie van 2-butenal (ton)	0,19	0,18
Verandering in % t.o.v. AO (voor alle stoffen gelijk)	0	-4%

5.5.3.6 Geurhinder

De geurhinder rond de luchthaven is gemodelleerd voor landende en opstijgende vliegtuigen en voor grondactiviteiten zoals taxiën. De mate van hinder is afhankelijk van de uitstoot van VOS, maar ook bijvoorbeeld van de wind op het moment van de emissie. Het niet mogelijk de effecten van toekomstige geurhinder voor de luchthaven te kwantificeren. Daarom moet er worden volstaan met het aangeven van berekende hoeveelheden geureenheden en het aangeven van de oorzaken van de geurhinder.

Geurcontouren worden voor bronnen als een luchthaven gepresenteerd als 98 percentiel contouren. De geurconcentraties uitgedrukt in ouE/m³ als 98 percentielen hebben de hoogste correlaties met de percentages last, hinder en erge hinder. Volgens het beleid van de provincie bedraagt de begrenzing tussen hinder en geen hinder 0,5 ouE/m³ als 98 percentiel voor continue bronnen en 2,5 ouE/m³ als 99,99 percentiel voor discontinue bronnen. De 98-percentiel geurconcentraties blijven volgens het MER flink onder de hinderwaarde van 0,5 ouE/m³. De maximale 98-percentielwaarde van de concentratie wordt gevonden op het luchthavengebied en is circa 0,089 ouE/m³. Buiten het luchthavengebied is de maximale 98-percentielwaarde afgenomen naar circa 0,033 ouE/m³. In de referentiesituatie is de maximale 98-percentielwaarde buiten het luchthavengebied 0,034 ouE/m³. Het verschil tussen het voorgenomen gebruik en de referentiesituatie buiten het luchthavengebied is klein.

Voor de 99,99-percentiel geurconcentratie geldt eenzelfde conclusie; de hoogste waarde ligt op het luchthavengebied en bedraagt iets minder dan 0,8 ouE/m³. De hoogste waarde net buiten het luchthavengebied is circa 0,2 ouE/m³, en ligt dus ruim onder de 65

hindergrens van 2,5 ouE/m³. Net als bij de 98-percentielwaarden is het verschil met de referentiesituatie klein.

Al met al zorgt het voorgenomen gebruik voor een afname van 2% ten opzichte van de referentiesituatie. Dit effect is daarom als neutraal beoordeeld in het MER.

De VOS-emissie vindt voor een deel plaats in de idle-fase, ofwel de fase dat het vliegtuig de motoren stationair heeft draaien of dat de APU (Auxiliary Power Unit) in gebruik is. Deze situaties vinden alleen plaats op het platform aan de gate of tijdens het taxiën van het vliegtuig. In de berekeningen van het MER is rekening gehouden met een afnemend gebruik van de APU ten opzichte van de huidige situatie, maar wordt aangegeven dat de APU op de luchthaven altijd nog nodig zal zijn om bijvoorbeeld de motoren te starten. In 2025 is de afhandelaar naar verwachting volledig overgestapt op elektrische GPU's, waardoor het vliegtuig geen emissie op het platform meer veroorzaakt als het hier op aangesloten is. Voor het gebruik van elektrische GPU's zijn geen emissies gerekend.

Tabel 14: *Totale hoeveelheden Europese geureenheden (10¹² ouE per jaar) van de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik*

Alternatief	Luchtvaart	Platformmaterieel	Totaal
Referentiesituatie	2,58	0,004	2,58
Voorgenomen gebruik	2,53	0,004	2,53

5.5.3.7 Maatwerkvoorschriften

Zoals eerder genoemd heeft de minister voor Natuur en Stikstof op 16 juni 2024 maatwerkvoorschriften opgelegd aan de luchthaven Rotterdam waarmee de stikstofemissie is vastgelegd. In de maatwerkvoorschriften staat dat de NO_x-emissie van het vliegverkeer (inclusief taxiën), APU, GPU, platformverkeer, en het proefdraaien op de luchthaven Rotterdam ieder gebruiksjaar maximaal 88,8 ton mag bedragen. In het MER is voor de referentiesituatie en voor het startjaar en zichtjaar van het voorgenomen gebruik getoetst of deze binnen de grens van 88,8 ton passen. Uit het MER volgt dat de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik (zowel het startjaar als het zichtjaar) binnen de emissiegrens van 88,8 ton past.

5.5.3.8 Mitigerende maatregelen

In het MER is toegelicht dat door de luchthaven Rotterdam maatregelen worden getroffen om de effecten op de luchtkwaliteit te verminderen. Zo wordt er ingezet op het verduurzamen van de general aviation, onder andere door het faciliteren van elektrisch vliegen met elektrische laadvoorzieningen. Daarnaast worden de emissies van het platformmaterieel verminderd door waar mogelijk te elektrificeren. In het voorgenomen gebruik is gekozen om minimaal de helft van de innovatieruimte te gebruiken voor elektrisch of waterstof aangedreven luchtvaart. In het voorgenomen gebruik zijn ten opzichte van de referentiesituatie geen negatieve effecten gevonden. In het MER wordt daarom geconcludeerd dat verdere mitigerende maatregelen niet aan de orde zijn.

5.6 Natuurbehoud en biodiversiteit

In het MER zijn de effecten voor natuurbehoud en biodiversiteit onderzocht (zie bijlage 7a en 7b bij het MER: deelrapporten Ecologie en Natuur). Daarbij zijn de volgende aspecten beschouwd:

- Verstoring van beschermde soorten en leefgebieden;
- Verstoring van Natura 2000-gebieden;
- Verstoring van Natuur Netwerk Nederland (NNN);

- Grootste toename stikstofdepositie (mol N/ha/jr) in Natura 2000-gebieden ten opzichte van de autonome ontwikkeling Mol/ha/jaar.

In de deelrapporten is daarnaast ook aandacht besteed aan de vliegveiligheid. Het onderzoek naar de effecten van het voorgenomen gebruik is opgesplitst in een onderzoek naar soortenbescherming en gebiedenbescherming.

Bij de toelichting in het MER van de effecten voor natuurbehoud en biodiversiteit is ook het startjaar van het voorgenomen gebruik betrokken.

5.6.1 Verstoring van beschermde soort en leefgebieden

Op grond van de bevindingen wordt in het MER geconcludeerd dat voor de voorgenomen activiteit géén omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit nodig is. De voorgenomen activiteit heeft namelijk geen gevolgen voor beschermde soorten waarvoor een vergunningplicht geldt en/of gevolgen kunnen worden voorkomen met preventieve maatregelen. Er zijn daarnaast géén aanwijzingen dat beschermde kwetsbare of bedreigde soorten planten of dieren binnen de invloedssfeer van de uit te voeren activiteit voorkomen. Maatregelen om gevolgen van de voorgenomen activiteit voor deze soorten te voorkomen zijn dan ook niet nodig.

5.6.2 Verstoring van Natura 2000-gebieden

Op grond van bronnenonderzoek wordt in het MER geconcludeerd dat directe effecten als verlies van areaal of leefgebied door ruimtebeslag of verstoring door mechanische effecten en indirecte effecten als versnippering, verdroging, verstoring en verontreiniging niet aan de orde zijn.

In het MER wordt geconcludeerd dat op grond van de onderzochte objectieve gegevens negatieve effecten als gevolg van het instellen van een luchthavenbesluit op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden op voorhand zijn uitgesloten. Daarom is er vanuit het aspect verstoring geen sprake van een Natura 2000-activiteit. Er worden geen maatregelen nodig geacht om verslechterende of significant verstorende gevolgen op Natura 2000-gebieden te voorkomen.

5.6.3 Verstoring van Natuurnetwerk Nederland (NNN)

In het MER wordt geconcludeerd dat de wezenlijke kenmerken van het NNN op landschapniveau niet worden aangetast. Vanwege een afname in geluidbelasting in het voorgenomen gebruik ten opzichte van de referentiesituatie kan zich in theorie geen afname onder weidevogels voordoen vanwege het voornemen. Bovendien wordt de kwaliteit van het habitat, en daarmee het aantal en het succes van de verschillende soorten, in hoge mate bepaald door de aard en intensiteit van het gebruik.

5.6.4 Stikstofdepositie

Uit het MER volgt dat er voor de alternatieven stikstofdepositie plaatsvindt op zeven Natura 2000-gebieden binnen 25 kilometer afstand tot de emissiebronnen. De maximale afgeronde depositietoename in het voorgenomen gebruik ten opzichte van de referentiesituatie bedraagt 0,00 mol N/ha/jaar. De stikstofdepositie in het voorgenomen gebruik is dus gelijk of lager dan in de referentiesituatie. Conclusie in het MER is dat er op zijn minst sprake is van een neutraal effect voor het voorgenomen gebruik.

De stikstofdepositie in het voorgenomen gebruik is in het MER ook vergeleken met de vergunde ruimte. Er zijn in de Ovn2000- registratieset geen hexagonen met een

depositietoename ten opzichte van het bestaand recht. Dit is verder toegelicht in het deelrapport Emissies en luchtkwaliteit van het MER (Bijlage 6). Doordat er geen depositietoename is ten opzichte van het bestaand recht of ten opzichte van de referentiesituatie wordt ten aanzien van verzuring door uitstoot van stikstof in het MER geconcludeerd dat er voor het voorgenomen gebruik op zijn minst sprake is van een neutraal effect. Het deelrapport Emissies en luchtkwaliteit laat ook zien dat de SO_x-emissies in het voorgenomen gebruik met 11% afnemen ten opzichte van de referentiesituatie. Daarom wordt ook voor verzuring door uitstoot van zwaveloxiden in het MER geconcludeerd dat er voor het voorgenomen gebruik op zijn minst sprake is van een neutraal effect.

5.7 Gezondheid

De effecten van de luchtvaart op de gezondheid zijn in het MER voor de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik enerzijds kwalitatief beschouwd, anderzijds kwantitatief in kaart gebracht middels de Milieugezondheidsrisico (MGR) indicator. De kwalitatieve beschouwing gaat in op de belangrijkste effecten op de gezondheid bij (ernstige) geluidshinder in L_{den} , voor de slaapverstoring in L_{night} en voor luchtkwaliteit. Bij de MGR worden verschillende effecten, zoals geluid en luchtkwaliteit van de verschillende modaliteiten meegenomen. De MGR is een middel om ruimtelijke plannen te vergelijken.

De belangrijkste effecten die in verband worden gebracht met de blootstelling aan vliegtuiggeluid, naast hinder en slaapverstoring, zijn bij kinderen de leerprestaties en bij volwassenen verhoogde bloeddruk. De effecten van de blootstelling aan vliegtuiggeluid kunnen per locatie verschillend zijn. Dit heeft te maken met verschillen in bronnen, ruimtelijke verdelingen en andere factoren. Aangezien voor de genoemde effecten geen informatie beschikbaar is voor de situatie rond de luchthaven Rotterdam, is deze in het MER alleen ingeschat op basis van informatie die is verzameld rond andere luchthavens. Om die reden wordt in het MER aangegeven dat genoemde inschattingen van gezondheidseffecten slechts gezien kunnen worden als indicaties.

5.7.1 Beoordelingscriteria en methode

5.7.1.1 Hinder en slaapverstoring

In het MER zijn twee dosis-effect relaties voor het bepalen van hinder en slaapverstoring door luchtvaartgeluid gebruikt namelijk de relaties afgeleid vanuit de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol³⁸ en vanuit het recent gepubliceerde onderzoek van RIVM³⁹. Beide relaties werken op basis van de geluideenheden L_{den} en L_{night} .

5.7.1.2 Leerprestaties

In het MER wordt verwezen naar de grenswaarde die de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO)⁴⁰ voor geluidniveaus gedurende de dag in klaslokalen (35 dB) en buiten op het schoolterrein (55 dB) heeft opgesteld vanwege effecten op spraakverstaanbaarheid en op verstoring van informatieoverdracht en -verwerking. Ook wordt verwezen naar een Europese studie⁴¹ waar duidelijke aanwijzingen uit komen dat bij kinderen effecten op

³⁸ Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol, Monitoring van gezondheid en beleving rondom de luchthaven Schiphol, RIVM rapport 630100003/2006.

³⁹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Relaties vliegtuiggeluid – hinder en slaapverstoring 2020, 2023.

⁴⁰ World Health Organisation (1999). Guidelines for Community Noise.

⁴¹ Stansfeld SA, Berglund B, Clark C, Lopez-Barrio I, Fischer P, Öhrström E, Haines MM, Head J, Hygge S, Van Kamp I, Berry BF (2005). Aircraft and road traffic noise and children's cognition and health: A cross-national study Lancet 365 (9475), pp. 1942-1949 en Van Kempen EEMM (2008). 68

de aandacht, het geheugen en lezen boven deze grenswaarden optreden. Het effect op lezen treedt vanaf ca. 50 L_{den} op. Het percentage basisschoolkinderen met een (zeer) zwakke leestest is gemiddeld 10%. Dit percentage neemt toe naarmate de blootstelling aan vliegtuiggeluid oploopt. Bij 60 dB is dit gemiddeld 13%. In het MER is op basis van het aantal bewoners binnen de 50 L_{den} -contour het verwachte effect op leerprestaties in kaart gebracht.

5.7.1.3 Hoge bloeddruk

In het MER wordt verwezen naar een studie van de Nederlandse en Duitse instituten voor Volksgezondheid⁴² waarin een samenhang is vastgesteld tussen de blootstelling aan vliegtuiggeluid en het voorkomen van verhoogde bloeddruk onder volwassenen. De variatie tussen studies is relatief groot. De relatie begint bij circa 50 L_{den} . Onder de 50 dB bedraagt het percentage hoge bloeddruk gemiddeld 25%. Met enkele aannames kan een indicatie worden gegeven van de omvang van het extra aantal gevallen van hoge bloeddruk per 10.000 inwoners binnen de 50 L_{den} . In het MER is op basis van het aantal bewoners binnen de 50 L_{den} -contour het verwachte effect op hoge bloeddruk onder volwassenen in kaart gebracht.

5.7.1.4 Luchtkwaliteit

Bij luchtkwaliteit speelt de cumulatieve concentratie van de stof op leefhoogte. Deze concentratie heeft effect op de gezondheid van mensen. De gezondheidseffecten stoppen niet bij de limietwaardes vanuit de wet milieubeheer die is opgesteld door de Nederlandse overheid, maar kunnen de impact wel reduceren voor de totale bevolking. In het hoofdstuk Emissies en luchtkwaliteit van het MER (hoofdstuk 9), respectievelijk paragraaf 5.5 van deze nota van toelichting is verder ingegaan op de situatie van (ultra)fijnstof en potentieel ZZS voor de luchthaven Rotterdam en daarbij de resultaten. Deze zijn in het MER gebruikt om de effecten van de luchtkwaliteit op de gezondheid te beoordelen.

5.7.1.5 Milieugezondheidsrisico Indicator (MGR)

Voor het bepalen van de impact op gezondheid is in het MER gebruik gemaakt de Milieugezondheidsrisico Indicator ook wel MGR. Deze indicator is bedoeld om een gezondheidkundige beoordeling te geven van de milieukwaliteit in een bepaald gebied. Over heel Nederland wordt gemiddeld 5,7% van de totale ziektelast veroorzaakt door milieu gerelateerde factoren. Voor het berekenen van de MGR zijn een aantal ruimtelijke milieufactoren benodigd. Deze zijn als volgt onder te verdelen in milieufactoren gerelateerd aan luchtkwaliteit, uitgedrukt in $\mu\text{g}/\text{m}^3$ voor de stoffen PM_{10} , NO_2 en roet (EC). En de milieufactoren gerelateerd aan geluid zijn de L_{den} en L_{night} voor luchtvaart, wegverkeer, spoorverkeer en industrie. Deze indicator kan gebruikt worden om verschillende alternatieven met elkaar te vergelijken. Dit kan zowel per gebied waaronder op gemeentelijk niveau maar ook per bron. De rekenregels staan beschreven in bijlage 1⁴³ van handleiding Milieugezondheidsrisico⁴⁴. In het MER is het MGR voor de autonome ontwikkeling en voor het voorgenomen gebruik inzichtelijk gemaakt.

Transportation noise exposure and children's health and cognition. Thesis Utrecht University. Utrecht, the Netherlands.

⁴² Babisch W, Van Kamp I. (2009). Exposure-response relationship of the association between aircraft noise and the risk of hypertension, *Noise and Health*, 11 (44), pp. 161-168.

⁴³ Bijlage 1_v2 MGR Rekenregels, RIVM, 10 juli 2018.

⁴⁴ Handleiding Milieugezondheidsrisico, RIVM, 2017.

5.7.2 Uitkomsten beoordeling gezondheidseffecten

De algehele beoordeling voor het voorgenomen gebruik ten opzichte van de referentiesituatie is in het MER positief. In het MER wordt geconcludeerd dat het voorgenomen gebruik een consistent positief effect heeft op hinder en slaapverstoring en de MGR-indicator. Hoofdoorzaak is de afname van het nachtelijke luchtvaartgeluid in het voorgenomen gebruik ten opzichte van de referentiesituatie. Deze afname ontstaat door de aaneengesloten periode van nachtrust (tussen 0:00 en 6:30), met uitzondering van spoedeisend verkeer, in het voorgenomen gebruik. De andere omgevingseffecten zoals geluid afkomstig uit wegverkeer, spoor of industrie dan wel luchtkwaliteit middels PM₁₀ of NO₂ laten kleine verschillen zien tussen de alternatieven. Concluderend wordt in het MER het resultaat als positief beoordeeld.

Voor gezondheid zijn de effecten in het startjaar van het voorgenomen gebruik in het MER alleen kwalitatief ingeschat. In het MER wordt het effect op gezondheid neutraal tot positief geschat ten opzichte van de autonome ontwikkeling in het startjaar. De hoofdoorzaak voor het positieve effect op gezondheid in het startjaar, de afname in nachtelijk luchtvaartgeluid door het opleggen van hinderbeperkende maatregelen, treedt namelijk direct in het startjaar in werking. De aaneengesloten periode van nachtrust (tussen 0:00 en 6:30), met uitzondering van spoedeisend verkeer, in het voorgenomen gebruik geldt dus ook in het startjaar al. Vanwege het verwachte neutraal tot positieve effect is het startjaar in het MER verder niet in detail onderzocht.

5.8 Ruimtelijke ordening

In het Luchthavenbesluit worden beperkingengebieden vastgelegd in verband met de geluidbelasting, externe veiligheid en vliegveiligheid. Met de vaststelling van het Luchthavenbesluit dienen gemeenten deze beperkingen op te nemen in hun omgevingsplannen en ervoor te zorgen dat de beperkingen nageleefd worden. De initiatiefnemer heeft een analyse uitgevoerd naar mogelijke ruimtelijke consequenties als gevolg van het Luchthavenbesluit (zie ook: Hoofdrapport Milieueffectrapport, hoofdstuk 11).

5.8.1 Geluid

Op grond van artikel 12 van het Besluit burgerluchthavens geldt voor de beperkingengebieden gekoppeld aan geluid dat (1) binnen de 70 L_{den}-contour woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en geluidgevoelige gebouwen aan hun functie worden onttrokken en (2) binnen de 56 L_{den} nieuwbouw van een woning en een geluidgevoelig gebouw niet is toegestaan. In afwijking daarvan kan in bepaalde gevallen door het bevoegd gezag (in mandaat de ILT) een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart worden afgegeven.

Uit de in het MER uitgevoerde analyses blijkt dat voor de referentiesituatie en voor het voorgenomen gebruik er binnen de 70 L_{den}-contour en binnen de 56 L_{den}-contour geen woningen liggen en geen nieuwbouwplannen bestaan.

5.8.2 Externe veiligheid

Op grond van de artikelen 10 en 11 van het Besluit burgerluchthavens geldt voor de beperkingengebieden gekoppeld aan externe veiligheid dat (1) in het gebied dat gelegen is op en binnen de PR 10⁻⁵-contour woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen aan hun functie worden onttrokken en nieuwbouw van een gebouw niet is toegestaan en (2) in het gebied dat gelegen is tussen de PR 10⁻⁶-contour en de PR 10⁻⁵-contour nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, niet is

toegestaan. In afwijking daarvan kan in bepaalde gevallen een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven.

Voor de tellingen van woningen en kwetsbare gebouwen binnen de PR 10^{-5} -contour en de PR 10^{-6} -contour is voor het MER gebruik gemaakt van een woning- en invoerbestand. Dit bestand is samengesteld op basis van de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG, 2023) en aangevuld met reeds bekende nieuwbouwprojecten in de omgeving van de luchthaven.

Uit de in het MER uitgevoerde analyses blijkt dat voor de referentiesituatie en voor het voorgenomen gebruik er binnen de PR 10^{-5} -contour en de PR 10^{-6} -contour geen woningen liggen en geen nieuwbouwplannen bestaan.

5.8.3 *Vliegveiligheid*

Op grond van artikel 8.47, eerste lid, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart en de artikelen 13 tot en met 17 van het Besluit burgerluchthavens in samenhang met artikel 8.70, vierde lid, van de Wet luchtvaart, worden met het oog op de bescherming van de vliegveiligheid in het gebied van en rond een luchthaven de volgende beperkingengebieden vastgesteld in het Luchthavenbesluit:

- Contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden;
- Een gebied met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid;
- Contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding;
- Een gebied van 6 kilometer rondom het luchthavengebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende activiteiten en grondgebruik;
- Een laserstraalvrij gebied;
- Beperkingengebieden in verband met windturbines.

Deze gebieden zijn onafhankelijk van het gebruik van de luchthaven en hangen samen met de ligging van de start- en landingsbaan en de positionering van communicatie- en navigatieapparatuur.

Voor bestaande obstakels, die conflicteren met één van de beperkingengebieden in verband met vliegveiligheid geldt dat deze op grond van het Besluit burgerluchthavens alleen kunnen blijven staan indien vóór inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit voor het obstakel een omgevingsvergunning is verleend. Nieuw op te richten gebouwen of obstakels die conflicteren met één van de in te stellen beperkingengebieden zijn alleen mogelijk op basis van een omgevingsvergunning en een verklaring van geen bezwaar van de ILT (op grond van artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart).

Wat betreft bomen en struiken is geregeld dat deze in de beperkingengebieden kunnen blijven staan, tenzij de ILT op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven of de LVNL beoordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert, leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven of een onaanvaardbaar risico voor de goede werking van de apparatuur voor de luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding oplevert.

Omdat de gebieden in de verschillende onderzochte alternatieven (waaronder de referentiesituatie hetzelfde zijn en daarmee niet onderscheidend is in het MER geen beoordeling van de effecten tussen de alternatieven gegeven.

5.9 Bereikbaarheid en verkeer

In de omgeving van de luchthaven Rotterdam worden geen significante impact op de verkeersintensiteit, de verhouding tussen de intensiteit en capaciteit of kruispuntbelastingen op basis van het voorgenomen gebruik verwacht. De robuustheid van het wegennet blijft onveranderd ten opzichte van de referentiesituatie, met enkel een lichte afname in etmaalintensiteit op de Vliegveldweg.

5.10 Gevoeligheidsanalyse passagiersaantallen

Voor het MER is ook een gevoeligheidsanalyse op passagiersaantallen uitgevoerd. Deze gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd n.a.v. advies van de Commissie voor de mer om extra inzicht te geven in alle hoeken van het speelveld. Hiervoor heeft de Commissie voor de mer geadviseerd om een alternatief te onderzoeken met een totale capaciteit (passagiers) en een aantal vliegtuigbewegingen gelijk aan de huidige situatie. Vanuit dit uitgangspunt is een alternatief met gelijke capaciteit/vliegtuigbewegingen, oftewel een "standstill" opgesteld. Hiervoor wordt het voorkeursalternatief op twee aspecten aangepast: geen innovatieruimte en geen verschuiving naar vliegtuigen met 220-240 zitplaatsen. Gevolg van deze aanpassing is dat de vlootvernieuwing achterblijft (60%) ten opzichte van het voorkeursalternatief, conform NRD. Deze gevoeligheidsanalyse levert een ingeschat reizigersaantal van 2,6 miljoen passagiers op t.o.v. 3,2 miljoen in het voorkeursalternatief. De gevoeligheidsanalyse voor de passagiersaantallen geeft dus inzicht in het hierboven genoemde alternatief.

De gevoeligheidsanalyse laat voor geluid rondom de 48 en 56 L_{den} -contouren een toename in geluidbelasting zien van maximaal 1 tot 1,5 dB(A). Het lager percentage vlootvernieuwing zorgt voor een algehele toename van de geluidbelasting, terwijl de verschuiving naar kleinere toesteltypen en het schrappen van de ontwikkelruimte zorgt voor een algehele afname van de geluidbelasting. Vanuit deze toename in geluidbelasting wordt verwacht dat het aantal geluidgevoelige objecten binnen deze contouren ook toeneemt en daarmee het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden.

Voor het milieuaspect luchtkwaliteit laten de uitkomsten zien dat geen van de varianten onderscheidend is. Het is daarom aannemelijk dat de gevoeligheidsanalyse voor passagiersaantallen ook geen onderscheidende resultaten laat zien. De variant met 2,6 miljoen passagiers zal, vanwege het ontbreken van de verschuiving naar vliegtuigen met 220-240 zitplaatsen, een lagere CO₂- emissie hebben.

Voor het milieuaspect stikstofdepositie is aannemelijk dat de grootste toename stikstofdepositie (mol N/ha/jr) in Natura-2000 gebieden ten opzichte van de referentiesituatie gelijk is aan 0,00 voor de variant met 2,6 miljoen passagiers.

6. Regionale verkenning

6.1 Algemeen

In de Luchtvaartnota is opgenomen dat het Rijk vindt dat regionale luchthavens (waarvoor het Rijk het bevoegd gezag is) zich moeten ontwikkelen voor de regio's waarin ze liggen. Betrokkenheid van regionale overheden en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling van de luchthavens is onmisbaar. Dat is de reden dat het Rijk van de burgerluchthavens verwacht dat zij ter voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit met de belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling verkennen. Ze moeten daarbij rekening houden met de ambities van het Rijk en de ruimte voor ontwikkeling binnen de geldende vergunning. Het doel van deze regionale verkenning is de diverse belangen van de betrokken partijen rondom de regionale luchthaven te inventariseren en te komen tot een ontwikkelrichting van de luchthaven welke zoveel mogelijk recht doet aan die belangen. RTHA heeft in de aanvraag voor het Luchthavenbesluit toegelicht op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan de regionale verkenning (de aanpak) en de uitkomsten beschreven (bijlage bij de aanvraag: ("Verslag onderzoek regionaal draagvlak"). Dit hoofdstuk is een samenvatting van dit verslag.

6.2 Periode 2013 – 2019: jaren tot aan participatietraject

Het traject om te komen tot een aanvraag voor een luchthavenbesluit kent een lange voorgeschiedenis. Met de inwerkingtreding van de wet RBML is vastgelegd dat de gebruiksvergunning van de luchthaven Rotterdam vervangen worden door een luchthavenbesluit. Om het nieuwe stelsel zo spoedig mogelijk van toepassing te laten zijn, is 1 mei 2013 een Omzettingsregeling vastgesteld. Deze Omzettingsregeling functioneert als overgangsbesluit totdat er een luchthavenbesluit voor de luchthaven kan worden vastgesteld en dit in werking is getreden.

RTHA heeft vervolgens op 15 april 2014 een Notitie Reikwijdte en detailniveau (NRD) ingediend bij het bevoegd gezag. Tussen 2014- 2016 is een mer-procedure doorlopen en is een economische onderbouwing opgesteld. Op 15 maart 2016 zijn het MER en de economische onderbouwing door de luchthaven gepubliceerd. Het ministerie heeft toen aangegeven dat bestuurlijk draagvlak in de regio voor de plannen van de luchthaven belangrijk is.

Vervolgens is in het kader van het draagvlaktraject, door de Bestuurlijke Regiegroep Rotterdam The Hague Airport (BRR, bestaande uit de betrokken gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en de drie betrokken wethouders van de gemeenten Lansingerland, Rotterdam en Schiedam) een onafhankelijke verkenner aangewezen om onderzoek te doen naar regionaal draagvlak voor de luchthaven. Op 24 februari 2017 is het advies van de onafhankelijke verkenner, dhr. Schrijnen, gepubliceerd. Het advies gaf weer dat er draagvlak is voor het optimaliseren van het commerciële zakelijke luchtverkeer binnen de vergunde geluidsruimte, met zo mogelijk verminderd nachtelijk gebruik.

Op basis van het advies van de verkenner heeft de BRR op 22 september 2019 haar advies over de toekomst van de luchthaven Rotterdam aangeboden aan het ministerie. Dit advies had de strekking dat er geen bestuurlijk draagvlak was voor groei buiten de vergunde geluidruimte. In deze periode werd ook duidelijk dat er sprake was van fouten in de invoergegevens voor de geluidberekeningen zoals nationaal voorgeschreven. Correctie hiervan was noodzakelijk om het MER te kunnen afronden. Om al deze redenen heeft de luchthaven er toen voor gekozen de plannen niet door te zetten. Het 163

destijds daarom niet gekomen tot een aanvraag voor een luchthavenbesluit. Gekozen werd om de lange termijn besluitvorming over de luchthaven Rotterdam te koppelen aan de toen nog vast te stellen nieuwe Luchtvaartnota.

6.3 Participatietraject (2020-2022)

6.3.1 Zorgvuldig proces

Na publicatie van de Luchtvaartnota 2020-2050 heeft RTHA de voorbereidingen gestart om een regionale verkenning uit te voeren. De keuze voor de vorm van de regionale verkenning is door het bevoegd gezag bij de initiatiefnemer gelaten. Daarom heeft de initiatiefnemer hieraan op eigen wijze invulling kunnen geven. In opdracht van de luchthaven is daartoe door een onafhankelijke procesbegeleider tussen 2020 en 2022 in de vorm van een zogenoemd participatietraject een regionale verkenning gedaan naar de toekomst van de luchthaven.⁴⁵ Over het Eindproduct Participatietraject (EPP) is de Tweede Kamer met een brief van 15 november 2022 geïnformeerd.⁴⁶ De luchthaven heeft het EPP vervolgens gebruikt voor het proces richting aanvraag van een luchthavenbesluit.

Door een zorgvuldig proces – waarbij belanghebbenden de mogelijkheid kregen om deelname van andere belanghebbenden voor te stellen – zijn de belanghebbenden voor deelname aan het Participatietraject door de onafhankelijke procesbegeleider geselecteerd.⁴⁷ Vanwege het grote aantal participanten (33 belanghebbende organisaties), de complexiteit van het dossier en het hoge detailniveau, is gekozen voor een dialoogstructuur met een centrale werkgroep en een klankbordgroep. Uitgangspunt was dat in de centrale werkgroep alle geïdentificeerde belangen goed waren vertegenwoordigd en dat een gebalanceerde dialoog kon worden gevoerd. De centrale werkgroep is primair verantwoordelijk geweest voor het opstellen van het EPP. De leden van de klankbordgroep zijn op gezette momenten bijgepraat over het proces, de vorderingen en gemaakte keuzes. Zij konden invloed uitoefenen op het resultaat tijdens meerdere bijeenkomsten en via leden van de centrale werkgroep. In het Procesverslag van het EPP (bijlage 3 – Passagierslijst) staan de belanghebbenden geïnventariseerd en welke belangen, kansen en knelpunten zij zien voor het Luchthavenbesluit. Daarnaast is deze belanghebbenden de mogelijkheid geboden om te reflecteren op het EPP.⁴⁸ Hieronder wordt nader ingegaan op de informatie uit bijlage 3.

6.3.2 Input van betrokkenen bij proces

6.3.2.1 Regionale overheid

Bij het proces zijn vanuit de regionale overheid diverse gemeenten betrokken ter vertegenwoordiging van de lokale omgeving en bestuurders (Delft, Den Haag, Lansingerland, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Waddinxveen, Gouda en Zuidplas), met ook de metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Provincie Zuid-Holland). Hierbij is samenvattend aandacht gevraagd voor de kwaliteit van leven en de leefomgeving in relatie tot luchtverkeer, geluidsoverlast in provinciale stiltegebieden, ruimtelijke beperkingen, de impact op de ruimtelijke ordening en de woningbouwopgave, knelpunten als geluid en hinder (CO₂, stikstof, (ultra)fijnstof, slaapverstoring door nachtvluchten en vluchten in de randen van de dag), de

⁴⁵ Luchthavenbesluit.nl.

⁴⁶ [Luchtvaartbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

⁴⁷ Procesverslag 2020-2022. Participatietraject Nieuw Luchthavenbesluit RTHA. (luchthavenbesluit.nl).

⁴⁸ Reflecties. Participatietraject Nieuw Luchthavenbesluit RTHA. (luchthavenbesluit.nl).

problematiek van natuur versus vliegveiligheid, flora en fauna en de interferentie van Schipholverkeer en de luchthaven Rotterdam. Daarbij is geluid en hinder vaak een optelsom van factoren (weg-, lucht, spoorverkeer etc.) Er is gewezen op het belang van draagvlak voor het te nemen Luchthavenbesluit bij gemeenteraden en inwoners en op een zorgvuldig, objectief en transparant proces. Maar ook op het belang van een goede toegankelijkheid van omliggende steden, een betere bereikbaarheid vanuit de lucht voor de internationale connectiviteit, het regionaal economisch vestigingsklimaat en het belang van maatschappelijk verkeer vanaf de luchthaven (traumahelikopters etc.).

6.3.2.2 Bewonersvertegenwoordigers van de gemeenten Lansingerland en Schiedam

Ook bewonersvertegenwoordigers van de gemeenten Lansingerland en Schiedam waren betrokken. Zij hebben gewezen op het belang van een gezond leefklimaat met momenten van rust tijdens bepaalde periodes van een etmaal; duidelijke en handhaafbare normen en afspraken en op het belang dat de uitkomsten van het proces uitgelegd moeten kunnen worden aan de bewoners die worden vertegenwoordigd. Knelpunten die werden gesignaleerd is de door vliegverkeer veroorzaakte overlast en de impact daarvan op gezondheid/kwaliteit van leven. Ook werd aangegeven dat beloften in het verleden niet zijn nagekomen, dat er geen goede en breed gedeelde definitie van de term "hinder" en "hinderbeperking" is, dat het handhaven en monitoren in de huidige situatie onvoldoende zou werken en dat het zou ontbreken aan duidelijke werkbare normen voor geluid, (ultra) fijnstof en giftige stoffen. Ook werd geconstateerd dat niet alles kon worden geregeld in het Luchthavenbesluit. Tegelijk werden met de knelpunten ook kansen gezien om bijvoorbeeld meer overlast te meten naast het berekenen, naast geluidcontouren/normen ook de aantallen vliegtuigbewegingen en passagiers vast te leggen. Verder werd het limiteren van de extensieregeling ingebracht met ook een betere monitoring en striktere handhaving.

6.3.2.3 Partijen met belang bij de luchthaven

Partijen met belang bij de luchthaven waren eveneens in beeld:

RTHA met veiligheid als basisvoorwaarde voor de luchtvaart, draagvlak in de regio, aansluiten bij de doelstellingen van de Royal Schiphol Group op het gebied van duurzaamheid, netwerk en innovatie, conform de Luchtvaartnota, een financieel gezonde bedrijfsvoering met lange termijn continuïteit en een wettelijk voorspelbaar kader met de nodige flexibiliteit. Royal Schiphol Group met het belang van borging van de vier publieke belangen uit de Luchtvaartnota: veiligheid, verbinding, leefomgeving en duurzaamheid en met twee aanvullende thema's: integrale mobiliteitsbenadering en capaciteit als ook bestuur en samenwerking, waarbij de opdracht van het Rijk wordt ingevuld en de luchthaven een goede buur is, met oog voor de regionale werkgelegenheid, ruimte voor innovatie en scheiding in de milieuruimte voor commercieel versus maatschappelijk verkeer en een duidelijke rol voor de luchthaven Rotterdam binnen een efficiënt luchthavensysteem (regionale reisbehoefte en uitwijkvluchthaven). Ook wordt gewezen op de benodigde openingstijden voor intercontinentale zakelijke vluchten. Stichting Rotterdam The Hague Innovation Airport vraagt tenslotte aandacht voor de (fysieke en regeltechnische) ruimte en flexibiliteit om te kunnen innoveren, waarbij regulering en contouren de ruimte beperken voor innovatie/experimenten/organiseren.

6.3.2.4 Kleine luchtvaart

Verder zijn gebruikers van en partijen betrokken bij het gebruik van de luchthaven, zoals de kleine luchtvaart (onder andere vliegclubs, lesbedrijven, privé eigenaren,

zakelijke vluchten, luchtsporten en overige General Aviation), betrokken bij het participatietraject. Zij hebben gewezen op het belang van blijvende en betaalbare toegang tot de luchthaven en het luchtruim voor/in de Randstad, het blijvend kunnen geven van vliegopleidingen en de continuïteit van de kleine luchtvaart voor de vliegclubs.

6.3.2.5 Commerciële luchtvaart

Vanuit de commerciële luchtvaart heeft Transavia gewezen op het belang van positief rendement/winstgevend bedrijf, een duidelijk en zeker beleidskader en ontwikkelpad, met operationale flexibiliteit en behalen doelstellingen en ambities uit het akkoord Duurzame Luchtvaart.

TUI (fly) Nederland heeft aangegeven dat een groeiende vraag noodzaakt tot beperkte uitbreiding en verder gewezen op belang van een financieel gezonde bedrijfsvoering, het uitvoeren van zowel vakantieluchten als VFR-vluchten (Visiting Friends & Relatives) en het knelpunt dat investeren in schonere stillere vliegtuigen zich niet terugbetaalt zonder groei ruimte voor duurzame/nieuwe gebruikers.

Corendon Dutch Airlines heeft gewezen op het belang van openingstijden die voldoende vluchten toelaten voor een commercieel gezonde bedrijfsvoering en het verbeteren van de concurrentiepositie in de Nederlandse markt en op knelpunten zoals meer vraag dan aanbod in de zomer en de benodigde vluchtduur, waardoor aan de randen van de dag wordt uitgekomen.

Shell Aircraft heeft aandacht gevraagd om vliegen zo duurzaam mogelijk te maken en hinder zoveel mogelijk te verminderen als goede buur, toegang tot infrastructuur/faciliteiten, efficiënt transport en belang van zakelijke vluchten.

6.3.2.6 Natuurmonumenten en Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland

Belanghebbenden zoals Natuurmonumenten en Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland waren betrokken. Zij hebben gewezen op het belang van het stimuleren van het leefomgeving ecosysteem (mens, dier en natuur) en de grote impact van het vliegtuigverkeer op de leefomgeving (geluid, NO_x, CO₂ en (ultra)fijnstof) op de benodigde ruimte en zorg voor rust, recreatie en natuur, het waarmaken van doelstellingen op het gebied van natuurbeheer en leefbaarheid en het beschermen van grasland/weidevogelgebieden, mede in relatie tot vliegveiligheid.

6.3.2.7 Specifieke stakeholders vanuit ondernemersbelang, de reiziger of opleidingskansen

Specifieke stakeholders vanuit ondernemersbelang, de reiziger of opleidingskansen, zoals Hoog 16Hoven Business Park en Rotterdam Partners, hebben gewezen op het ondernemersbelang, en de positie van Rotterdam voor buitenlandse bedrijven en (zakelijke en toeristische) bezoekers. VNO-NCW West heeft gewezen op het belang van het ondernemersklimaat en de bereikbaarheid daarvan als ook het stimuleren van de werkgelegenheid en van leer-werkplekken. De Algemene Nederlandse Vereniging voor Reisonderneringen heeft het belang van de reiziger ingebracht. Tot slot is het Albeda College betrokken, die hebben gewezen op het belang van de opleidingskansen met betere aansluiting op het werkend leven bij de luchthaven.

Daarnaast hebben diverse stakeholders met een specifieke rol, zoals het ministerie zelf, aandacht gevraagd voor invulling van de publieke belangen uit de Luchtvaartnota, het reduceren van overlast met speciale aandacht voor nachtvluchten en randen van de dag en economische en ruimtelijk inbedding in de regio; de Luchtverkeersleiding Nederland⁷⁶

(LVNL) heeft vanuit haar ervaring met hinderbeperkende maatregelen erop gewezen dat dat routeoptimalisatie brede consultatie en belangenafweging vergt op verschillende niveaus; de Nederlandse politie heeft vanuit het belang van een vaste uitvalsbasis voor handhaving en toezicht in de regio (politiehelikopter) aandacht gevraagd voor de onvoorspelbare elementen in het werk, waardoor de inzet van de politiehelikopter niet kan worden verboden of beperkt. Daarnaast is gewezen op het knelpunt van een gezamenlijke geluidcontour voor het maatschappelijk vliegverkeer en het overig verkeer. Evenzo heeft het Erasmus MC -Mobiël Medisch Team (MMT) gewezen op het belang om zo snel mogelijk ter plaatste te kunnen komen waar medische behandeling noodzakelijk is, zowel met helikopter als MMT-voertuig van een goed bereikbare/aangesloten locatie. Daarbij wordt wettelijk geëist dat een helikopter standplaats een zo veilig mogelijke locatie moet zijn, hetgeen een luchthaven is. Hier is gewezen op het knelpunt van de geluidruimte, waar 10% van het totaal aantal vliegtuigbewegingen (2019) goed was voor realisatie van 25% van de geluidruimte door het rekenkundig model en maatschappelijk verkeer in dezelfde geluidcontour als commercieel verkeer valt. Dit laatste werd ook gezien als een kans om een eigen geluidruimte te creëren voor maatschappelijk verkeer.

6.3.2.8 Opmerkingen in procesverslag participatietraject nieuw Luchthavenbesluit RTHA

In het Procesverslag participatietraject nieuw Luchthavenbesluit RTHA wordt opgemerkt:

- De Vereniging Bewoners Tegen Vliegtuigoverlast (BTV) heeft na fase 2 niet meer deelgenomen aan het participatietraject. De BTV hechtte er eerder aan om duidelijk kenbaar te maken dat zij op juridische en inhoudelijke grote afstand nam van het Joint Fact Finding- rapport. Verder kon BTV zich als enige participant niet vinden in de afgesproken spelregels voor fase 3. BTV heeft niet deelgenomen aan het verdere proces van het participatietraject, ondanks meerdere pogingen om een passende oplossing te vinden.
- De bewonersvertegenwoordigers Rotterdam hebben halverwege fase 3 het participatietraject verlaten.
- De gemeentes Gouda en Waddinxveen hebben in fase 1 besloten hun belang via de Gemeente Zuidplas te laten inbrengen.
- DCMR milieudienst Rijnmond en de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond zijn initieel als belanghebbende aangemerkt, maar hebben later zelf aangegeven enkel als kennishouder te willen worden betrokken.

6.3.2.9 centrale thema's participatietraject

In het participatietraject stond gelet op bovenstaande met name het thema hinderreductie van geluid centraal. Daarbij was vooral aandacht voor de berekende- en beleefde of ervaren hinder en werden de waarden betrouwbaarheid, handhaafbaarheid en controleerbaarheid als belangrijk gezien. Ook werd duidelijk dat de meeste geluidhinder van vliegverkeer wordt ervaren in de nacht (tussen 23:00 en 07:00 uur), in de randen van de dag (07:00 – 08:00 uur en 22:00 – 23:00 uur) en bij (het afwijken van) de routestructuur van het vliegverkeer. In het licht hiervan zijn maatregelen voorgesteld ten behoeve van de reductie van de geluidhinder, zoals reductie van nachtvluchten, reductie van hinder aan de randen van de dag en optimaliseren van vliegroutes. Inzake gebruik van de luchthaven zijn maatregelen genoemd als verschillende gebruiksruimtes binnen één geluidruimte en ontwikkelruimte voor groot handelsverkeer door hinderreductie (groeiverdienmodel). Ook is inzake zekerheid en voorspelbaarheid door veel participanten uitgesproken om naast grenswaarden voortvloeiende uit geluid en emissies een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor groothandelsverkeer op jaarbasis op te nemen. Verder is in het EPP ingegaan op

geluidberekeningen en handhavingspunten, ruimtelijke ordening en bouwplannen. Tot slot is onder duurzaamheid en luchtkwaliteit ingegaan op emissies en innovaties. Voor de toelichting op de verschillende onderwerpen wordt korthedshalve verwezen naar het EPP.

RTHA heeft aangegeven dat het proces zijn waarde heeft gehad en inzichtelijk heeft gemaakt wat de belangen en standpunten van participanten zijn, ondanks dat er geen gezamenlijke ontwikkelrichting tot stand is gebracht. De inzichten uit het participatietraject heeft RTHA meegenomen in de aanvraag voor het Luchthavenbesluit.

6.4 Zienswijzeprocedure Notitie Reikwijdte en Detailniveau (2023)

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen als onderdeel van de aanvraag voor het Luchthavenbesluit een MER te laten opstellen. Hieraan voorafgaand heeft de initiatiefnemer (conform regelgeving) samen met het voornemen tot aanvraag van een luchthavenbesluit een Notitie Reikwijdte- en Detailniveau (NRD) bij het bevoegd gezag ingediend.⁴⁹ Hierin staat aangegeven wat het onderwerp van onderzoek van het milieueffectrapport (MER) zal zijn. Hieraan gekoppeld was een zienswijzeprocedure waarbij belanghebbenden de gelegenheid kregen zich over de in het MER te onderzoeken onderwerpen uit te spreken. Als onderdeel hiervan is op 9 februari 2023 een door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat georganiseerde informatiemarkt gehouden. Eenieder werd hiermee de mogelijkheid geboden aan de luchthaven en het ministerie vragen te stellen over het MER en (nadere) informatie te ontvangen. Bewonersvertegenwoordigers van de Commissie Regionaal Overleg (CRO) luchthaven Rotterdam waren tevens bij de informatiemarkt aanwezig om omwonenden te woord te kunnen staan. Als reactie op de ingediende zienswijzen en het advies van de Commissie mer heeft het bevoegd gezag een reactienota opgesteld. Deze is bij brief van 23 juni 2023 aan de initiatiefnemer aangeboden en aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵⁰ Over de uitkomsten hiervan wordt verwezen naar paragraaf 2.3.

6.5 Nadere gesprekken na het Participatietraject (2023-2024)

Omdat een eensluidende conclusie over de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven binnen het participatietraject niet mogelijk bleek, heeft het bevoegd gezag aangegeven dat het aan de initiatiefnemer was om daarover nadere keuzes te maken. Dit is eerder ook in de brief aan de Tweede Kamer over de uitkomsten van het EPP van 15 november 2022 aangegeven. De luchthaven heeft daartoe gebruik gemaakt van de uitkomsten van het participatieproces en de daarop ingediende reflecties. Verder heeft de luchthaven gesprekken gevoerd met belanghebbenden, individueel en in groepsverband, ook met de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Rotterdam.

6.6 Resultaten (opbrengsten)

Op basis van de uitkomsten van het participatietraject en de nadere gesprekken heeft de initiatiefnemer geconcludeerd wat de belangrijkste belangen, wensen en zorgen waren en in hoeverre deze zijn betrokken in de aanvraag voor een luchthavenbesluit. Dit geeft het volgende beeld:

Geluidhinder, openingstijden en beperking openstelling 's nachts van de luchthaven

⁴⁹ Brief van 28 december 2022 van Rotterdam The Hague Airport aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat betreffende voornemen tot aanvraag luchthavenbesluit en start procedure milieueffectrapport.

⁵⁰ [Luchtvaartbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

Met name omwonenden, omliggende gemeenten en de Provincie Zuid-Holland vragen om een reductie van de (geluid)hinder, veroorzaakt door gebruik van de luchthaven. Daartoe verzoeken deze belanghebbenden dat de luchthaven tussen 23.00 uur en 07.00 uur gesloten wordt en het verkeer aan de randen van de dag verminderd wordt. Daarnaast vragen gemeenten en provincie om een latere openingstijd in het weekend. Als reactie op deze punten stelt de initiatiefnemer de volgende maatregelen voor:

- Positievvluchten zijn nu onbeperkt mogelijk tussen 06.00 uur en 07.00 uur. Voorgesteld wordt dit te beperken tot 48 landingen per gebruiksjaar en enkel vanaf 06.30 uur tot 07.00 uur.
- Aantal slots tussen 07.00 uur en 09.00 uur zijn nu enkel beperkt door terminal capaciteit. Voorgesteld wordt daarnaast slechts 10 vertrekkende vluchten mogelijk te maken en geen landingen.
- Aantal slots tussen 21.00 uur en 23.00 uur zijn nu enkel beperkt door terminal capaciteit. Voorgesteld wordt daarnaast maximaal 10 landingen en geen starts mogelijk te maken.
- Vertrekkende vliegtuigen tussen 07.00 uur en 09.00 uur in fases door de jaren alleen mogelijk met stillere vliegtuigen.
- Vertraagde landingen zijn nu mogelijk tot 01.00 uur onder strikte voorwaarden. Voorgesteld wordt dit te beperken tot uiterlijk 23.59 uur met een maximum per gebruiksjaar, waarbij het huidige aantal daalt door de jaren tot een maximum van 180 per gebruiksjaar in 2032 (een halvering van het aantal ten opzichte van 2019).
- Vertraagde starts van vluchten gepland voor 23.00 uur kunnen nu vertrekken tot uiterlijk 00.00 uur. Voorgesteld wordt om deze uitloop af te schaffen.
- Business aviation is nu onbeperkt mogelijk in de nacht, zowel vertrekkend als landend. Voorgesteld wordt om dit verkeer nog wel mogelijk te laten tussen 23.00 uur en 0.00 uur, maar geen vertrekkende business aviation toe te staan tussen 00.00 uur en 07.00 uur en maximaal 20 intercontinentale landingen in deze tijdsduur mogelijk te maken.
- Militair verkeer/ regeringsvluchten: dit verkeer kan nu onbeperkt vertrekken en landen in de nacht. Voorgesteld wordt deze uitzondering te beperken tot het regime van business aviation.
- Zowel geluidbeperking als beperking aantal slots handelsverkeer: Voor handelsverkeer en overig verkeer geldt de beperking door de maximale jaarlijkse geluidbelasting zoals vastgelegd in handhavingpunten. Daarnaast wordt voorgesteld ook een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen in te stellen op 17.860 per gebruiksjaar (het aantal bewegingen voor handelsverkeer in gebruiksjaar 2019).

Toegankelijkheid van de luchthaven en groei van het aantal vliegtuigbewegingen

De gebruikers van de luchthavens benadrukken dat er openingstijden nodig zijn die het mogelijk maken dat voldoende vluchten per toestel per dag gemaakt kunnen worden voor een commercieel gezonde bedrijfsvoering. Er wordt daarnaast geconstateerd dat er meer vraag naar vluchten is dan er op dit moment vanaf de luchthaven mogelijk zijn. Het is daarnaast de wens van de betreffende operators dat de luchthaven ook 's nachts voor een beperkt aantal intercontinentale vluchten business aviation per jaar bereikbaar blijft, vanwege het tijdsverschil met de luchthaven van vertrek. Vanuit de luchtvaartsector is voorts aangegeven dat (ook 's nachts) de luchthaven een uitwijkvluchthaven van Schiphol moet blijven. Als reactie op deze punten stelt de initiatiefnemer de volgende maatregelen voor:

- Beschikbare geluidruimte door vlootvernieuwing als innovatieruimte gebruiken: de initiatiefnemer stelt voor om vijf jaar na vaststelling van het Luchthavenbesluit de

eventuele beschikbaar gekomen geluidruimte in te zetten voor een verhoging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer (17.860). Dit moet gebeuren door het aantal bewegingen handelsverkeer jaarlijks te verhogen met 1.095 te verhogen tot maximaal 4.380 totaal. Als voorwaarden worden hierbij gesteld dat de CO₂-emissie niet stijgt, dit verkeer enkel wordt ingezet tussen 09.00 en 21.00 uur en dat er sprake is van aandrijving op waterstof, elektrisch of met duurzame brandstoffen.

- Business aviation blijft mogelijk tussen 07.00 en 00.00 uur en tussen 00.00 en 07.00 uur worden maximaal 20 intercontinentale landingen mogelijk gemaakt.
- Uitwijkvluchthaven: de vluchthaven Rotterdam blijft (ook 's nachts) de Schiphol-uitwijkvluchthaven.
- Het maatschappelijk verkeer zoals hulpverleningsvluchten, politie, kustwacht enz. krijgt een aparte gebruiksruimte.

Ruimtelijke beperkingen vanwege het Vluchthavenbesluit en woningbouw

Met de inwerkingtreding van het Vluchthavenbesluit worden beperkingengebieden in verband geluidbelasting, externe veiligheid en vliegveiligheid vastgelegd. Deze beperkingengebieden zijn wettelijk voorgeschreven en dragen bij aan het veilig gebruik van de vluchthaven. De beperkingengebieden leggen beperkingen op aan het ruimtelijk gebruik in de omgeving van de vluchthaven. Omliggende gemeenten en de Provincie Zuid-Holland hebben in het kader van het participatietraject daarom aangegeven dat de inwerkingtreding van het Vluchthavenbesluit er niet toe mag leiden dat de ruimtelijke ontwikkeling – met name voor woningbouw – onder druk komt te staan.

Als reactie hierop stelt de initiatiefnemer voor – evenals genoemd in de paragraaf hierboven – het maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer aanvankelijk te beperken tot 17.860 vliegbewegingen, zoals in het gebruiksjaar 2019, en alleen een beperkte toename daarvan te accommoderen binnen de na vijf jaar beschikbaar gekomen geluidruimte door de vlootvernieuwing. Deze ruimte zou enkel beschikbaar zijn voor fossielvrije luchtvaart. Daarnaast worden verschillende hinderbeperkende maatregelen in de randen van de dag en in de nacht voorgesteld. Met dit totale voorgenomen gebruik zouden de betreffende geluidcontouren geen extra beperking op de ruimtelijke ontwikkeling leggen.

Aparte gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer

In de Luchtvaartnota 2020 – 2025 staat dat voor spoedeisende hulpverlening en politietaken (kortweg: maatschappelijk verkeer) een aparte gebruiksruimte vastgelegd wordt in de vluchthavenbesluiten voor burgervluchthavens van nationale betekenis. En, dat ook voor deze vluchten geldt dat een maximale inzet gepleegd moet worden om de hinder voor de omgeving te beperken.⁵¹ In het kader van het participatietraject heeft de Provincie Zuid-Holland het belang van de traumahelikopter voor de hele provincie benadrukt. Het Medisch Mobiel Team van het Erasmus MC Rotterdam heeft de noodzaak van een aparte gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer onder de aandacht gebracht. Als reactie hierop heeft de initiatiefnemer gevraagd om in het Vluchthavenbesluit een aparte gebruiksruimte op te nemen.

⁵¹ Luchtvaartnota 2020-2025, paragraaf 4.1.1., p. 49.

7. Parallele trajecten en procedures

7.1 Uitgevoerde toetsen op het Luchthavenbesluit

Ten behoeve van de besluitvorming over het ontwerp Luchthavenbesluit is een aantal toetsen uitgevoerd. De resultaten hiervan worden hieronder toegelicht.

Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets – ILT

De ILT heeft een handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets (hierna: HUF-toets)⁵² uitgevoerd op het Luchthavenbesluit. De ILT stelt dat het Luchthavenbesluit handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is en noemt daarnaast een aantal punten met betrekking tot het Luchthavenbesluit en met betrekking tot handhaving in bredere zin en de juridische verankering daarvan. Het gaat om de volgende punten:

- Met betrekking tot de fraudebestendigheid merkt de ILT op dat het Luchthavenbesluit fraudebestendig is en dat dit wordt versterkt wanneer de registratie- en rapportageplicht uitgebreider wordt geregeld in het Luchthavenbesluit en de Regeling burgerluchthavens en er een adequaat stelsel van autorisaties en het loggen van veranderingen van softwaresystemen en berekeningssystemen bij de luchthaven wordt ingevoerd. Het bevoegd gezag onderschrijft het belang van goede registratie en rapportage. Het bevoegd gezag heeft reeds opdracht gegeven aan ontwikkelaar Adecs Airinfra om ter vervanging van de Lden-tool nieuwe software te ontwikkelen conform het rekenvoorschrift voor Doc29/NORAH. Deze software zal naar verwachting vóór inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit opgeleverd worden. Het voornemen is om deze software te gebruiken voor de handhaving van alle luchthavenbesluiten, waarvan de geluidberekeningen zijn gebaseerd op Doc29/NORAH. Het bevoegd gezag ontwikkelt daarnaast een applicatie waarmee de luchthaven gegevens kan invoeren. Dit betreffen gegevens zoals tijdstip waarop een vlucht is vertrokken en is aangekomen, het type toestel, etc. Deze gegevens zijn benodigd voor de handhaving die wordt uitgevoerd door de ILT. De applicatie beschikt over een database met luchtvaartuigen en bijbehorende EPNL (Effective Perceived Noise Level), ook bekend als EPNdB, per luchtvaartuig. De applicatie kan geschikt worden gemaakt om toezicht te houden op de naleving van artikel 6, vijfde lid. Naar verwachting is de applicatie gereed vóór inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit.
- Met betrekking tot de uitvoerbaarheid geeft de ILT aan dat aanvullende personele capaciteit nodig is in verband met de verwachte toename van het aantal aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar. Daarnaast is er extra capaciteit nodig om obstakelbeoordelingen te kunnen behandelen. Het bevoegd gezag zal hierover nader in overleg treden met de ILT.
- De ILT geeft verder aan dat in enkele gevallen onduidelijk is of bepaalde normen zijn bedoeld als regel of als grenswaarde, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de aantalsnormen voor handelsverkeer en positievluchten en maatschappelijk verkeer. Dit behoeft verduidelijking, omdat dit impact heeft op het te hanteren wettelijk handhavingsinstrumentarium en de normadressaat. Het bevoegd gezag heeft dit verduidelijkt in de betrokken artikelen en artikelsgewijze toelichting. Daarnaast is de coördinerende rol van de luchthaven richting luchtvaartmaatschappijen en andere partijen inzake de realisatie binnen de grenswaarden verduidelijkt in hoofdstuk 12. Aangegeven is dat het bevoegd gezag van de luchthaven verwacht dat zij een coördinerende rol neemt richting luchtvaartmaatschappijen en LVNL om er zorg voor te dragen dat aan de grenswaarden uit het Luchthavenbesluit wordt voldaan. Ook wordt verwacht dat de luchthaven het initiatief neemt om met de andere

⁵² Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets ontwerp Luchthavenbesluit Rotterdam, januari 2026, kenmerk: ILT 2026-3542

sectorpartijen tot sturingsmaatregelen te komen om eventuele dreigende overschrijdingen te voorkomen. Dit is in lijn met de werkwijze onder de Omzettingsregeling.

- ILT heeft gevraagd om de criteria waaronder de innovatieruimte (artikel 22) wordt toegestaan te verduidelijken en eenduidig op te schrijven om interpretatieverschillen te voorkomen. Het bevoegd gezag heeft de nota van toelichting hierop aangepast zodat de tekst eenduidig en met heldere voorwaarden wordt weergegeven.
- Bij een mogelijk onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid, bijvoorbeeld als gevolg van een boom of struik in het veiligheidsgebied kan de ILT uitsluitend handhavend richting de luchthaven, terwijl de oorzaak van het risico zich in de omgeving bevindt. De ILT acht het daarom wenselijk om te beschikken over meer passende handhavingsinstrumenten richting de omgeving of de betrokken gemeente. Het bevoegd gezag merkt op dat er geen sprake is van situaties met een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid. Wanneer zo'n situatie zich dreigt voor te gaan doen is de ILT reeds bevoegd om richting de exploitant van de luchthaven actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat de operatie op een veilige wijze voortgezet kan worden. Voor de wijze waarop handhaving ten aanzien van bomen en struiken op dit moment is geregeld verwijst het bevoegd gezag naar de toelichting van de wijziging van het Bbl in 2016⁵³. Daaruit volgt welke handhavingsmiddelen de ILT in dit soort gevallen heeft. Het bevoegd gezag vervolgt het gesprek met de ILT over deze kwestie.
- Het Luchthavenbesluit legt veel beslissingsbevoegdheid bij de ILT, omdat gemeenten bij afwijkingen in het beperkingengebied vanwege geluidbelasting geen eigen afwegingsruimte hebben en ook voor beperkte woningbouw een verklaring van geen bezwaar van de ILT moeten aanvragen. De ILT vraagt het bevoegd gezag in overweging te nemen om de gemeenten voor nader te bepalen geringe afwijkingen een eigen afwegingsruimte voor dit gebied te bieden. Het bevoegd gezag neemt kennis van dit aandachtspunt en zal hierover nader overleg voeren met de ILT. Het bevoegd gezag merkt daarbij op dat het punt van de ILT een stelselwijziging vergt die niet via het Luchthavenbesluit geregeld kan worden. Dit vraagt om een wijziging van het Bbl.
- Inzake de nota van toelichting bij het Luchthavenbesluit merkt de ILT het volgende op:
 - o In paragraaf 12.1 wordt gesteld dat de ILT een bestuurlijke boete oplegt aan de "partij" die de overtreding heeft begaan. Als dit uitsluitend de gezagvoerder is (en niet de luchtvaartmaatschappij), zijn de regels niet handhaafbaar. Het bevoegd gezag herkent dit punt en zal dit in overweging nemen.
 - o In paragraaf 12.1 wordt tevens gesteld dat de ILT ook toezicht zal houden op de regels in het Luchthavenbesluit, zoals de verplichting van de gezagvoerders van vliegtuigen om zich te houden aan de voorschriften die gelden voor de vertrek- en naderingsroutes en procedures. ILT geeft aan dat deze regels niet opgenomen zijn in het Luchthavenbesluit, maar dat het hier gaat om een beleidsregel die gebaseerd is op de Wet luchtvaart. In reactie daarop is de zin "(...) zoals ... procedures" geschrapt.
 - o In de definitie van een circuitvlucht blijkt niet welk type verkeer het betreft. ILT stelt voor dit in de nota van toelichting te verduidelijken. Het bevoegd gezag heeft aangegeven dat het onder andere gaat om les- en oefenvluchten van de kleine luchtvaart en business aviation (paragraaf 8.7.2).
 - o De ILT merkt op dat de handhaving over het eventueel overschrijden van de aantallen spoedverkeer (politie- en traumahelikopter) nog geen duidelijkheid bestaat. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 12 is het primair aan de luchthaven

⁵³ Stb. 2016, 120.

om bij te houden in hoeverre de grenswaarde gevuld wordt en deze informatie aan ILT ten behoeve van de handhaving te overleggen. In paragraaf 8.7.1 is verder toegelicht hoe de monitoring plaatsvindt ten aanzien van maatschappelijk verkeer en wat de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen zijn. Aangegeven is dat van de operationele diensten wordt verwacht dat zij bij een vulling van 90% van de grenswaarde de opdrachtgevende ministeries (zoals Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid) informeren. Bij de opdrachtgevende ministeries en de operationele diensten ligt dan de taak om in afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te bezien of, en zo ja, welke maatregelen nodig zijn om overschrijding van de grenswaarde te voorkomen. Bij een dreigende overschrijding in een lopend gebruiksjaar kan de ILT de luchthaven en de operationele diensten vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat binnen de grenswaarde wordt gebleven. Bij een overschrijding van de grenswaarde kan de ILT na afloop van het gebruiksjaar een maatregel opleggen om te voorkomen dat overschrijding in het daarop volgende gebruiksjaar weer plaatsvindt. Dit geldt niet in het geval van unieke uitzonderingen die leiden tot een overschrijding.

- o Naar aanleiding van een opmerking daarover zijn het gebruik en de definities van 'duurzame brandstoffen' en 'fossielvrije brandstoffen (en -luchtvaart)' aangescherpt.

Uitvoeringstoets LVNL

Op verzoek van het bevoegd gezag heeft LVNL een uitvoeringstoets gedaan op het ontwerp Luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam⁵⁴. In de uitvoeringstoets geeft LVNL aan dat het ontwerp Luchthavenbesluit is gericht op voortzetting van de huidige exploitatie zoals vastgelegd in de Omzettingsregeling, met aanpassingen gericht op minder hinder voor de omgeving. LVNL geeft verder aan dat de meeste bepalingen van het ontwerp Luchthavenbesluit niet van toepassing zijn op LVNL, omdat LVNL geen bevoegdheden heeft met betrekking tot de uitvoering of de implicaties ervan. De belangrijkste verandering in het ontwerp Luchthavenbesluit betreft de bepalingen met betrekking tot de grenswaarden voor de geluidbelasting, toevoeging van handhavingpunten, grenswaarden van vliegtuigbewegingen per jaar en een maximaal aantal vluchten in aangeduide tijdsperiodes - in de ochtend en avond - waarin een vliegtuig op de luchthaven Rotterdam mag starten dan wel landen. De uitvoerbaarheid van deze bepalingen is, middels een toets op veiligheid, efficiëntie, milieu en bedrijfsvoering, door LVNL getoetst.

De conclusie van de uitvoeringstoets is dat de bepalingen in het ontwerp Luchthavenbesluit uitvoerbaar zijn, als de huidige praktijk gecontinueerd kan worden. Dat betekent voor LVNL dat er aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

1. De luchthaven dient te bepalen hoeveel vliegtuigbewegingen er per jaar mogelijk zijn binnen de regels in het Luchthavenbesluit en dient dit vast te leggen via de capaciteitsdeclaratie. Het is voor LVNL niet uitvoerbaar om op grenswaarden van maximaal aantallen per gebruiksjaar te moeten sturen.
2. In het ontwerp Luchthavenbesluit zijn gestelde openingstijden van de luchthaven opgenomen. Ook zijn er restricties met betrekking tot een maximaal aantal vluchten dat in tijdsperiodes aan de randen van de dag mag starten dan wel landen. Het is voor LVNL niet uitvoerbaar om in de operatie te moeten sturen op vluchten buiten de gestelde openingstijden van de luchthaven of te sturen op een

⁵⁴ Brief van 19 december 2025, kenmerk: OPSSTAF-1545118814-133

maximaal aantal vluchten dat in aangeduide tijdsperiodes aan de randen van de dag mag starten of landen. In de huidige praktijk gaan de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven over het plannen en uitvoeren van vluchten binnen de gestelde openingstijden; deze partijen kunnen inschatten of een vlucht al dan niet binnen de gestelde openingstijden kan vertrekken of landen, dan wel een geldige reden heeft om van deze tijden af te wijken. Die beslissing ligt niet bij LVNL. Om de veiligheid te kunnen borgen, moet LVNL in staat zijn om vluchten die zich op de radiofrequentie melden een start- of landingsklaring te kunnen geven en daarmee de huidige praktijk te continueren.

3. In het ontwerp Luchthavenbesluit zijn vijf handhavingspunten toegevoegd ten opzichte van de omzettingsregeling. Daarnaast is in de Nota van Toelichting opgenomen dat het voldoen aan de grenswaarden voor geluidbelasting zich richt tot alle sectorpartijen. Bij de handhaving van het Luchthavenbesluit dient er rekening mee gehouden te worden dat LVNL slechts in zeer beperkte mate kan sturen op de geluidsbelasting in de handhavingspunten. Het baangebruik wordt bepaald door de weersomstandigheden en de aankomst- en vertrekroutes in de buurt van de handhavingspunten liggen vast. Alleen wanneer dit voor de veiligheid nodig is wordt er een koersinstructie gegeven om af te wijken van deze routes. Dit moet voor LVNL te allen tijde mogelijk blijven.
4. Bij het doorvoeren van een operationele procedurewijziging voor bijvoorbeeld veiligheid of hinderbeperking moet de set aan grenswaarden in de handhavingspunten opnieuw worden bepaald. Daarnaast kunnen vliegpatronen in de toekomst veranderen, door ontwikkelingen waar LVNL geen invloed op heeft, bijvoorbeeld door het gebruik van nieuwe type vliegtuigen met ander vlieg-/bochtgedrag. Dit kan leiden tot afwijkingen ten opzichte van de grenswaarden en daarmee tot overschrijdingen, ook in deze gevallen moeten de grenswaarden opnieuw bepaald worden.

LVNL vraagt het ministerie bovenstaande randvoorwaarden goed te borgen zodat hier geen interpretatieverschillen over ontstaan. Verder adviseert LVNL om een periode van experimenteren in te bouwen, waarin wordt beoordeeld of de nieuwe handhavingspunten en de bijhorende grenswaarden in de praktijk de beoogde situatie mogelijk maken.

Naar aanleiding van de uitkomst van de uitvoeringstoets is hoofdstuk 12 van de toelichting op het Luchthavenbesluit uitgebreid. In dat hoofdstuk is aangegeven dat alle sectorpartijen een rol hebben om te voldoen aan de grenswaarden. Daarnaast is aangegeven dat het bevoegd gezag van de luchthaven een coördinerende rol verwacht bij het monitoren van de grenswaarden in het Luchthavenbesluit en bij het initiëren van eventuele sturingsmaatregelen vanuit de sectorpartijen om eventuele dreigende overschrijdingen te voorkomen.

De handhavingspunten en grenswaarden voor geluid zijn zo ontworpen dat de bescherming van omwonenden tegen geluidhinder geborgd wordt en dat de operatie van inkomend en uitgaand vliegverkeer veilig en efficiënt afgehandeld kan worden. Met het vaststellen van het Luchthavenbesluit zijn de handhavingspunten en bijbehorende grenswaarden vastgesteld en wordt daar ook door de ILT op gehandhaafd richting sectorpartijen (luchthaven, luchtvaartmaatschappijen en LVNL). Het advies van LVNL om te experimenteren met de handhavingspunten en grenswaarden wordt door het bevoegd gezag in die zin overgenomen dat als onderdeel van de in artikel 23 van het

Luchthavenbesluit opgenomen evaluatiebepaling ook de handhavingspunten en grenswaarden daarbij betrokken zullen worden (zie ook: hoofdstuk 9).

Voor wat betreft het aanpassen van grenswaarden als gevolg van eventuele wijzigingen in routes of procedures (bijvoorbeeld vanwege veiligheid of hinderbeperking) geldt dat eerst beoordeeld moet worden of dergelijke wijzigingen impact hebben op de grenswaarden. Als dat het geval is, moet worden gezien of het Luchthavenbesluit aangepast moet worden of dat de wijzigingen binnen de al vastgestelde kaders van het Luchthavenbesluit kunnen plaatsvinden. Indien wijziging aan de orde is, zal daarvoor een wijzigingsprocedure doorlopen moeten worden met alle daarbij horende processtappen.

Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft op verzoek van het bevoegd gezag een advies uitgebracht over het ontwerp Luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam.⁵⁵ Daarnaast heeft ATR een aanvullende zienswijze uitgebracht.⁵⁶ Omdat daarbij op de adviespunten uit het eerste advies wordt ingegaan, zijn hieronder de adviespunten uit het oorspronkelijke advies opgenomen. Daaronder wordt in zijn geheel gereageerd op het advies en de aanvullende zienswijze en aangegeven welke aanpassingen hebben plaatsgevonden in de toelichting.

Het ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

In haar toetsingsadvies geeft het ATR de volgende vier adviezen aan het bevoegd gezag:

1. Het college heeft in algemene zin geen opmerkingen over nut en noodzaak van het voorgenomen luchthavenbesluit. Wel ziet het aanleiding voor enkele aandachtspunten bij specifieke bepalingen, omdat het Luchthavenbesluit niet bij alle deelonderwerpen duidelijk maakt wat de te verwachten effecten zijn. Het ATR wijst op drie onderwerpen waar volgens het college niet duidelijk is hoe de voorgestelde situatie zich verhoudt tot de huidige praktijk. De voorbeelden zijn (1) APU/eenmotorig taxiën, (2) de grenswaarden binnen tijdvakken in de artikelen (zoals maximaal aantal positievluchten) en (3) het toekomstige aantal maatschappelijke vluchten. Het college adviseert de effecten en het doelbereik van de nieuwe regels uit te werken door te verduidelijken hoe de nieuwe situatie zich verhoudt tot de huidige regels en de huidige uitvoeringspraktijk.
2. Het college constateert dat in de voorbereiding van het voorstel verschillende alternatieve invullingen van het Luchthavenbesluit zijn afgewogen, mede op basis van het MER. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de afweging van het toestaan van meer of minder vliegtuigbewegingen en de effecten daarvan voor de omgeving. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten met betrekking tot minder belastende alternatieven.

⁵⁵ Advies luchthavenbesluit Rotterdam, ATR, brief van 15 december 2026, kenmerk: MvH/RvZ/ATR4197/2026-U007.

⁵⁶ Aanvullende zienswijze Luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport, ATR, brief van 28 januari 2026, kenmerk MvH/RvZ/ATR4197/2026-U014.

3. Het college constateert dat het voorstel gevolgen kan hebben voor betrokken partijen (na)bij de luchthaven en dat daarom internetconsultatie in de rede ligt, in lijn met kabinetsbeleid. In dit geval is evenwel een uitgebreid participatieproces uitgevoerd, dat ook in het ontwerp-Luchthavenbesluit is toegelicht. Het Luchthavenbesluit volgt de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend. Het college wijst op de inschatting van het ministerie dat er geen nieuwe inzichten zullen worden opgedaan, die niet reeds met het participatietraject duidelijk zijn geworden, dan wel met zienswijzen kunnen worden ingediend na publicatie van het ontwerp. Ook neemt het college de uitspraak van de Raad van State in overweging dat uiterlijk 30 april 2027 een Luchthavenbesluit Rotterdam moet zijn vastgesteld. Het college adviseert duidelijk te maken hoe tijdens de openbare voorbereidingsprocedure en de voorhang externe partijen worden geïnformeerd en (op laagdrempelige wijze) gelegenheid krijgen om te reageren op het Luchthavenbesluit en hoe die inbreng wordt betrokken in het vervolgtraject. Het college geeft verder in overweging om in de toelichting bij het Luchthavenbesluit te beschrijven welke aandachtspunten tijdens de voorhangprocedure en in zienswijzen door externe partijen zijn ingebracht en hoe het voorstel daar opvolging aan geeft.
4. Het voorstel bevat een kwalitatieve en kwantitatieve duiding van de regeldrukeffecten. De analyse bevat volgens het college nog onduidelijkheden. Ten eerste of met het voorgestelde Luchthavenbesluit een voor de praktijk merkbare regeldrukafname zal optreden. Bepalend hiervoor is of de verplichtingen eerder al met de Omzettingsregeling zijn komen te vervallen. Het gaat bij deze bepalingen bijvoorbeeld om de verplichting op grond van de Luchtvaartwet om jaarlijks een gebruiksplan voor de luchthaven op te stellen. De toelichting bij het onderhavig voorstel kan duidelijk maken of deze verplichtingen op dit moment nog bestaan of niet. Ten tweede zijn maatregelen aan de orde waarvan het effect (en doelbereik) onvoldoende is beschreven. Doordat een gerichte vergelijking tussen de huidige en de nieuwe situatie op onderdelen ontbreekt, is ook onduidelijk in welke mate deze maatregelen regeldrukkosten met zich meebrengen. Het college acht aanvulling van de regeldrukanalyse van belang, om onderbouwde besluitvorming over het voorstel te kunnen laten plaatsvinden. Het college adviseert de beschrijving van de regeldrukgevolgen kwalitatief en kwantitatief te verduidelijken en opvolging te geven aan de aandachtspunten.

In de aanvullende zienswijze is een aantal van bovenstaande punten nogmaals genoemd, in het bijzonder ten aanzien van de APU en het met minder motoren taxiën, de grenswaarden en de regeldruk paragraaf. Naar aanleiding van het advies en de aanvullende zienswijze van het ATR is het ontwerp-Luchthavenbesluit als volgt aangepast:

Ad 1. Nut en noodzaak

- Algemeen APU/ taxiën: eind 2023 zijn verschillende onderzoeken over de effecten van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit de onderzoeken in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijkt dat de invloed van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit beperkt is. Tegelijkertijd laten de onderzoeken zien dat vooral taxiënde vliegtuigen en de Auxiliary Power Unit (APU) bijdragen aan de uitstoot van ZZS en dat die uitstoot zich met name concentreert op het luchthaventerrein. Vanwege het grotere effect van luchtverontreinigende emissies op het luchthaventerrein zelf acht het bevoegd gezag het van toegevoegde waarde hiervoor regels op te nemen in het Luchthavenbesluit. Deze regels betreffen het beperken van het gebruik van de APU en het eenmotorig taxiën. Dit is beschreven in paragraaf 8.7.3.
- In paragraaf 8.7.3.1 is nader toegelicht in hoeverre de APU reeds in gebruik is en wat de afweging is geweest bij het opleggen van deze beperking. Nut en noodzaak⁸⁶

hiervan is verder aangevuld. Op dit moment wordt de gezagvoerder al gevraagd om de APU zo min mogelijk te gebruiken. Echter zonder wettelijke grondslag kan de ILT dit niet monitoren en handhaven. Voor het bevoegd gezag is het doel om de emissies op het platform terug te dringen. Met de bepalingen in het Luchthavenbesluit wordt een wettelijke grondslag gevormd voor de ILT om te kunnen handhaven. Met de regelgeving wordt tevens uitvoering gegeven aan de Europese Verordening betreffende infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR).

- In paragraaf 8.7.3.2 is verduidelijkt dat op regionale luchthavens taxiën op zo min mogelijk motoren niet gebruikelijk is gezien de korte taxitijden in relatie tot het benodigde afkoelen dan wel opwarmen van de motor. Ook op Rotterdam spelen dergelijke korte afstanden. Naar verwachting zullen de gevolgen van deze eis daarom beperkt zijn. Toch laten testen zien dat het wel mogelijk is dat er effect is. Door deze eis op nemen in het Luchthavenbesluit wil het bevoegd gezag deze taxiwijze wel stimuleren, in lijn met de bepalingen die op Schiphol gelden. Tevens geeft het mogelijkheid tot handhaving door de ILT. Voor het bevoegd gezag is het doel hiermee om de emissies van taxiën terug te dringen.
- In paragraaf 1.1 is de beschrijving van de aanvraag verduidelijkt. Hierbij is aangegeven dat voor de aantallen in de aanvraag door de luchthaven is gekeken naar het gebruiksjaar 2019. Dit was ook de basis van de getallen zoals die zijn opgenomen in het Eindproduct participatietraject gericht op het Luchthavenbesluit Rotterdam. Het college wenst de grenswaarden voor wat betreft positievluchten en starts en landingen in het Luchthavenbesluit af te zetten tegen de aantallen die er nu zijn en vraagt in de aanvullende zienswijze hoe het zit met de geluidshinder. Het bevoegd gezag heeft naar aanleiding hiervan de luchthaven om deze informatie gevraagd. Dit leidt tot het volgende beeld:
 - o Positievluchten: in totaal 25 positievluchten in gebruiksjaar 2019 en 15 in gebruiksjaar 2025. In het Luchthavenbesluit wordt een maximale grens opgenomen van 48. Door het aanscherpen van de extensieregeling voor vertraagde landingen bestaat de kans dat er meer positievluchten in de ochtend nodig zijn om de dienstregeling te kunnen vliegen. Met het opnemen van een maximum wordt deze mogelijkheid beperkt. Bovendien zijn positievluchten tussen 06.00 en 06.30 uur niet meer toegestaan. Deze motivering is toegevoegd aan paragraaf 8.6.
 - o Aantal starts handelsverkeer tussen 07.00 en 09.00 uur: in gebruiksjaar 2019 was op circa 70 dagen sprake van 10 of meer starts in dit tijdsblok (waarvan circa 30 dagen meer dan 10 starts). Op de overige dagen varieert het aantal starts tussen 1 en 9 per dag. In gebruiksjaar 2025 was op geen enkele dag sprake van meer dan 10 starts. In dit jaar varieert het aantal starts per dag tussen 3 en 8. Met het Luchthavenbesluit wordt het aantal bewegingen in dit tijdsblok gemaximeerd op 10 per dag.
 - o Aantal landingen handelsverkeer tussen 07.00 en 09.00 uur: in gebruiksjaar 2019 was op circa 120 dagen sprake van 1 tot 3 landingen en op 1 dag 6 landingen in dit tijdsblok. In gebruiksjaar 2025 varieerde op circa 160 dagen het aantal landingen tussen 1 en 3. Met het Luchthavenbesluit zijn landingen in dit tijdsblok niet toegestaan.
 - o Aantal landingen handelsverkeer tussen 21.00 en 23.00 uur: in gebruiksjaar 2019 was op 5 dagen sprake van meer dan 10 landingen in dit tijdsblok. Voor het overige varieerde het aantal landingen in dit tijdsblok tussen de 2 en 10. In gebruiksjaar 2025 was er geen sprake van meer dan 10 landingen in dit tijdsblok. Het aantal landingen in dit tijdsblok varieerde tussen de 1 en 8. Met het Luchthavenbesluit wordt het aantal bewegingen in dit tijdsblok gemaximeerd op 10 per dag.

Het bevoegd gezag wijst er op dat het Luchthavenbesluit primair moet worden afgezet tegen het regime van de Omzettingsregeling. Daarin zijn dergelijke

tijdvakken en maximale aantallen niet opgenomen. De luchthaven Rotterdam is met de Omzettingsregeling enkel beperkt door de maximale geluidsruimte die mogelijk is gemaakt.

Zonder het Luchthavenbesluit zou het met toekomstige stillere luchtvaartuigen mogelijk zijn verder te groeien binnen de geldende geluidsruimte. Zoals in Hoofdstuk 11 al beschreven wordt met het Luchthavenbesluit aan algemene milieugebruiksruimte vergund. Daarbij geldt dat in de praktijk andere segmenten, soorten en typen vliegtuigen gebruik kunnen maken van de luchthaven dan in de ambitie van de luchthaven verondersteld en zoals gebruikt in de invoerset ten behoeve van de uitgevoerde (geluid) berekeningen. Daarbij geldt echter dat dit gebruik altijd moet passen binnen de met dit Luchthavenbesluit vergunde milieugebruiksruimte. De ILT stelt jaarlijks een handavingsrapportage voor de luchthaven Rotterdam op voor het afgelopen gebruiksjaar. Deze handavingsrapportage doet verslag van het toezicht op milieuonderwerpen en dus ook over de grenswaarden voor geluid van de luchthaven. Deze grenswaarden zijn in gebruiksjaar 2024 niet overschreden.

- Het college geeft aan dat ontwerp luchthavenbesluit niet duidelijk maakt hoe het aantal vluchten maatschappelijk verkeer zich verhoudt tot het huidige aantal vluchten. Het voorgeschreven maximale aantal vluchten maatschappelijk verkeer is gebaseerd op een onderbouwde prognose van de operationele diensten voor de komende 10 jaren. Dit is nader beschreven in paragraaf 8.7.1. Aan deze paragraaf is toegevoegd dat er in kalenderjaar 2025 volgens cijfers van de luchthaven circa 5.500 vluchten met de traumahelikopter en daarnaast vluchten met de politiehelikopter plaatsgevonden. Binnen de vastgestelde ruimte van 7.540 bewegingen per jaar zit derhalve ontwikkelingsruimte voor de operationele diensten. Deze ontwikkelingsruimte gaat niet ten koste van ander verkeer. Voor het overige verkeer wordt de aanvraag gehonoreerd en kunnen de ambities van de exploitant worden gerealiseerd. Dit is in hoofdstuk 8 en 11 beschreven. In de aanvullende zienswijze is deze informatie afdoende geacht.

Ad 2. Minder belastende alternatieven

Omdat het ATR geen adviespunten op dit vlak heeft, zijn geen wijzigingen doorgevoerd.

Ad 3. Werkbaarheid

Op grond van artikel 8.71 van de Wet luchtvaart kan eenieder wensen en bedenkingen (zienswijzen) indienen bij het ontwerp Luchthavenbesluit Rotterdam. Conform de Awb, wordt de uniforme voorbereidingsprocedure gevolgd. Op het moment van het ATR regeldruk toets, is de exacte uitwerking van de zienswijzeprocedure voor dit specifieke Luchthavenbesluit nog in ontwikkeling. Zoals gebruikelijk voor de overheid, wordt aan een zienswijzeprocedure op diverse manieren aandacht besteed. Met een publicatie in de Staatscourant wordt primair duidelijk dat een zienswijze kan worden ingediend en hoe dit kan (mondeling, digitaal of schriftelijk). In de kennisgeving wordt toegelicht waar en wanneer een informatiemarkt voor omwonenden en belanghebbenden zal plaatsvinden, waar ook de mogelijkheid bestaat tot het indienen van mondelinge en schriftelijke zienswijzen. Aan het geheel wordt in diverse nationale en regionale kranten aandacht besteed zodat een ieder hier kennis van kan nemen. De nodige informatie wordt ook verstrekt via de website www.platformparticipatie.nl. Daarbij wordt ook aangegeven wat er met de Omzettingsregeling geldt en wat er in het gepubliceerde ontwerp Luchthavenbesluit staat. Tot slot wordt in de Commissie Regionaal overleg voor de luchthaven Rotterdam ingegaan op het gepubliceerde ontwerp Luchthavenbesluit en de zienswijzeprocedure. In het Luchthavenbesluit wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op de uitkomst van de zienswijzeprocedure als ook de voorhangprocedure. Van de zienswijzen wordt ook een hoofdlijnenverslag opgesteld, waarin wordt aangegeven of de zienswijze

heeft geleid tot aanpassing. Ook van de voorhangprocedure wordt in hoofdstuk 10 duidelijk gemaakt wat is ingebracht en op welke wijze met de inbreng is omgegaan. In de aanvullende zienswijze is deze informatie afdoende geacht.

Ad. 4. Gevolgen regeldruk

In Hoofdstuk 13 zijn de regeldrukeffecten van de wijzigingen van het Luchthavenbesluit kwalitatief en kwantitatief beschreven. Hierbij zijn meerdere wijzigingen die invloed hebben gehad op de regeldrukeffecten beschreven. Bepaalde wijzigingen zijn reeds ingevoerd met de inwerkingtreding van de Omzettingsregeling, zoals gemeld in het Luchthavenbesluit (zie zin: "Bovengenoemde punten zijn reeds met de Omzettingsregeling geïmplementeerd. Daarin brengt het Luchthavenbesluit geen verandering. [...]"). Daarnaast zijn er maatregelen genomen in het Luchthavenbesluit die anders zijn dan de Omzettingsregeling. Deze zijn kwalitatief beschreven. Waar nodig is deze beschrijving nader aangevuld. Over de verwachte effecten van de APU en het met minder motoren taxiën, zoals hierboven weergegeven, wordt tevens ingegaan in de relevante paragrafen over deze onderwerpen.

7.2 Veiligheidscertificaat

Elke luchthaven waarvoor een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld, moet op grond van artikel 8.1a, vierde lid, van de Wet luchtvaart beschikken over een geldig veiligheidscertificaat. Zonder dit certificaat is het in bedrijf hebben van een luchthaven verboden. Namens het bevoegd gezag verleent de ILT, op grond van artikel 8a.2, eerste lid, van de Wet luchtvaart het veiligheidscertificaat indien voldaan wordt aan de regels, bedoeld in artikel 8a.1, eerste lid, voor zover deze regels betrekking hebben op het luchtvaartgebied en artikel 8a.3, tweede lid, van die wet. Ten behoeve van de verlening van het veiligheidscertificaat toetst de ILT of aan deze regelgeving is voldaan.

Momenteel beschikt de initiatiefnemer over een geldig veiligheidscertificaat. De meeste recente versie dateert van 24 april 2024. Met het Luchthavenbesluit worden geen zaken aangepast die betrekking hebben op het veiligheidscertificaat. Om deze reden is het voor de initiatiefnemer niet nodig een nieuw veiligheidscertificaat aan te vragen. Het huidige certificaat blijft geldig. De ILT heeft dit bevestigd.

7.3 Militair medegebruik

Op basis van artikel 8 van de Omzettingsregeling is het toegestaan dat de luchthaven Rotterdam wordt gebruikt voor incidenteel militair medegebruik. De exploitant dient binnen de in de Omzettingsregeling (artikel 7) genoemde grenswaarden voor de geluidbelasting een geluidruimte te reserveren waarbinnen een jaarlijks door de Minister van Infrastructuur en Milieu vast te stellen aantal regerings- en militaire vluchten kan worden afgewikkeld. Deze bepaling over het incidentele militair medegebruik is eerder overgenomen uit de vóór de Omzettingsregeling geldende ontheffing op grond van artikel 33, tweede lid, van de Luchtvaartwet.

Met de overgang van de Luchtvaartwet naar de Wet luchtvaart is met de Wet RBML in de Wet luchtvaart een grondslag opgenomen om het gebruik van burgerluchthavens door militair luchthavenluchtverkeer mogelijk te maken. Artikel 8.78 in samenhang met artikel 8.24a, derde lid, van de Wet luchtvaart bevat de grondslag om te besluiten dat op een burgerluchthaven van nationale betekenis incidenteel militair medegebruik mag plaatsvinden. Om dit te bewerkstelligen zal het militair medegebruik niet in het Luchthavenbesluit worden geregeld, maar in een ministeriële regeling van de Minister

van Infrastructuur en Waterstaat, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie.

Ook na inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit is de wens dat militair medegebruik op de luchthaven Rotterdam is toegestaan. Op basis van een opgave van het Commando Luchtstrijdkrachten vindt overleg plaats tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Defensie en de initiatiefnemer. In een ministeriële regeling zal het militair medegebruik worden bepaald.

Het militair medegebruik moet plaatsvinden binnen de vastgestelde geluidruimte in het Luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam. Militair verkeer kan echter ook incidenteel worden ingezet in de nachtperiode ter ondersteuning van spoedeisende hulpverlening, de uitvoering van politietaken en bij crisis- en rampbestrijding. Een ontwerp van de ministeriële regeling zal voor internetconsultatie worden aangeboden. Het uitgangspunt is dat de ministeriële regeling gelijktijdig met dit Luchthavenbesluit in werking zal treden.

8. Overwegingen

8.1 Algemeen

In dit hoofdstuk schetst het bevoegd gezag de overwegingen op grond waarvan het Luchthavenbesluit tot stand is gekomen. Ook wordt inzicht gegeven in de afwegingen die zijn gemaakt over de aanvraag door de initiatiefnemer en van de in het geding zijnde belangen. De aanvraag van de initiatiefnemer is beoordeeld op verschillende aspecten. Er is gekeken naar veiligheidsbelangen, milieubelangen en economische belangen. Daarnaast is gekeken naar het draagvlak voor en de uitvoerbaarheid van het aangevraagde gebruik. Ook is gekeken hoe het aangevraagde gebruik past binnen de publieke belangen uit de Luchtvaartnota.

Het onderhavige Luchthavenbesluit is opgesteld op grond van daartoe strekkende wettelijke en beleidsmatige kaders, zoals uiteengezet in de hoofdstukken 2 en 3 van deze nota van toelichting. Het wettelijke kader wordt gevormd door de Wet luchtvaart. Naar het oordeel van het bevoegd gezag kan de aanvraag van de initiatiefnemer worden gehonoreerd. Echter, het bevoegd gezag heeft geconcludeerd dat er aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de omgeving verder te beschermen tegen de negatieve effecten van het aangevraagde gebruik van de luchthaven door de initiatiefnemer of om de uitvoerbaarheid van de maatregelen te waarborgen.

8.2 Afweging van economische belangen

De economische onderbouwing en diverse andere (financiële) documenten die door de initiatiefnemer zijn ingediend, zijn door het bevoegd gezag getoetst (zie paragraaf 4.5). Daarbij heeft het bevoegd gezag zich laten bijstaan door het onderzoeksbureau Decisio.

Naar het oordeel van het bevoegd gezag is de economische onderbouwing voldoende en zijn hiermee de economische effecten voldoende in beeld gebracht. De initiatiefnemer heeft aangetoond dat het voorgenomen gebruik vanuit economisch perspectief haalbaar is. Dit ondanks het beperken van de omvang van het verkeer ten opzichte van de referentiesituatie. De vervoerprognoses zijn daarbij plausibel en aannemelijk. De initiatiefnemer heeft aangetoond dat met het voorgenomen gebruik (het voorkeursalternatief) de bedrijfseconomische haalbaarheid van de luchthaven Rotterdam

voldoende is. Zo heeft de initiatiefnemer aangetoond dat het een rendabele operatie kan draaien met het voorgenomen gebruik, ondanks de negatievere uitkomsten van bijvoorbeeld het exploitatiesaldo ten opzichte van de referentiesituatie. Wat betreft de maatschappelijk-economische effecten heeft de initiatiefnemer laten zien dat het voorgenomen gebruik in vergelijking met de referentiesituatie een negatief effect heeft op de financiën van de initiatiefnemer en luchtvaartmaatschappijen en op de bereikbaarheid voor reizigers en een positief effect op de leefomgeving en het klimaat. Decisio stelt dat er voldoende inzicht is in de maatschappelijke en economische gevolgen van het voorgenomen gebruik.

Het bevoegd gezag onderschrijft de conclusies van Decisio. Het bevoegd gezag oordeelt dat de door de initiatiefnemer aangeleverde economische onderbouwing voldoende informatie bevat voor de afweging over de economische belangen in de besluitvorming over het aangevraagde Luchthavenbesluit. De economische onderbouwing biedt voldoende inzicht in vier hoofdthema's (vervoerprognoses, consistentie met het milieuonderzoek, bedrijfseconomische haalbaarheid en maatschappelijk-economische effecten). Op grond daarvan concludeert het bevoegd gezag dat de economische onderbouwing toereikend is om een afweging te kunnen maken over de economische belangen.

8.3 Afweging van milieu- en veiligheidsbelangen

8.3.1 Milieueffecten

Uit de vergelijking van de milieueffecten van het met het Luchthavenbesluit vergunde gebruik (voorgenomen gebruik) en die van de referentiesituatie volgt dat het met het Luchthavenbesluit vergunde gebruik leidt tot gelijkblijvende of afnemende milieueffecten.

Voor wat betreft het aspect geluid kan geconcludeerd worden dat over het algemeen de geluidbelasting lager wordt ten opzichte van de referentiesituatie. Het voorgenomen gebruik op de omgeving leidt tot kleinere geluidcontouren, minder geluidgevoelige objecten en een afname van ernstig gehinderden (tot 44,4%) en slaapverstoorden (tot 94,5%). Dit geldt vooral in de nachtperiode (23.00 – 07.00 uur) als gevolg van hinderbeperkende maatregelen, zoals minder nachtvluchten. Hoewel de piekgeluidbelasting gemiddeld licht afneemt (3%), zijn er op sommige locaties kleine toenames door een mogelijke verschuiving naar grotere toesteltypen.

Voor wat betreft het aspect externe veiligheid geldt dat de PR-contouren kleiner in oppervlakte worden in de voorgenomen situatie ten opzichte van de referentiesituatie. Het totaal risicogewicht (TRG) en het groepsrisico nemen af. Het aantal woningen binnen de PR-contouren blijft gelijk binnen de 10^{-5} en de 10^{-6} PR-contouren en neemt af in de 10^{-7} en 10^{-8} PR-contouren.

Voor wat betreft emissies en luchtkwaliteit leidt het voorgenomen gebruik tot een beperkte verbetering of vergelijkbaar resultaat ten opzichte van de referentiesituatie. De uitstoot van CO₂ daalt met 20%. Andere stoffen zoals NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5} en roetfractie laten geen verschillen zien. Voor ultrafijnstof, Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en geurhinder zijn kleine afnames te zien. Alle concentraties voldoen aan wettelijke normen (Bkl) en de bijdrage van de luchthaven aan lokale luchtkwaliteit blijft minimaal ten opzichte van andere bronnen in de omgeving, zoals wegverkeer en industrie.

Voor gezondheid scoort het voorgenomen gebruik beter dan de referentiesituatie. Er is sprake van een consistent positief effect op hinder en slaapverstoring en de Milieugezondheidsrisico (MGR)- indicator. Dat komt met name door de afname van de geluidbelasting in de nacht in het voorgenomen gebruik ten opzichte van de referentiesituatie.

Voorts heeft het voorgenomen gebruik in vergelijking met de referentiesituatie geen gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Voor externe veiligheid liggen geen nieuwbouwwoningen binnen de 10^{-5} en de 10^{-6} PR-contour. Voor gebieden tussen de 56 en 48 dB(A) L_{den} -contouren worden vanuit overheidswege geen beperkingen voor nieuwbouw voorgeschreven. Binnen de gebieden met een hogere geluidbelasting (70 en 56 L_{den}) geldt dat er geen nieuwbouwwoningen gepland zijn. De introductie van de vliegveiligheidsvlakken leidt niet tot een wijziging van de huidige situatie, omdat toetsing op de vlakken nu ook plaatsvindt.

Voor wat betreft het aspect natuurbehoud en biodiversiteit zijn de effecten door het gebruik van de luchthaven Rotterdam het voorgenomen gebruik gelijk aan die van de referentiesituatie. Er zijn geen onderscheidende effecten op beschermde soorten, Natura 2000-gebieden of het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Geluid en visuele verstoring blijven binnen de normen, en er zijn geen gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen of leefgebieden van kwetsbare soorten. Doordat er geen depositietoename is ten opzichte van het bestaand recht of ten opzichte van de autonome ontwikkeling is voor wat betreft verzuring door uitstoot van stikstof sprake van een neutraal effect. Het gebruik past binnen de kaders van de positieve weigering van een natuurvergunning voor de luchthaven Rotterdam en het maatwerkvoorschrift voor stikstof.

Voor bereikbaarheid is er geen significant verschil tussen de referentiesituatie en het voorgenomen gebruik. In de omgeving van de luchthaven Rotterdam worden geen significante effecten op de verkeersintensiteit, de verhouding tussen de intensiteit en capaciteit of kruispuntbelastingen op basis van de voorgenomen situatie verwacht. De robuustheid van het wegennet blijft onveranderd, met enkel een lichte afname in etmaalintensiteit op de Vliegveldweg.

8.3.2 Veiligheidseffecten

Met betrekking tot het aspect veiligheid wordt geconcludeerd dat de operaties niet leiden tot veranderingen voor het veiligheidsprofiel van de luchthaven. Ten opzichte van de referentiesituatie is er met het voorgenomen gebruik geen sprake van een verandering aan de operatie en de inrichting van de luchthaven. Een mogelijke toename van het aantal vluchten met handelsverkeer door innovatieruimte is niet relevant bij een luchthaven met maar één baan. Het veiligheidscertificaat waarborgt de veiligheid van deze operaties. Verder zijn de PR-contouren van het voorgenomen gebruik kleiner in oppervlakte dan die in de referentiesituatie. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de afgenomen ongevalskansen. Dit gezamenlijk is de reden dat het bevoegd gezag heeft geconcludeerd dat er geen noodzaak is tot het uitvoeren van een Integrale Veiligheidsanalyse voorafgaand aan dit Luchthavenbesluit.

8.3.3 Conclusies

Het aangevraagde gebruik heeft gelijkblijvende of verbeterende effecten op de milieu- en veiligheidsbelangen ten opzichte van de referentiesituatie. Op basis van deze conclusie zijn er voor het bevoegd gezag geen obstakels gerelateerd aan de milieu- en veiligheidsbelangen om het door de initiatiefnemer aangevraagde gebruik te vergunnen.

8.4 Afweging van participatieproces

Het bevoegd gezag heeft de initiatiefnemer gevraagd om ter voorbereiding op het Luchthavenbesluit de gewenste ontwikkeling van de luchthaven Rotterdam samen met de belanghebbenden in de regio te verkennen. Daarbij is de keuze voor de vorm en invulling van deze regionale verkenning aan de initiatiefnemer gelaten. De initiatiefnemer heeft aan dit verzoek voldaan en de resultaten daarvan beschreven in het ingediende participatieverslag.

De aanvraag van de initiatiefnemer volgt op een jarenlange voorbereiding sinds op 1 mei 2013 het Aanwijzingsbesluit werd vervangen door de Omzettingsregeling op basis van de Wet luchtvaart. In de periode volgend op de Omzettingsregeling is door de initiatiefnemer eerst een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) ingediend bij het bevoegd gezag (april 2014). Tussen 2014- 2016 is een mer-procedure doorlopen en is een economische onderbouwing opgesteld. Op 15 maart 2016 zijn het MER en de economische onderbouwing door de initiatiefnemer gepubliceerd. Het bevoegd gezag heeft toen aangegeven dat bestuurlijk draagvlak in de regio voor de plannen van de luchthaven belangrijk is. Daarom is een onafhankelijke verkenner door de regionale bestuurders aangewezen, die een onderzoek heeft gedaan naar regionaal draagvlak voor de plannen van de luchthaven. Op basis van het advies van de onafhankelijk verkenner heeft de Bestuurlijke Regiegroep Rotterdam (BRR) advies uitgebracht over het draagvlak aan het ministerie. Naar aanleiding van onder andere het BRR-advies heeft de luchthaven er toen voor gekozen de plannen niet door te zetten. Uiteindelijk is de toen voorgenomen aanvraag niet ingediend. Eerst is gewacht tot de vaststelling van de Luchtvaartnota 2020 – 2050.

In lijn met de Luchtvaartnota 2020 – 2050 heeft de initiatiefnemer een regionale verkenning uitgevoerd. Met de inzichten van de periode 2014 – 2020 heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om deze verkenning via een participatietraject op te zetten met het oogmerk een gezamenlijk beeld te creëren voor de toekomst van de luchthaven. Het participatietraject is nadrukkelijk uitgevoerd vóór het indienen van een voorgenomen aanvraag van een luchthavenbesluit door de initiatiefnemer bij het bevoegd gezag. Hiervoor is gekozen zodat het gezamenlijke wensbeeld kon worden meegenomen in de onderzoeken ter onderbouwing van de aanvraag van een luchthavenbesluit (zoals het opstellen van een MER en de economische onderbouwing). Hierbij heeft de luchthaven gekozen voor onafhankelijke procesbegeleiding. Het proces is bovendien besproken in de Commissie Regionaal Overleg Rotterdam. In het proces is uitgangspunt geweest de *"Mutual Gains Approach"*. Zoals in het *"Verslag onderzoek regionaal draagvlak"* staat toegelicht, zijn enkele kernprincipes hiervan: een dialoog gebaseerd op belangen in plaats van standpunten, van waaruit wordt gestreefd naar winst voor alle partijen. Er wordt daarbij actief gestuurd op een zorgvuldig, transparant en herleidbaar proces.

De procesbegeleiding heeft gesproken met 33 belanghebbende organisaties, waarbij afspraken zijn gemaakt over deelname. Aansluitend is geïnvesteerd in de basiskennis van alle deelnemers. Er is gewerkt aan een gezamenlijk feitenonderzoek, waarna een joint fact finding document en een dialoogstructuur participatietraject zijn opgeleverd. Als aftrap voor het toewerken naar een voorkeursalternatief, zijn webinars georganiseerd door kennishouders, waarbij onder andere een presentatie is geweest over de ervaren hinder door omwonenden, door DCMR over de omgang met klachten van hinder en de GGD over hinderbeleving en gezondheid.

Er zijn brainstormsessies geweest en meer dan 400 opties zijn verzameld, die de basis zijn geweest voor het "Voorlopig Pakket Participatietraject" (VPP), waarvan de maatregelen zijn doorgerekend. Het bevoegd gezag constateert dat hier een uitgebreid proces heeft plaatsgevonden, waarbij veel ruimte is geweest voor inbreng. Er zijn tussen oktober 2020 en november 2022 meer dan 64 bijeenkomsten georganiseerd, vaak dagdelen of hele dagen. De procesbegeleiding heeft 38 externe bijeenkomsten bijgewoond, waaronder gemeenteraden, wijkraden en bewoners- en ledenavonden.

Uiteindelijk bleek een gezamenlijk eindbeeld niet mogelijk, mede gelet op de reactie van de achterbannen van partijen op het VPP. Hoewel een aantal partijen afstand heeft genomen van het proces, is met de overige deelnemers gezamenlijk afgesproken om een en ander procesmatig goed af te ronden. De initiatiefnemer heeft met het zogenoemde participatietraject aan het verzoek van het bevoegd gezag voldaan en de resultaten daarvan zijn beschreven in het "Eindproduct Participatietraject" (EPP). Daarbij zijn ook de Reflecties van partijen opgeleverd. Het EPP moet worden gezien als een advies aan de luchthaven, waarbij dit op sommige onderdelen door alle participanten wordt gesteund en op andere slechts door een aantal. In het EPP wordt benadrukt dat het gaat om het totaalpakket, waarbij maatregelen niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Het inzicht uit het participatietraject is waardevol gebleken. De maatregelen uit het EPP zijn door de initiatiefnemer meegenomen bij het opstellen van de alternatieven van de NRD. Belangrijke uitgangspunten van de alternatieven zijn de basis geweest van het uiteindelijke voorgenomen gebruik (voorkeursalternatief) in het MER, waarbij door de initiatiefnemer nogmaals is gekeken naar de reflecties van participanten. Hiermee heeft de initiatiefnemer met de aanvraag voor het Luchthavenbesluit zoveel mogelijk recht gedaan aan de verschillende inzichten uit het participatietraject. In een bijlage bij het "Verslag onderzoek regionaal draagvlak" wordt door de initiatiefnemer inzicht gegeven in de belangrijkste reflecties van stakeholders en de reactie daarvan door de initiatiefnemer.

Naar het oordeel van het bevoegd gezag, geeft het totale participatietraject daarmee de diversiteit van belangen en belanghebbenden goed weer. Daarbij is ook sprake van tegengestelde belangen. Het is evident dat de hinder van de luchthaven met name in de directe omgeving wordt ervaren terwijl de baten door een veel groter gebied – de gehele Zuidelijke Randstad – worden gevoeld. Het bevoegd gezag weegt hierbij ook de maatschappelijke functies mee, die de luchthaven vervult waar zowel de directe als de ruimere omgeving mee gebaat is. Hierbij valt onder andere te denken aan het maatschappelijk verkeer zoals traumahelikopters. Het totale pakket aan maatregelen in het voorkeursalternatief uit het MER biedt enerzijds een basis voor een financieel gezonde exploitatie van de luchthaven, anderzijds is er nadrukkelijk aandacht voor het verminderen de hinder die door de omwonenden wordt ervaren. De voortzetting van de exploitatie blijft daarbij binnen de gestelde geluidsruimte, terwijl er een aparte geluidsruimte wordt gevraagd voor het maatschappelijk verkeer.

Dat neemt niet weg dat de directe omgeving overlast zal blijven ervaren van de luchthaven Rotterdam. Ook met de maatregelen die de luchthaven neemt om met name de geluidhinder te verminderen. Daarom verwacht het bevoegd gezag van de initiatiefnemer dat zij ook na vaststelling van het Luchthavenbesluit samen met de omgeving en andere belanghebbenden in gesprek blijft, waarbij nadrukkelijk oog blijft

voor het voorkomen en/of verminderen van hinder waar dat mogelijk is. Om dit mogelijk te maken is onder andere actieve deelname aan de CRO luchthaven Rotterdam noodzakelijk. Ook heeft de initiatiefnemer informatiesessies over de ingediende aanvraag georganiseerd. Deze hinderbeperkende maatregelen betekenen ook grenzen o.a. aan de randen van de dag en 's nachts, of in totale aantallen die er nu niet zijn. De belangen van het vliegverkeer en betrokken partijen en bedrijven zijn nadrukkelijk meegenomen in het EPP. Daarbij gaat het zoals gezegd om een totaalpakket aan geadviseerde maatregelen. Het beeld is daarom dat dit werkbaar is voor de luchtvaartmaatschappijen en uiteraard voor de luchthaven zelf, die de aanvraag alles overwegend heeft ingediend.

Daarnaast heeft het bevoegd gezag overwogen en afgezien van een openbare consultatie via internetconsultatie voorafgaand aan de politiek-bestuurlijke besluitvorming en aan de voorhang aan de Tweede en Eerste Kamer. Belangrijke reden hiertoe is dat het Luchthavenbesluit met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt voorbereid die al voorziet in een zienswijzeprocedure.^{57 58} Dat betekent onder andere dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze uit te brengen op het ontwerp Luchthavenbesluit. Deze zienswijzen worden beoordeeld en van reactie voorzien (in de vorm van een hoofdlijnenverslag) en kunnen tot aanpassingen van het ontwerp Luchthavenbesluit leiden. Daarnaast heeft er in het proces om te komen tot het ontwerp Luchthavenbesluit via andere mogelijkheden een uitgebreide consultatie met externe partijen plaatsgevonden, zoals hierboven en in hoofdstuk 6 uitvoerig beschreven. Daarnaast heeft er in het kader van de totstandkoming van de Luchtvaartnota een uitgebreid participatieproces plaatsgevonden. De Luchtvaartnota is kaderstellend voor het Luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam. Het voorgaande heeft ertoe geleid dat is besloten af te zien van openbare internetconsultatie.

8.5 Afweging en overweging innovatieruimte

8.5.1 Inleiding

In de aanvraag verzoekt de initiatiefnemer om een zogenoemde innovatieruimte. Het verzoek is om die ruimte circa vijf jaren na inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit gedurende vier opeenvolgende jaren met uiteindelijk een totaal van 4.380 vliegtuigbewegingen te kunnen invullen. Daaraan verbindt de initiatiefnemer twee voorwaarden. Ten eerste moet er door vlootvernieuwing (met toestellen met minder geluidbelasting) geluidruimte beschikbaar zijn (binnen de in dit Luchthavenbesluit in de handhavingpunten voor geluid vastgestelde grenswaarden). Ten tweede mag het alleen fossielvrije luchtvaart betreffen. De initiatiefnemer bedoelt hiermee elektrisch- en/of waterstof(-elektrisch) vliegen of vluchten die volledig op duurzamere brandstoffen (zoals Sustainable Aviation Fuel, SAF) vliegen. Het bevoegd gezag wil aan dit onderdeel van de aanvraag voldoen, waarbij de hieronder gestelde overwegingen tot deze afweging leiden.

⁵⁷ De uov bestaat uit een aantal artikelen in de Awb (3:10 t/m 3:18) die een vaste werkwijze voorschrijven bij de voorbereiding van besluiten. De artikelen schrijven onder andere terinzagelegging van het ontwerpbesluit met de daarop betrekking hebbende stukken voor, maar ook de wijze waarop kennis wordt gegeven van de terinzagelegging en de wijze waarop en de termijn waarbinnen een zienswijze naar voren kan worden gebracht.

⁵⁸ *Stcrt.* 2024, 38785.

8.5.2 Aanvraag innovatieruimte en doelstelling klimaatneutrale luchtvaart

Het verzoek van de initiatiefnemer sluit aan bij de brede maatschappelijke doelstelling om de luchtvaart klimaatneutraal te maken. In de Luchtvaartnota 2020-2050 zijn vier publieke belangen centraal gesteld en duurzaamheid is er daar één van. Met de Luchtvaartnota heeft het kabinet daarnaast de nationale CO₂-doelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart overgenomen en geconcretiseerd. Verder heeft Nederland zich in (internationaal) ICAO-verband gecommitteerd aan het "Long Term Aspirational Goal" (LTAG) van netto-nul CO₂-emissies in 2050.

Om deze klimaatdoelen te behalen, worden verschillende instrumenten ingezet. Deze richten zich met name op duurzame brandstoffen en technologische ontwikkeling. Bijmenging van duurzame brandstoffen is de meest effectieve wijze om de CO₂-emissies van de luchtvaart op de korte tot middellange termijn (en voor lange afstanden ook op langere termijn) te verlagen. Voor de langere termijn moeten technologische vernieuwingen substantieel gaan bijdragen aan de energietransitie. Hierbij moet worden gedacht aan elektrisch vliegen, waterstof(-elektrisch) vliegen en de ontwikkeling van energie-efficiëntere toestellen. Hiertoe zijn een innovatiestrategie⁵⁹ en verschillende programma's en roadmaps opgesteld (waaronder een *roadmap* voor SAF), die door de luchtvaartsector en de overheid gezamenlijk zijn ontwikkeld.⁶⁰ In een brief aan de Tweede Kamer van 23 april 2025 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat gesteld dat waterstof- en elektrisch vliegen als één van de oplossingen gezien wordt om de luchtvaart schoner en stiller te maken.⁶¹

Aansluitend bij de acties voortkomend uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart heeft Rotterdam The Hague Airport samen met de gemeente Rotterdam het initiatief genomen tot Rotterdam The Hague Innovation Airport (RHIA). RHIA heeft een aantal programma's op het gebied van innovatie en klimaatneutrale luchtvaart geïnitieerd, waaronder voor elektrisch vliegen, vliegen op waterstof en SAF. Met de in de aanvraag opgenomen innovatieruimte geeft de initiatiefnemer verder gestalte aan de eigen ambities met betrekking tot de brede maatschappelijke doelstelling om de luchtvaart klimaatneutraal te maken.

De door de initiatiefnemer in de aanvraag opgenomen innovatieruimte voor fossielvrije luchtvaart creëert daarnaast een aantal van de noodzakelijke (rand)voorwaarden om de transitie naar klimaatneutrale luchtvaart te kunnen maken. Op dit moment is luchtvaart die gebruik maakt van fossiele brandstoffen goedkoper dan fossielvrije luchtvaart. Door de innovatieruimte voor fossielvrije luchtvaart op de luchthaven Rotterdam kan het voor luchtvaartmaatschappijen aantrekkelijk(er) worden om hierin te investeren. In de economische onderbouwing van het voorgenomen gebruik wordt verder gesteld dat er op termijn een concurrentievoordeel te behalen is voor luchtvaartmaatschappijen die vooroplopen in het gebruik van duurzame brandstoffen, en dat zo de transitie van de luchtvaartsector versneld kan worden.

8.5.3 Slotcoördinatie

Een andere factor die hierbij een rol speelt is de manier waarop de slotcoördinatie geregeld is. De luchthaven Rotterdam is een slot-gecoördineerde luchthaven, aangezien er op deze luchthaven meer vraag naar commercieel luchtverkeer is dan aanbod (het aanbod wordt met name vanwege geluidbelasting beperkt). Om van de luchthaven

⁵⁹ [Innovatiestrategie luchtvaart | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁶⁰ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1238.

⁶¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1228.

gebruik te maken hebben luchtvaartmaatschappijen derhalve slots nodig, die door slotcoördinator ACNL volgens een wereldwijd systeem en op basis van de EU-slotverordening toegewezen worden. Op dit moment is het voor ACNL in het slotaanvraag- en toewijzingsproces niet mogelijk om onderscheid te maken tussen slots voor vluchten waarbij gebruikt gemaakt wordt van fossiele brandstoffen en vluchten waarbij gebruikt gemaakt wordt van fossielvrije brandstoffen (i.c. waterstof, elektrisch en SAF). Vanwege de historische slotrechten (waardoor in het toewijzingsproces maatschappijen die over slots beschikken voorrang hebben op maatschappijen die voor het eerst slots aanvragen) is het voor de innovatieruimte nodig dat de slotcoördinator de mogelijkheid krijgt onderscheid te maken tussen slots voor fossiele- en fossielvrije vluchten. Nederland pleit dan ook voor een aanpassing van de EU-slotverordening op dit punt.⁶²

8.5.4 Milieu- en omgevingsaspecten

In het MER heeft de initiatiefnemer de milieueffecten van het voorgenomen gebruik inzichtelijk gemaakt. Hierbij is – als onderdeel van dat voorgenomen gebruik – de innovatieruimte met 4.380 vliegtuigbewegingen fossielvrij vliegverkeer ingevuld. Uit de vergelijking van de milieueffecten van het met het Luchthavenbesluit vergunde gebruik (voorgenomen gebruik) en die van de referentiesituatie volgt dat het met het Luchthavenbesluit vergunde gebruik leidt tot gelijkblijvende of afnemende milieueffecten. Het voorgenomen gebruik op de omgeving leidt tot kleinere geluidcontouren, minder geluidgevoelige objecten en een afname van ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Ook het aantal passages met een geluidspiek boven de 65 dB (NA65) is bij het voorgenomen gebruik lager dan in de referentiesituatie. Daarnaast geeft de initiatiefnemer aan rekening te willen houden met geluidhinder voor omwonenden door de invulling met 4.380 vliegtuigbewegingen alleen tussen 09.00 en 21.00 uur toe te staan (waar de luchthaven van 07.00 en 23.00 uur open is voor handelsverkeer). Net zoals bij de geluidbelasting zijn de CO₂-emissies en de emissies PM₁₀ in het voorgenomen gebruik (ondanks de invulling met 4.380 vliegtuigbewegingen) lager dan in de referentiesituatie.

8.5.5 Economische aspecten

Uit de economische onderbouwing ten behoeve van het voorgenomen gebruik met de invulling van de innovatieruimte met 4.380 vliegtuigbewegingen blijkt de luchthaven Rotterdam rendabel te kunnen opereren (zie: hoofdstuk 4). Dat geldt ook voor een scenario waarbij dat aantal vliegtuigbewegingen in het zichtjaar (2035) nog niet bereikt is. Daarover wordt in de toets op de economische onderbouwing door Decisio gesteld dat het financieel risico dat de luchthaven daardoor kan lopen acceptabel is. Het economisch-maatschappelijk effect van de invulling van de innovatieruimte met uitsluitend fossielvrij verkeer is evenwel negatief. In welke mate, is onder meer afhankelijk van technische ontwikkelingen binnen de luchtvaartsector, ontwikkelingen in de markt voor fossielvrije brandstoffen en het beleid met betrekking tot de stimulering van beide, de komende decennia.

8.5.6 Overige overwegingen

De luchthaven Rotterdam verbindt (met name) de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag met verschillende Europese en Noord-Afrikaanse bestemmingen en vervult daarmee een

⁶² Position paper of the Netherlands on the public consultation for the planned revision of Council Regulation 95/93, as amended, on common rules for the allocation of slots ("the EU Slot Regulation").

commerciële functie. Daarnaast is de luchthaven een thuisbasis voor de traumahelikopter en ander spoedeisend verkeer (waaronder donorvluchten en SAR) en is het de uitwijkvluchthaven voor Schiphol en vervult daarmee een belangrijke maatschappelijke functie. De commerciële functie maakt de maatschappelijke functie ook mogelijk. Evenzo maakt de commerciële functie van de luchthaven de uitbreiding van het aantal vliegtuigbewegingen – op termijn en onder een aantal voorwaarden – voor fossielvrije luchtvaart en voor vluchten die volledig op duurzamere brandstoffen vliegen mogelijk. De innovatieruimte maakt daarnaast onderdeel uit van de aanvraag van de initiatiefnemer. Daarom weegt het bevoegd gezag de aanvraag voor het Luchthavenbesluit nu als één geheel af. Door daarnaast nu hierover te besluiten, wordt ook nu duidelijkheid geboden over de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven en komt een einde aan de onzekerheid die daarover bestond. Dat is van belang voor omwonenden en de luchtvaartsector. Voor omwonenden, zodat zij erop mogen vertrouwen dat de invulling van de innovatieruimte alleen binnen de gestelde voorwaarden gebeurt. Voor de luchtvaartsector, zodat zij de duidelijkheid heeft voor de langere termijn welke nodig is om in fossielvrije luchtvaart te kunnen investeren. Op deze manier wordt aan zowel omwonenden als de luchtvaartsector rechtszekerheid geboden.

8.5.7 Afweging

Alles overwegende wil het bevoegd gezag aan dit onderdeel van de aanvraag tegemoetkomen, aangezien:

- ook met invulling van de 4.380 vliegtuigbewegingen het voorkeursalternatief tot minder geluidbelasting en emissies leidt ten opzichte van de referentiesituatie;
- de aanvraag op dit punt bijdraagt aan de brede maatschappelijke doelstelling om de luchtvaart klimaatneutraal te maken;
- het gevraagde voorbehoud voor uitbreiding voor fossielvrij luchtverkeer bijdraagt aan een gelijkwaardiger speelveld voor fossiel luchtverkeer;
- de voorwaarde wordt gesteld dat de uitbreiding alleen mogelijk is binnen de gestelde geluidnormen en omwonenden daarom geen extra geluidbelasting zullen ondervinden;
- de innovatieruimte één geheel vormt met de overige onderdelen van de aanvraag en het bevoegd daarom nu hierover een afweging maakt.

Hieraan stelt het bevoegd gezag de voorwaarden dat de invulling van de innovatieruimte met 4.380 vliegtuigbewegingen:

- mogelijk dient te zijn binnen de in dit Luchthavenbesluit gestelde geluidruimte, zijnde de grenswaarden in de handhavingpunten voor geluid;
- mogelijk dient te zijn binnen de voor de luchthaven Rotterdam in het maatwerkvoorschrift voor stikstof gestelde maximum stikstofuitstoot;
- alleen doorgang vindt indien een mechanisme bestaat waardoor de slotcoördinator (ACNL) bij de slotcoördinatie – juridisch en in de uitvoering – de mogelijkheid heeft onderscheid te maken tussen slots voor vluchten waarbij gebruikt gemaakt wordt van fossiele brandstoffen en vluchten waarbij gebruikt gemaakt wordt van niet-fossiele brandstoffen;
- alleen doorgang vindt indien de luchthaven over een mechanisme beschikt waardoor het gebruik van fossielvrije brandstoffen (achteraf) vastgesteld kan worden en dat door de toezichthouder handhaafbaar is.

Voor het mogelijk maken van de innovatieruimte is in het Luchthavenbesluit een voorziening opgenomen. In artikel 22 van het Luchthavenbesluit is bepaald dat het

maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer zoals opgenomen in artikel 4, wordt vervangen door een maximum aantal waarin de door de initiatiefnemer gewenste toename met 4.380 is verdisconteerd (totaal 22.240 vliegtuigbewegingen handelsverkeer). In tegenstelling tot de aanvraag door de initiatiefnemer om het aantal vliegtuigbewegingen gedurende vier jaar met 1.095 per jaar te verhogen, geeft deze bepaling de mogelijkheid om het aantal vliegtuigbewegingen eenmalig met 4.380 te verhogen. In de bepaling is geen aanvullende voorwaarde gesteld aan de tijdstippen (09.00 – 21.00 uur) waarop de extra vliegtuigbewegingen kunnen plaatsvinden. Hiervoor is gekozen omdat dit uitvoerings- en handhavingstechnisch te complex is. Van de luchthaven wordt verwacht dat zij zelf met de gewenste tijdstippen rekening houdt en daarop samen met de gebruikers stuurt.

De bepaling kan in werking treden nadat hiervoor een Koninklijk Besluit (KB) is genomen. Om hiertoe te komen, verwacht het bevoegd gezag van de initiatiefnemer een onderbouwd schriftelijk verzoek om te zijner tijd gebruik te mogen maken van de innovatieruimte. In dit verzoek dient de initiatiefnemer op zijn minst in te gaan op de hierboven gestelde voorwaarden. Naar aanleiding van dit verzoek kunnen initiatiefnemer en bevoegd gezag in overleg treden. Van de initiatiefnemer wordt bovendien verwacht dat zij dit verzoek vooraf bespreekt in de Commissie regionaal overleg (CRO) Rotterdam. Indien het bevoegd gezag zich akkoord acht met de invulling van de innovatieruimte, wordt daartoe een Koninklijk Besluit (KB) genomen.

8.6 Afweging en overweging hinderbeperkende maatregelen

Tot aan de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit is de Omzettingsregeling voor de luchthaven Rotterdam van kracht. Met deze Omzettingsregeling is een algemene milieugebruiksruimte aan de luchthaven Rotterdam vergund. Dit is gebeurd in de vorm van grenswaarden in een zestal handhavingspunten. Er zijn geen maximum aantallen bewegingen voor het luchthavenluchtverkeer opgenomen in de Omzettingsregeling. Wel is een aantal specifieke bepalingen over typen verkeer en verkeer in de nachtperiode opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld om:

- Een bepaling waarmee wordt geregeld dat vertraagd verkeer onder voorwaarden tot 00.00 uur of 01.00 uur kan landen.
- Een bepaling waarmee wordt geregeld dat vertraagd verkeer onder voorwaarden tot 00.00 uur kan starten.
- Een bepaling waarmee positievluchten vanaf 06.00 uur mogelijk zijn.
- Een bepaling waarmee zakelijke overlandvluchten (business aviation) gedurende de nacht mogen starten en landen.
- Een bepaling waarmee wordt geregeld dat regeringsvluchten in de nacht mogen starten en landen.

Met de aanvraag voor het Luchthavenbesluit heeft de initiatiefnemer meerdere aanscherpingen van de Omzettingsregeling gevraagd. Hiermee kunnen verschillende hinderbeperkende maatregelen ook juridisch worden geborgd. Het gaat om:

- Een bepaling waarmee wordt geregeld dat vertraagd landend handelsverkeer tussen 23.00 en 00.00 tot een bepaald maximum per jaar en maand mogelijk is. De bepalingen uit de Omzettingsregeling voor vertraagd landend verkeer tussen 00.00 en 01.00 uur en vertraagd startend verkeer tussen 23.00 en 00.00 uur worden geschrapt.
- Een bepaling waarmee positievluchten tot een bepaald maximum vanaf 06.30 uur mogelijk zijn (in plaats van 06.00 uur uit de Omzettingsregeling).

- Een bepaling waarmee ten opzichte van de Omzettingsregeling een beperking wordt gezet op zakelijke overlandvluchten in de nachtperiode (tussen 00.00 uur en 07.00 uur alleen nog maximaal 20 landingen).
- Bepalingen waarmee voor handelsverkeer een maximum aantal bewegingen op jaarbasis, starttijden voor stillere vliegtuigen en maximum aantallen bewegingen per dag voor de ochtend (10 starts) en de avond (10 landingen) worden opgenomen. Deze beperkingen zijn er in de Omzettingsregeling niet.

Deze hinderbeperkende maatregelen beïnvloeden de diverse belangen en belanghebbenden op verschillende manieren. Economisch geven de maatregelen een beperking van de exploitatiemogelijkheden van de luchthaven en de gebruikers. Uit de economische onderbouwing blijkt echter dat met het aangevraagde gebruik nog steeds een sluitende exploitatie mogelijk is. Daartegenover staan positieve milieueffecten. Uit het MER blijkt dat het aangevraagde gebruik leidt tot kleinere geluidcontouren, minder geluidgevoelige objecten en een afname van ernstig gehinderden (tot 44,4% in de 56 L_{den} -contour) en slaapverstoorden (tot 95% in de 40 L_{night} -contour). Dit geldt vooral in de nachtperiode (23.00 uur – 07.00 uur). Uit de regionale verkenning blijkt verder dat veel betrokken belanghebbenden vermindering van de hinder belangrijk vinden. Met de voorgestelde maatregelen wordt hier invulling aan gegeven. Tot slot past het reduceren van de hinder en het aantal nachtvluchten bij beleid uit de Luchtvaartnota. Daarmee wordt naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende rekening gehouden met het publiek belang 'kwaliteit leefomgeving' uit de Luchtvaartnota.

Alle hierboven genoemde punten overwegende acht het bevoegd gezag het acceptabel om de hinderbeperkende maatregelen zoals de initiatiefnemer die heeft aangevraagd te borgen in het Luchthavenbesluit. Daarbij voert het bevoegd gezag nog enkele aanscherpingen of wijzigingen door:

- *Extensieregeling vertraagd landend handelsverkeer*
De initiatiefnemer heeft in de aanvraag een reeks opgenomen voor de afbouw van het aantal vertraagde landingen tussen 23.00 uur en 00.00 uur. Vanaf gebruiksjaar 2032 zouden er per maand maximaal 40 en op jaarbasis maximaal 180 vertraagde landingen mogen plaatsvinden. Het bevoegd gezag ondersteunt de afbouw van het aantal vertraagde landingen. Echter, de termijn om deze afbouw te realiseren acht het bevoegd gezag te ruim. Al in 2022 is het voornemen tot afbouw opgenomen in het VPP en daarna ook benoemd in het EPP. Omdat het voornemen al langere tijd bekend is en sectorpartijen hiervan op de hoogte zijn, is het sneller realiseren van deze afbouw naar het oordeel van het bevoegd gezag redelijk. Daarbij weegt het bevoegd gezag mee dat deze vertraagde landingen plaatsvinden in de nachtperiode, en de geluidbelasting in deze periode als hinderlijker wordt ervaren. In het Luchthavenbesluit is daarom opgenomen dat de afbouw vanaf gebruiksjaar 2030 gerealiseerd moet zijn. Als gevolg van de aanscherping van de extensieregeling bestaat de mogelijkheid dat vaker gebruik gemaakt moet worden van positievluchten om zo de dienstregeling te kunnen blijven vliegen. Het bevoegd gezag acht dit acceptabel, gelet op het voorstel van de luchthaven om positievluchten niet meer vanaf 06.00 uur maar vanaf 06.30 toe te laten en het aantal positievluchten te maximeren op 48 per jaar.
- *Openingstijden voor handelsverkeer met stillere vliegtuigen*
De initiatiefnemer stelt in de aanvraag voor om de openingstijden voor de luchthaven voor handelsverkeer (07.00 uur – 23.00 uur) alleen te laten gelden voor 100

de stilste categorie vliegtuigen. Voor vliegtuigen die niet voldoen aan bepaalde geluideisen worden de openingstijden gefaseerd aangepast naar uiteindelijk 08.30 uur – 23.00 uur). De luchthaven heeft als technische geluideis voor de stilste vliegtuigen voorgesteld dat het hierbij gaat om vliegtuigen uit ICAO-hoofdstuk 3, 4, 5 en 14 en waarvan het verschil tussen de som van de gecertificeerde geluidsniveaus en de som van de hoofdstuk 3 limietwaarden groter of gelijk is aan 17 EPNdB. Deze toestellen zijn dus gecumuleerd minimaal 17 EPNdB stiller dan de normen uit hoofdstuk 3. Deze regel geldt ook voor toestellen die zijn gecertificeerd op basis van hoofdstuk 10. Het bevoegd gezag heeft ervoor gekozen om de eis van 17 EPNdB aan te scherpen naar 21 EPNdB. Deze eis is eerder besproken in het participatieproces en ook opgenomen in het EPP. Er is geen onderbouwing door de initiatiefnemer geleverd waarom deze eerdere eis versoepeld moet worden. Met de eis van 21 EPNdB wordt nog steeds geborgd dat de nieuwste vliegtuigtypes die gebruik (gaan) maken van de luchthaven Rotterdam daar kunnen vliegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om alle types van de Airbus A320 NEO, A321 NEO en de Boeing 737 MAX. De meeste oudere toestellen, zoals de Boeing 737-800 die nu veel van de luchthaven vertrekt in de ochtend, vallen hier buiten.

- *Bevriezen aantal vluchten handelsverkeer tussen 07.00 en 09.00 uur en 21.00 en 23.00 uur*

De initiatiefnemer heeft in de aanvraag aangegeven het aantal slots in de periode tussen 07.00 uur en 09.00 uur te willen beperken tot maximaal 10 per dag waarbij het alleen gaat om starts en niet om landingen. Voor de periode tussen 21.00 en 23.00 uur gaat het om een beperking van het aantal slots van maximaal 10 per dag waarbij het gaat om landingen en niet om starts. Het bevoegd gezag ondersteunt dit verzoek van de initiatiefnemer deels. In het Luchthavenbesluit wordt een beperking opgenomen voor de hoeveelheid handelsverkeer in de periode 07.00 en 09.00 uur, waarbij wordt aangegeven dat er in die periode geen landend handelsverkeer kan plaatsvinden (met uitzondering van positievluchten).

Voor de periode tussen 21.00 uur en 23.00 uur wordt alleen een beperking opgenomen voor het aantal landingen. Voor startend verkeer wordt geen beperking opgenomen. Dit heeft ermee te maken dat er tussen het tijdstip van een slot en het daadwerkelijk uitvoeren van een start verschil kan zitten. Enerzijds bevat de aanvraag de wens van de luchthaven om geen starts tussen 21.00 uur en 23.00 uur mogelijk te maken. Anderzijds heeft de luchthaven aan het bevoegd gezag aangegeven dat ook starts tot 23.00 uur mogelijk moeten blijven, als deze starts vertraagd zijn. Het bevoegd gezag oordeelt dat een dergelijk vertraagde start mogelijk moet zijn. Om onnodige regeldruk en onduidelijkheid richting de omgeving te voorkomen is besloten om geen regels voor startend verkeer in de periode 21.00 uur – 23.00 uur in het Luchthavenbesluit op te nemen. Dat betekent dat startend verkeer binnen de reguliere openingstijden van 07.00 uur en 23.00 uur mogelijk is. Hierbij overweegt het bevoegd gezag ook dat de extensieregeling voor startend verkeer uit de Omzettingsregeling (tussen 23.00 uur en 00.00 uur) komt te vervallen, waarmee al extra bescherming aan de omgeving wordt geboden. En dat de hoeveelheid startend handelsverkeer op de luchthaven in de periode tussen 21.00 en 23.00 uur ook in de huidige situatie relatief beperkt is.

- *Regeringsvluchten*

De initiatiefnemer stelt in de aanvraag voor om voor regeringsvluchten hetzelfde regime aan te houden als voor zakelijke overlandvluchten. Juist vanwege het belang

om het aantal nachtvluchten beperkt te houden kiest het bevoegd gezag ervoor geen uitzondering op de reguliere openingstijden voor het handelsverkeer (07.00 uur – 23.00 uur) op te nemen voor regeringsvluchten. In de afgelopen jaren is er zeer beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de nacht van de luchthaven Rotterdam gebruik te maken⁶³. Eventuele regeringsvluchten kunnen als alternatief in de nacht gebruikmaken van de luchthaven Schiphol, die 24 uur per dag geopend is.

In dit Luchthavenbesluit is een evaluatiebepaling opgenomen (zie nadere toelichting in hoofdstuk 9). Mocht een evaluatie aantonen dat onderdelen van het Luchthavenbesluit in de praktijk onvoldoende uitvoerbaar zijn of onvoldoende effect sorteren dan is voorzien bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit, dan kan door het bevoegd gezag een nadere afweging plaatsvinden over (nieuw) te nemen maatregelen.

8.7 Overwegingen aanvullende maatregelen

Op basis van de hierboven genoemde conclusies wil het bevoegd gezag het door de initiatiefnemer aangevraagde gebruik toekennen met de daarbij genoemde aanscherpingen of wijzigingen. Echter treft het bevoegd gezag met dit Luchthavenbesluit ook aanvullende maatregelen. Deze aanvullende maatregelen worden genomen vanwege beleidsmatige keuzes in de Luchtvaartnota en om de omgeving extra te beschermen tegen de negatieve effecten van het voorgenomen gebruik van de luchthaven Rotterdam op de omgeving.

8.7.1 Exclusieve grenswaarde voor maatschappelijk verkeer

In de Luchtvaartnota is het maatschappelijke belang (nationale veiligheid en gezondheid) voor spoedeisende hulpverlening en politietaken (zoals eerder genoemd, in deze toelichting verder aangeduid als maatschappelijk verkeer) aangegeven. Daarom wordt er een aparte gebruiksruijnte in luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis vastgelegd. Militair verkeer kan op incidentele basis ook gebruik maken van deze gebruiksruijnte ter ondersteuning van spoedeisende hulpverlening, de uitvoering van politietaken en bij crisis- en rampbestrijding.

In de Omzettingsregeling was er nog sprake van één gebruiksruijnte voor al het verkeer. De splitsing van de gebruiksruijnte heeft tot doel te voorkomen dat groei van handelsverkeer en overig verkeer ten koste gaat van de gebruiksruijnte voor maatschappelijk verkeer. In de Luchtvaartnota is ook aangegeven dat een aparte gebruiksruijnte niet mag leiden tot het vergroten van de gebruiksruijnte voor handelsverkeer.

Het bevoegd gezag heeft een afweging gemaakt op welke manier de aparte gebruiksruijnte vastgelegd wordt in het Luchthavenbesluit. Overwegingen hierbij waren de operationele inzetbaarheid van het maatschappelijk verkeer, de bescherming van de omgeving en de mate waarin handhaving uitvoerbaar is. Maatschappelijk verkeer is van algemeen belang en mag daarom in principe niet beperkt worden. Anderzijds is het ook onwenselijk om de gebruiksruijnte in het geheel niet te beperken, ter bescherming van de omgeving.

⁶³ Volgens de handhavingsrapportages van de ILT voor de gebruiksjaren 2022, 2023 en 2024 ging het om respectievelijk 3, 8 en 1 vluchten op jaarbasis.

Maatschappelijk verkeer bestaat grotendeels uit helikopterverkeer dat zich kenmerkt door het aan- en uitvliegen in verschillende richtingen al naar gelang de locatie waar de inzet gewenst is. Daardoor zijn het routegebruik en daarmee de spreiding van het geluid over de omgeving moeilijk te voorspellen. Het vastleggen van een grenswaarde met een maximale geluidbelasting leidt daardoor tot te veel onzekerheid of de noodzakelijke operationele inzet mogelijk is. Dat is de reden waarom gekozen is voor het vastleggen van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen als exclusieve grenswaarde voor het maatschappelijke verkeer. Het vastleggen hiervan beschermt de omgeving tegen een verdere groei van het maatschappelijk verkeer boven deze grenswaarde.

Voor de luchthaven Rotterdam is het aantal bewegingen van maatschappelijk verkeer vastgesteld op maximaal 7.540 per gebruiksjaar. Dit aantal is gebaseerd op een onderbouwde prognose van de operationele diensten voor het maatschappelijke verkeer waarmee het gebruik voor in elk geval de komende tien jaren wordt geborgd⁶⁴. De inzet is om overschrijding van de grenswaarde te voorkomen. Dit gebeurt allereerst door uit te gaan van de onderbouwde prognose voor de komende tien jaren. Ten tweede gebeurt dit door de daadwerkelijke invulling van de grenswaarde tijdens de uitvoering van het Luchthavenbesluit nauwgezet te monitoren. Bij een vulling van 90% van de grenswaarde moeten de operationele diensten de opdrachtgevende ministeries (zoals Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid) informeren. Bij de opdrachtgevende ministeries en de operationele diensten ligt dan de taak om in afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te bezien of, en zo ja, welke maatregelen nodig zijn om overschrijding van de grenswaarde te voorkomen. Gedacht kan worden aan het identificeren van een andere invulling van de inzet voor bijvoorbeeld de traumahelikopter of de MMT's.

Op het gebruik van de grenswaarde voor het maatschappelijk verkeer wordt door de ILT gehandhaafd. Bij een dreigende overschrijding in een lopend gebruiksjaar kan de ILT de luchthaven en de operationele diensten vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat binnen de grenswaarde wordt gebleven. Bij een overschrijding van de grenswaarde kan de ILT na afloop van het gebruiksjaar een maatregel opleggen om te voorkomen dat overschrijding in het daarop volgende gebruiksjaar weer plaatsvindt. Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete. Alleen in het geval van uitzonderlijke omstandigheden zal de ILT bij overschrijding van de grenswaarde geen handavingsinstrumenten inzetten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart (in werking getreden op 1 juli 2024) is hierover opgenomen: *"Met de Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht⁶⁵ is aan artikel 8.45 een derde lid toegevoegd. Dit lid beoogde te regelen dat gedeputeerde staten bij vluchten van maatschappelijk belang geen maatregelen opleggen bij overschrijding van grenswaarden. Zoals toegelicht in de bijbehorende memorie van toelichting⁶⁶ is dit bedoeld voor situaties waarin uitzonderlijke omstandigheden leiden tot een overschrijding van de opgelegde grenswaarden. In de praktijk bleek dit echter niet voldoende helder. Met de onderhavige*

⁶⁴ In kalenderjaar 2025 hebben er volgens cijfers van de luchthaven circa 5.500 vluchten met de traumahelikopter en daarnaast vluchten met de politiehelikopter plaatsgevonden. Binnen de vastgestelde ruimte van 7.540 bewegingen per jaar zit derhalve ontwikkelingsruimte voor de operationele diensten.

⁶⁵ Stb. 2013, 144.

⁶⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3.

wijziging van het derde lid van artikel 8.45 wordt daarom ter verduidelijking opgenomen dat bij overschrijding van de grenswaarden geen maatregelen worden opgelegd indien sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij een grote ramp die tot gevolg heeft dat een luchthaven gedurende lange tijd intensief gebruikt moet worden voor reddingsvluchten.” Het gaat derhalve alleen om unieke uitzonderingen die leiden tot een overschrijding en niet om een overschrijding als gevolg van regulier jaarlijks traumaverkeer.

In de praktijk kan het zijn dat het maatschappelijk verkeer anders vliegt dan waarvan in het MER uit is gegaan. Hiertegen biedt een grenswaarde in de vorm van een maximum aantal vliegtuigbewegingen niet specifieke bescherming. Het bevoegd gezag vindt het echter wel van belang dat door de operationele diensten ingezet wordt op het zoveel mogelijk voorkomen van vermijdbare overlast. Het bevoegd gezag verwacht ook van de initiatiefnemer dat gemonitord wordt of de operationele diensten zich daarvoor inzetten. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat de operaties van maatschappelijk verkeer substantieel zullen wijzigen.

Er wordt door de operationele diensten ook naar gestreefd om zoveel mogelijk de stilste uitvoering van helikopters in te zetten en er wordt bij de aanbesteding van nieuwe toestellen naar geluidprestaties gekeken. Tot slot wordt van de operationele diensten verwacht dat zij uitleg geven over hun operatie in de CRO Rotterdam. In de CRO kan ook bezien worden of aanvullende hinderbeperkende maatregelen voor het maatschappelijk verkeer nodig en mogelijk zijn.

Bij de evaluatie van dit Luchthavenbesluit zal expliciet worden gekeken naar de verdeling van het maatschappelijk verkeer over de omgeving, zodat waar mogelijk maatregelen genomen kunnen worden om ongewenste effecten te beperken.

8.7.2 Additionele grenswaarden en regels vanwege geluidbelasting

Op grond van artikel 8.44, eerste lid, onderdeel a, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart kunnen in de luchthavenbesluiten van de overige burgerluchthavens van nationale betekenis grenswaarden en regels worden opgenomen, voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op de geluidbelasting. In het Bbl is in artikel 8 opgenomen dat het hierbij gaat om het vastleggen van in ieder geval één wettelijk handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt. Het Luchthavenbesluit bevat ook in ieder geval één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van de 56 L_{den}-contour.

Aanvullend hierop kunnen andere grenswaarden en regels worden gesteld, bijvoorbeeld voor openingstijden of aanvullende handhavingspunten. Maar ook voor een plafond voor het aantal vliegtuigbewegingen gedurende (momenten van) de dag of de nacht of een deel van het jaar (per seizoen), een baanverdelingsregeling, tijdstippen waarop vliegtuigtypen van een bepaalde geluidscategorie wel of niet mogen landen en vertrekken. Het bevoegd gezag legt in het Luchthavenbesluit de openingstijden voor de luchthaven Rotterdam vast. Daarnaast worden ter bescherming van de omgeving bepalingen opgenomen voor het handelsverkeer (zoals een maximum aantal per jaar, een maximum aantal starts tussen 07.00 uur en 09.00 uur en maximum aantal landingen tussen 21.00 uur en 23.00 uur, eisen aan vliegtuigen zodat om 7.00 uur

alleen de stilste vliegtuigen kunnen vertrekken en de mogelijkheid om tussen 23.00 uur en 00.00 uur onder voorwaarden en tot een bepaald maximum vertraagd te kunnen landen op de luchthaven). Verder worden beperkingen gesteld aan het nachtelijk verkeer van zakelijke overlandvluchten, maximaal 20 landingen in de periode tussen 00.00 uur en 07.00 uur. De initiatiefnemer heeft in de aanvraag aangegeven dat het hierbij gaat om landingen vanaf intercontinentale luchthavens. Een dergelijke beperking naar herkomst van het landende vliegtuig is alleen te borgen in het Luchthavenbesluit als dit noodzakelijk is met het oog op de geluidbelasting. Omdat het voor de geluidbelasting rond de luchthaven Rotterdam niet uitmaakt waar het landende vliegtuig vandaan komt, kan deze beperking niet worden opgenomen in het Luchthavenbesluit. Daarom is in het Luchthavenbesluit alleen in generieke zin bepaald dat maximaal 20 landingen zijn toegestaan voor zakelijke overlandvluchten in de periode 00.00 uur en 07.00 uur. Het is aan de luchthaven om er samen met de operators voor zorg te dragen dat het landingen vanaf intercontinentale luchthavens betreft. Voor wat betreft het circuitvliegen geldt dat de definitie is aangescherpt ten opzichte van de Omzettingsregeling. Daaronder vallen met dit Luchthavenbesluit ook het uitvoeren van touch and go's en missed approaches. In het artikel over circuitvluchten worden les en oefenvluchten niet meer geëxpliciteerd. Met het Luchthavenbesluit zijn nu beperkingen gesteld voor alle circuitvluchten, niet alleen voor circuitvluchten ten behoeve van lessen en oefenen. Deze vluchten ten behoeve van het verkrijgen en behouden van vliegvaardigheid onder leiding van een instructeur, dan wel solo vallen eveneens onder het begrip circuitvluchten en zijn daarmee alleen toegestaan in de periode aangegeven in artikel 7, tweede lid. Naast les- en oefenvluchten gaat het bij circuitvluchten in het bijzonder om de kleine luchtvaart en business aviation.

Verder acht het bevoegd gezag het met het oog op de geluidbelasting noodzakelijk dat de omgeving extra wordt beschermd tegen de overlast van de luchthaven Rotterdam. Daarvoor worden twee maatregelen getroffen: (1) het vastleggen van grenswaarden voor aanvullende handhavingspunten en (2) vastleggen van een grenswaarde voor het tegengaan van oneigenlijk van gebruik de meteomarge.

8.7.2.1 Aanvullende handhavingspunten

Het Luchthavenbesluit bevat in ieder geval een aantal wettelijk voorgeschreven handhavingspunten. In het Bbl (zie ook paragraaf 2.1.2) is voorgeschreven welke handhavingspunten voor de geluidbelasting in een luchthavenbesluit moeten worden vastgelegd. Deze wettelijke handhavingspunten liggen, zoals hiervoor gemeld, in ieder geval (1) aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt en (2) op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van een geluidcontour van 56 L_{den} .

Uit de Memorie van Toelichting bij de Wet RBML volgt dat het bevoegd gezag ook handhavingspunten op andere plaatsen kan neerleggen waar het een extra garantie wil geven voor de maximale geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer aldaar. Met het vastleggen van grenswaarden in aanvullende handhavingspunten ontstaat voor omwonenden duidelijkheid en zekerheid over de maximale geluidbelasting op deze locatie. Dit biedt extra bescherming, omdat de ILT ook toe moet zien op de handhaving van de grenswaarden in de aanvullende handhavingspunten. Zowel de Wet RBML als het Bbl laten de invulling voor aanvullende handhavingspunten vrij.

Het bevoegd gezag kijkt voor de luchthavens Eelde, Maastricht en Rotterdam of het wenselijk is om in het Luchthavenbesluit aanvullende handhavingspunten voor de geluidbelasting vast te leggen. Daarvoor heeft het bevoegd gezag een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd. Bij het formuleren van deze uitgangspunten is gebruik gemaakt van inzichten uit de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV)⁶⁷, het rapport *Mogelijkheden individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart*⁶⁸ en meldingenrapportages van de meldpunten bij de diverse luchthavens.

8.7.2.2 *Uitgangspunten bepalen aanvullende handhavingspunten*

1. *Aanvullende handhavingspunten liggen binnen de 48 L_{den}-contour*

Er wordt breder dan alleen binnen de 56 L_{den}-contour hinder ervaren door luchtverkeer. Om een grotere omgeving bescherming tegen vliegtuiggeluid te bieden, wordt de 48 L_{den}-contour als grens voor aanvullende handhavingspunten gehanteerd. De 48 L_{den}-contour is de grootste, wettelijke contour die is opgenomen in het Luchthavenbesluit. Met de 48 L_{den}-contour wordt gekozen voor een gebied waarbinnen omwonenden de hoogste geluidbelasting ervaren.

Bij de keuze voor de 48 L_{den}-contour is rekening gehouden met de inzichten van de PAMV over het toepassingsbereik van het rekenvoorschrift Doc29/NORAH. Uit de PAMV volgt dat het geluidmodel in ieder geval tot ongeveer 50 L_{den} betrouwbare rekenresultaten geeft. Juist vanwege de bescherming van de omgeving vindt het bevoegd gezag het acceptabel om net iets breder naar de 48 L_{den}-contour te kijken voor het plaatsen van aanvullende handhavingspunten.

Tot slot is consistentie gezocht met het ontwerp voor de wijziging van het Luchthavenbesluit van luchthaven Lelystad. Hierin zijn aanvullende handhavingspunten opgenomen en is ook de 48 L_{den}-contour als uiterste grens gehanteerd⁶⁹. Ook hier is het doel om gebieden met aaneengesloten woonbebouwing verder van de luchthaven af bescherming te bieden.

2. *Aanvullende handhavingspunten liggen in gebieden met aaneengesloten woonbebouwing*

Bij het bepalen van zoekgebieden voor aanvullende handhavingspunten wordt gekeken naar gebieden met aaneengesloten woonbebouwing in het gebied tussen de 56 L_{den}-contour en de 48 L_{den}-contour. Met aaneengesloten woonbebouwing wordt bedoeld dat er in een rastercel van 100x100 meter 25 woningen of meer staan. Dit uitgangspunt is ook gehanteerd bij het bepalen van de locaties voor handhavingspunten in de omzettingsregelingen van de luchthavens van nationale betekenis. Ook wordt dit uitgangspunt gehanteerd voor het bepalen van de locaties van de wettelijke handhavingspunten op of in de nabijheid van een geluidcontour van 56 L_{den} waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is. Door aanvullende handhavingspunten ook in gebieden met aaneengesloten woonbebouwing te plaatsen ontstaat een geografische koppeling tussen het woongebied en de maximale geluidbelasting.

⁶⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31.936, nr. 1156

⁶⁸ Rapport: Mogelijke individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart, M+P en To70, kenmerk: M+P.MIW.22.11.1., 13 juni 2023.

⁶⁹ Kamerstukken II 2018/19, 31.936, nr. 535

Met het plaatsen van aanvullende handhavingspunten binnen de 48 L_{den}-contour kan ook rekening worden gehouden met aaneengesloten woonbebouwing buiten deze contour.

3. *Aanvullende handhavingspunten liggen nabij vliegroutes en waar meldingen van hinder worden gemaakt*

Bij het bepalen van aanvullende handhavingspunten wordt gekeken naar de gebieden waar het meeste vliegverkeer overkomt. Hier is de geluidbelasting het hoogst. Uit de verschillende meldingenrapportages van de luchthavens blijkt dat hier veel meldingen van hinder gedaan worden. Dit geldt zowel voor omwonenden die dichtbij als verder van de luchthaven af wonen.

4. *Maximaal vijf tot tien aanvullende handhavingspunten per luchthaven*

In opdracht van het bevoegd gezag is er onderzoek uitgevoerd naar de verbetering van de individuele bescherming voor omwonenden van luchthavens⁷⁰. Hieruit blijkt dat de bescherming van omwonenden bij luchthavens van nationale betekenis met het plaatsen van vijf tot tien aanvullende handhavingspunten effectief toeneemt. Hierdoor ontstaat een geografische koppeling tussen woningen in een grotere leefomgeving en de locaties van de handhavingspunten. De omgeving weet dan welke maximale geluidbelasting zij kan verwachten.

Uit het onderzoek volgt dat het toevoegen van meer dan vijf tot tien aanvullende handhavingspunten niet direct leidt tot een verdere verbetering van de bescherming van omwonenden. Meer aanvullende handhavingspunten hebben wel een grotere nadelige invloed op de operationele uitvoerbaarheid van het luchthavenluchtverkeer. Daarom heeft het bevoegd gezag de afweging gemaakt om maximaal vijf tot tien aanvullende handhavingspunten per luchthaven als uitgangspunt te hanteren. Door de vijf tot tien aanvullende handhavingspunten te combineren met de wettelijke handhavingspunten, komt het aantal effectieve handhavingspunten voor de luchthavens gemiddeld uit op tien tot vijftien handhavingspunten.

Zoekgebieden aanvullende handhavingspunten voor de luchthaven Rotterdam

Het bevoegd gezag heeft op basis van deze vier algemene uitgangspunten indicatieve zoekgebieden voor aanvullende handhavingspunten gedefinieerd voor de luchthaven Rotterdam. Hierbij is gekeken naar de ligging van woonkernen in de directe omgeving van de luchthaven, het type verkeer op de luchthaven en de locaties waar meldingen van hinder worden gemaakt. De klachtenrapportages van DCMR zijn hiervoor gebruikt. Dit leidt tot de volgende 7 zoekgebieden:

1. *Zoekgebied Vlaardingen*

In dit gebied is er sprake van aaneengesloten woonbebouwing binnen de 48 L_{den}-contour. Ook vanuit de omgeving buiten de 48 L_{den}-contour worden meldingen van geluidhinder gemaakt. Dit zoekgebied ligt direct onder de aanvliegroute voor landend verkeer. Door in dit zoekgebied een handhavingspunt te plaatsen wordt een bredere omgeving via dit handhavingspunt beschermd.

2. *Zoekgebied Schiedam*

⁷⁰ Rapport: Mogelijke individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart, M+P en To70, kenmerk: M+P.MIW.22.11.1., 13 juni 2023.

In dit gebied is er sprake van aaneengesloten woonbebouwing binnen de 48 L_{den} - contour. Dit zoekgebied ligt tussen twee vliegroutes in: de aanvliegroute voor landend verkeer en de vertrekroute voor startend verkeer. Daarnaast blijkt uit de meldingenrapportage dat vanuit Schiedam veel meldingen worden gemaakt van hinder door vliegverkeer. Hier liggen een aantal woonkernen net buiten de contour. Een handhavingspunt zal ook de bredere omgeving bescherming bieden, doordat de maximale geluidbelasting niet overschreden mag worden.

3. *Zoekgebied Berkel en Rodenrijs*

In dit zoekgebied is er sprake van aaneengesloten woonbebouwing binnen de 48 L_{den} -contour. Dit gebied ligt naast de modelroute voor circuitvluchten. Ook hier worden meldingen van hinder door vliegverkeer gemaakt.

4. *Zoekgebied Bergschenhoek (Noord)*

In de Omzettingsregeling ligt een wettelijk handhavingspunt in Bergschenhoek. Dit wordt ook aangeduid als zoekgebied voor een aanvullend handhavingspunt. Er is sprake van aaneengesloten woonbebouwing binnen de 48 L_{den} -contour. Een deel van Bergschenhoek ligt buiten de contour. Dit punt biedt de volledige kern, ten noorden van vliegroutes voor startend en landend verkeer, bescherming. Ook Noordeinde en Bleiswijk worden met dit punt beschermd. Vanuit Bergschenhoek en omgeving worden veel meldingen van hinder gemaakt.

5. *Zoekgebied Bergschenhoek (Zuid)*

Ook in het zuiden van Bergschenhoek ligt aaneengesloten woonbebouwing binnen de 48 L_{den} -contour. Dit zoekgebied ligt in het oosten van de aanvlieg- en vertekroute. Vanuit Bergschenhoek en omgeving worden veel meldingen van hinder gemaakt.

6. *Zoekgebied Schiebroek*

In dit zoekgebied is sprake van aaneengesloten woonbebouwing binnen de 48 L_{den} -contour. In de Omzettingsregeling ligt een wettelijk handhavingspunt. Uit dit zoekgebied worden veel meldingen gemaakt van hinder. Dit punt biedt bescherming aan de bredere omgeving, buiten de contour.

7. *Zoekgebied Zestienhoven*

In dit zoekgebied is sprake van aaneengesloten woonbebouwing binnen de 48 L_{den} -contour. Dit zoekgebied ligt in de Omzettingsregeling tussen de wettelijke handhavingspunten 4 en 5. In deze omgeving ligt de modelroute voor circuitvluchten, en wordt relatief veel gevlogen met de traumahelikopter.

8.7.2.3 *Advies over locaties handhavingspunten*

Het bevoegd gezag heeft aan adviesbureau Adecs Airinfra gevraagd om advies te geven over de locaties van de wettelijke en aanvullende handhavingspunten. Het bevoegd gezag heeft hierbij de hierboven genoemde uitgangspunten en zoekgebieden meegegeven als richtlijn.

Op grond hiervan heeft Adecs Airinfra een advies uitgebracht.⁷¹ Allereerst adviseert Adecs Airinfra om vier wettelijke handhavingspunten vast te leggen. Twee locaties

⁷¹ Zie ook voetnoot 20.

hiervan zijn op 100 meter van de uiteinden van de baan. Daarnaast zijn er twee locaties met aaneengesloten woonbebouwing op of nabij de 56 L_{den} -contour. Het gaat om een wettelijk handhavingspunt in Schiebroek en Overschie.

Daarnaast is geadviseerd om de handhavingspunten zowel in het startjaar en zichtjaar op dezelfde locatie te plaatsen. Hierdoor ligt de locatie van de punten vast, maar neemt de grenswaarde tussen startjaar en zichtjaar af in de handhavingspunten.

Adecs Airinfra adviseert in zoekgebied Vlaardingen twee handhavingspunten te plaatsen. Het advies is om aan weerszijden van de aanvliegroute een handhavingspunt te plaatsen waardoor er gecentreerd naar de landingsbaan gevlogen wordt. Dit zorgt voor meer bescherming aan de woonbebouwing ten noorden en zuiden van de aanvliegroute. Hierdoor neemt de geluidbelasting aan weerszijden van de aanvliegroutes en verder in het achterland af. Deze systematiek wordt ook bij de twee geadviseerde handhavingspunten in Bergschenhoek toegepast.

Ten slotte heeft Adecs Airinfra geadviseerd om op basis van de combinatie van uitgangspunten een extra zoekgebied te definiëren. Dit is zoekgebied Bleiswijk. Dit zoekgebied ligt binnen de 48 L_{den} -contour, bestaat uit aaneengesloten woonbebouwing en hier worden meldingen van geluidhinder gemaakt. Dit zoekgebied ligt in lijn met de handhavingspunten in zoekgebied Berkel en Rodenrijs en zoekgebied Bergschenhoek. Hiermee kan extra bescherming aan de omgeving worden geboden.

In totaal adviseert Adecs Airinfra om op 11 locaties wettelijke en aanvullende handhavingspunten vast te stellen. Het gaat om de volgende handhavingspunten en de door Adecs Airinfra gegeven motivatie:

- HH06: het wettelijke handhavingspunt in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt.
- HH24: het wettelijke handhavingspunt in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt.
- HH1 Schiebroek: een wettelijk handhavingspunt in een woonkern met aaneengesloten woonbebouwing op of in de nabijheid van de 56 L_{den} -contour.
- HH2 Overschie: een wettelijk handhavingspunt in een woonkern met aaneengesloten woonbebouwing op of in de nabijheid van de 56 L_{den} -contour.
- HH3 Bleiswijk: Bleiswijk ligt deels binnen de 48 L_{den} -contour en dit punt biedt aan een bredere omgeving, zoals Zevenhuizen, bescherming. Dit handhavingspunt biedt bescherming tegen vliegtuigen die pas laat na de start naar het wersten draaien. Zo wordt de woonbebouwing beschermd. In combinatie met HH4 wordt een stimulans geboden om tussen deze twee handhavingspunten heen te vliegen.
- HH4 Bergschenhoek Noord: Bergschenhoek ligt binnen de 48 L_{den} -contour. Voorheen lag hier een wettelijk handhavingspunt. Door de kleiner geworden contouren, is dit nu een aanvullend handhavingspunt. Het punt maakt een koppeling tussen Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs met vroegtijdig draaien na de start. Dit punt biedt geen bescherming aan Bleiswijk of Noordeinde: dat doet HH3. In combinatie met HH5 wordt een stimulans geboden om tussen de handhavingspunten door te vliegen.
- HH5 Bergschenhoek Zuid: Bergschenhoek ligt binnen de 48 L_{den} -contour. In combinatie met HH4 wordt een stimulans geboden om tussen de handhavingspunten door naar de landingsbaan te vliegen. Hierdoor wordt de omgeving buiten de 48 L_{den} -contour beschermd.

- HH6 Wilderszijde: een deel van Berkel en Rodenrijs en Wilderszijde ligt binnen de 48 L_{den} -contour. Het handhavingspunt biedt ook bescherming aan de delen die buiten de 48 L_{den} -contour liggen. Dit handhavingspunt maakt een koppeling tussen de starts van baan 06 en landingen op 24, waar met name de starts domineren.
- HH7 Schiedam: Schiedam ligt binnen de 48 L_{den} -contour. Voorheen lag in Schiedam een wettelijk bepaald handhavingspunt. Door de kleiner geworden contouren, is dit nu een aanvullend handhavingspunt. De locatie van dit handhavingspunt is zo gekozen dat dit met name bescherming biedt tegen startend grootverkeer vanaf baan 24. De ligging zorgt ervoor dat het handhavingspunt aan de oostkant gepasseerd wordt, waardoor ook de woonbebouwing in het westen buiten de contour beschermd wordt.
- HH8 Vlaardingen Noord: Vlaardingen ligt binnen de 48 L_{den} -contour. De aanvliegeroute ligt ten zuiden van het handhavingspunt. Dit punt biedt bescherming aan bebouwing rond Vlaardingen en aan woonkernen buiten de 48 L_{den} -contour. De geluidbelasting wordt gedomineerd door landend grootverkeer op baan 06. De combinatie met HH10 Vlaardingen Noord biedt stimulans om tussen de handhavingspunten door te vliegen, waardoor de omgeving minder belast wordt.
- HH9 Vlaardingen Zuid: Vlaardingen ligt binnen de 48 L_{den} -contour. De aanvliegeroute ligt ten noorden van het handhavingspunt. Dit punt biedt bescherming aan de omgeving ten oosten en zuiden van Vlaardingen, buiten de 48 L_{den} -contour. De geluidbelasting wordt gedomineerd door landend grootverkeer op baan 06. De combinatie met HH9 Vlaardingen Zuid biedt stimulans om tussen de handhavingspunten door te vliegen.

Het bevoegd gezag vindt het van belang dat de bescherming van de omgeving van de regionale luchthavens van nationale betekenis verbeterd wordt. Het bevoegd gezag heeft het advies van Adecs Airinfra daarom overgenomen. Daarbij is rekening gehouden met de door het bevoegd gezag opgestelde uitgangspunten en zoekgebieden en de door Adecs Airinfra opgevoerde motivatie. Daarbij wijst het bevoegd gezag nog specifiek naar de overwegingen die Adecs Airinfra heeft opgenomen over een mogelijk handhavingspunt in zoekgebied Zestienhoven. De mogelijke locatie voor een handhavingspunt in dit zoekgebied ligt al op meer dan 100 meter buiten de 48 L_{den} -contour. Daarnaast wordt een groot deel van de geluidbelasting op dit punt veroorzaakt door maatschappelijk verkeer. Maatschappelijk verkeer draagt wel bij aan de totale geluidbelasting, en daarmee aan de ligging van de 48 L_{den} -contour. Maatschappelijk verkeer heeft echter een exclusieve grenswaarde, los van die van het overige verkeer. Daarom telt het maatschappelijk verkeer niet mee in de grenswaarden zoals deze gelden in de handhavingspunten. Hierdoor zou de grenswaarde in de mogelijke locatie van het handhavingspunt ruim onder de 48 L_{den} liggen, en wordt niet voldaan aan de uitgangspunten. Dat is de reden dat hier geen handhavingspunt wordt vastgelegd. Bescherming van de omgeving voor het maatschappelijk verkeer wordt geborgd via het opgenomen maximum aantal bewegingen (zie paragraaf 8.7.1 exclusieve grenswaarde voor maatschappelijk verkeer).

Dat betekent dat in het Luchthavenbesluit 11 handhavingspunten zijn opgenomen, waarvan 7 aanvullend zijn. Deze zijn weergegeven op de kaart in bijlage 1b bij dit Luchthavenbesluit met de daarbij behorende grenswaarde met de maximale geluidbelasting direct na inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit en het zichtjaar (1 november 2034, gebruiksjaar 2035).

8.7.2.4 Tegengaan oneigenlijk gebruik meteomarge

Bij het bepalen van de grenswaarden voor geluid wordt rekening gehouden met de onzekerheden in het gebruik van de luchthaven als gevolg van het weer. Vliegtuigen 110

moeten in principe met tegenwind starten en landen. Dit betekent dat de richting van het baangebruik afhankelijk is van de windrichting. Daarom verschilt de richting van het baangebruik per jaar. Echter, om de geluidcontouren en met name de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten te bepalen, moet onder meer op basis van historische gegevens een aanname gedaan worden. Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat het baangebruik kan afwijken van de aanname die daarover gedaan is. Dit gebeurt door middel van een meteomarge. Om deze marge boven op de grenswaarden te bepalen is een meteotoeslag toegepast op het voorgenomen vliegverkeer. Hiervoor wordt in feite de geluidbelasting berekend uitgaande van 20% meer vliegverkeer dan volgt uit het voorgenomen gebruik. De meteomarge is noodzakelijk om overschrijdingen van grenswaarden in handhavingspunten door wisselende weersomstandigheden te vermijden. De meteomarge staat echter ook toe dat er in jaren waarin de weersomstandigheden slechts beperkt afwijken van het langjarige gemiddelde in totaal een hogere geluidbelasting optreedt dan in het voorgenomen gebruik van de luchthaven. Dit is toegestaan, maar onwenselijk.

Om te voorkomen dat deze onwenselijke situatie optreedt, is door het bevoegd gezag in het Luchthavenbesluit een aanvullende grenswaarde opgenomen. Deze is opgenomen op de kaart in bijlage 1b bij dit Luchthavenbesluit. Wanneer variërende weersomstandigheden ervoor zorgen dat de geluidbelasting in één baanrichting hoger is dan gemiddeld, zorgt deze grenswaarde ervoor dat de geluidbelasting in de andere baanrichting juist lager is. Hiermee kan de totale geluidbelasting niet hoger zijn dan de geluidbelasting behorende bij het voorgenomen gebruik. De aanvullende grenswaarde betreft een grenswaarde voor de geluidbelasting, maar is niet vastgelegd in een handhavingspunt. Het betreft een gewogen grenswaarde van de twee handhavingspunten op 100 meter van de baankoppen. De beschrijving hoe deze grenswaarde afgeleid kan worden is opgenomen in het rekenvoorschrift voor de geluidbelasting, zoals opgenomen in Bijlage 1 van de Rbl. Hiermee kan deze grenswaarde op dezelfde manier gehandhaafd worden als de andere grenswaarden voor geluid.

8.7.3 Additionele grenswaarden en regels vanwege lokale luchtverontreiniging

Op grond van artikel 8.44, derde lid, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart kunnen in de luchthavenbesluiten van de overige burgerluchthavens van nationale betekenis regels of grenswaarden opgenomen worden om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Eind 2023 zijn verschillende onderzoeken over de effecten van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit aan de Tweede Kamer aangeboden.⁷² Uit de onderzoeken in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijkt dat de invloed van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit beperkt is. Zo wordt de vermindering van de luchtkwaliteit in woonkernen rondom de regionale luchthavens voor gemiddeld 99 procent bepaald door andere bronnen dan luchtvaart. Bij Schiphol zijn andere bronnen dan luchtvaart gemiddeld voor ruim 95 procent verantwoordelijk voor de vermindering van de lokale luchtkwaliteit in woonkernen. Tegelijkertijd laten de onderzoeken zien dat vooral taxiënde vliegtuigen en de Auxiliary Power Unit (APU)⁷³ bijdragen aan de uitstoot van ZZS en dat die uitstoot zich met name concentreert op het luchthaventerrein.

⁷² Kamerstukken II 2023/24, 31 936, nr. 1137.

⁷³ De APU of hulpaandrijvingseenheid is een hulpmotor die zich in het vliegtuig bevindt en die het toestel op de grond van stroom en geconditioneerde lucht voorziet. De APU is ook nodig om de motoren van het vliegtuig te starten.

In het MER heeft de initiatiefnemer aangetoond dat voor wat betreft emissies en luchtkwaliteit de voorgenomen situatie tot een beperkte verbetering of vergelijkbaar resultaat leidt ten opzichte van de referentiesituatie. Stoffen zoals NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5} en roetfractie laten geen verschillen zien. Voor ultrafijnstof, Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en geurhinder zijn kleine afnames te zien. Alle concentraties voldoen aan wettelijke normen in het Bkl en de bijdrage van de luchthaven aan lokale luchtkwaliteit blijft minimaal ten opzichte van andere bronnen in de omgeving, zoals wegverkeer en industrie.

Omdat de relatieve bijdrage van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven beperkt is en normering geregeld wordt via het Bkl, acht het bevoegd gezag het niet van toegevoegde waarde om grenswaarden te stellen aan de emissies van luchtverontreinigende stoffen voor de luchthaven Rotterdam. Vanwege het grotere effect van luchtverontreinigende emissies op het luchthaventerrein zelf acht het bevoegd gezag het wel van toegevoegde waarde hiervoor regels op te nemen in het Luchthavenbesluit. Deze regels betreffen het beperken van het gebruik van de APU en het eenmotorig taxiën.

Het bevoegd gezag heeft in het najaar van 2024 gesprekken gevoerd met de regionale luchthavens over deze maatregelen. De gesprekken gingen over de werkbaarheid van de maatregelen. Bij de uitwerking van deze regels is rekening gehouden met de specifieke situatie van de regionale luchthavens.

8.7.3.1 Beperken gebruik APU

Uit de onderzoeken naar lokale luchtkwaliteit die eind 2023 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden is gebleken dat het gebruik van de APU voor vliegtuigen op opstelplaatsen verantwoordelijk is voor een significant deel van de luchtverontreinigende emissies op en rondom de luchthaven. Bij Schiphol heeft dit reeds tot vastlegging van regels geleid ten aanzien van APU-gebruik in belang van niet alleen de bredere leefomgeving maar in eerste instantie voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden voor werknemers op de luchthaven. De Arbeidsinspectie heeft hierin een belangrijke rol gespeeld en aangedrongen op maatregelen naar aanleiding van diverse onderzoeken bij Schiphol. Daarnaast is er vanuit Europese regelgeving ook druk ontstaan om emissie op het platform te verminderen.

In het Luchthavenbesluit zijn daarom aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer beperkingen gesteld aan het gebruik van de APU waar vervangende voorzieningen beschikbaar zijn. Daar wordt door de luchthaven gelet op bovengenoemde ontwikkeling ook al aan gewerkt. Op dit moment wordt bijvoorbeeld de gezagvoerder gevraagd om de APU zo min mogelijk te gebruiken. De regel in het Luchthavenbesluit is daarom primair bedoeld als stok achter de deur. Met de regel wordt bovendien een wettelijke grondslag gecreëerd voor de ILT om op het gebruik te monitoren en te handhaven. Dit is een tweede reden waarom deze bepalingen nu opgenomen zijn in het Luchthavenbesluit. Het beperken van APU-gebruik is in lijn met de Luchtvaartnota en er gelden al zulke regels voor Schiphol.

Stilstaande vliegtuigen mogen de APU alleen gebruiken als er geen schonere en werkende alternatieven voorhanden zijn. APU-gebruik is ook toegestaan in specifieke gevallen waardoor de vervangende voorzieningen niet gebruikt kunnen worden. De ILT

zet deze uitzonderingen in een beleidsregel verder uiteen. In deze beleidsregel wordt stilgestaan bij de geldende uitzonderingsregels.

Het gebruik van een externe elektriciteitsvoorziening aan stilstaande luchtvaartuigen op luchthavens moet het gebruik van de APU reduceren.

Luchtvaartuigen moeten worden aangesloten op een externe stroomvoorziening wanneer het toestel op een afhandelingsplaats geparkeerd is. De externe elektriciteitsvoorziening voor luchtvaartuigen kan verzorgd worden door middel van vaste of mobiele elektriciteitsvoorziening. Op het platform van de luchthaven wordt er gebruik gemaakt van elektrisch grondmateriaal voor de afhandeling van vliegtuigen. De zogeheten elektrische Ground Power Units (E-GPU) worden op de luchthaven gebruikt om vliegtuigen van stroom te voorzien die tussen landen en opstijgen stilstaan op de grond. Hiermee worden de systemen aan boord draaiende gehouden als alle motoren zijn uitgeschakeld. De E-GPU wordt daardoor ook wel gezien als een superkrachtige powerbank en heeft dan ook geen directe uitstoot. Deze draagt bij aan een vermindering van emissies op het platform waaronder CO₂-uitstoot, stikstof en fijnstof. Op de luchthaven Rotterdam is op dit moment (bijna) 100% E-GPU operationeel. Als het weer niet te warm of koud is, dan is de E-GPU voldoende om de APU (hulpmotor vliegtuig) uit te hebben. Voor zwaardere weersomstandigheden wordt gekeken naar een PCA (pre-conditioned air - koude/warme lucht). Dit wordt momenteel door de luchthaven onderzocht. Door de eisen voor de elektriciteitsvoorziening aan stilstaande vliegtuigen op te nemen in het Luchthavenbesluit wordt uitvoering gegeven aan de eisen uit de Europese Verordening betreffende infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR).

Elektriciteitsvoorziening en de voorziening van toevoer van geconditioneerde lucht aan luchtvaartuigen moeten van voldoende capaciteit en ook verzekerd zijn op alle standplaatsen en aan alle luchtvaartuigen, maar dat wil niet zeggen dat elke standplaats uitgerust moet zijn met alternatieven: een mobiele elektriciteitsvoorziening of een voorziening voor geconditioneerde lucht kan meerdere afhandelingsplaatsen bedienen en kan worden ingezet om aan de normale operationele behoeften te voldoen. De stroom voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen is uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig van het elektriciteitsnet of ter plaatse opgewekt, zonder gebruikmaking van fossiele brandstoffen, waarbij groene waterstof ook mogelijk is.

De exploitant zorgt er ten slotte voor dat de afhandelingsplaatsen uiterlijk 1 januari 2040 beschikken over de infrastructuur en voorzieningen van voldoende kwaliteit voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer. De exploitant en bevoegd gezag blijven in gesprek met elkaar over de voortgang hiervan.

8.7.3.2 Taxiën op het minimaal noodzakelijk aantal motoren

Het taxiën op het minimaal noodzakelijk aantal motoren zorgt voor efficiënter motorverbruik bij de nog draaiende motoren. Met het minimale aantal wordt bedoeld het minimaal aantal dat op basis van alle factoren zoals weeromstandigheden en fabrieksvoorschriften nodig is om vliegtuigen te laten taxiën. Dat wil zeggen ten minste één motor minder en waar mogelijk meer dan één motor minder. Dit zorgt voor efficiënter motorverbruik bij de nog draaiende motoren, wat tot minder luchtverontreinigende emissies leidt. Hiermee wordt ook (beperkt) kerosine bespaard voor de luchtvaartmaatschappijen.

Een studie van het NLR⁷⁴ naar de concentraties zeer zorgwekkende stoffen op en rondom Nederlandse luchthavens concludeerde dat taxi-emissies de grootste concentratiebijdrage leveren op en rondom Schiphol. Ook op tientallen kilometers van de luchthaven dragen taxi-emissies ca. 95% bij aan de lokale VOS-concentraties (Vluchtige Organische Stoffen). Voor Rotterdam is geen vergelijkbare data beschikbaar maar de aanname is dat hetzelfde beeld geldt. Volgens een andere studie van het NLR⁷⁵ is de potentiële reductie van "reduced engine taxiing" 30% bij aangekomen vluchten en 35% voor vertrekkende vluchten. Deze maatregel draagt dus bij aan de vermindering van de het kerosinegebruik en emissies en daarmee de verbetering van de luchtkwaliteit op en rondom de luchthaven.

Met het opnemen van een regel in het Luchthavenbesluit wil het bevoegd gezag ervoor zorgen dat deze emissies worden verminderd. Op regionale luchthavens is taxiën op zo min mogelijk motoren niet gebruikelijk gezien de korte taxitijden, toch laten testen zien dat het wel mogelijk is. Door deze eis op nemen in het Luchthavenbesluit wil het bevoegd gezag deze taxiwijze stimuleren, in lijn met de bepalingen die op Schiphol gelden. Tevens geeft het mogelijkheid tot handhaving door de ILT. Deze regel richt zich tot de gezagvoerder, die verantwoordelijk is voor het naleven hiervan. Het is de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij om, bij navraag door de ILT, de benodigde informatie aan te leveren.

Het taxiën op het minimale aantal motoren is alleen vereist zolang dit veiligheidshalve toegestaan is en het operationeel mogelijk is. Het oordeel hierover ligt bij de gezagvoerder. Niet alle vliegtuigen kunnen of mogen op het minimale aantal motoren taxiën. Dit kan bijvoorbeeld door de vliegtuigbouwer worden afgeraden. Ook mogen vliegtuigen niet met koude motoren starten. Motoren moeten voor vertrek tussen de 3 en 6 minuten warmdraaien en hebben na gebruik een afkoeltijd van 3 min. Meestal wordt daar (een deel van) de taxitijd voor gebruikt. Als de taxitijd tussen vliegtuigopstelplaats en start- en landingsbaan korter is dan de tijdsduur die motoren moeten warmdraaien of afkoelen, dan is het taxiën op minder motoren niet haalbaar. Voor Rotterdam speelt dit ook. Hoewel in de praktijk nu reeds dit gebruik wordt gestimuleerd, is het in verband met de korte afstanden op de luchthaven en de benodigde draaitijd van de motor beperkt toe te passen. Naar verwachting zal de eis dan ook beperkt effect hebben ten opzichte van de huidige praktijk. Desondanks is het wenselijk dat deze regel wordt opgenomen in het Luchthavenbesluit, zodat de regel wordt toegepast wanneer het wel veilig mogelijk is. Dit artikel stimuleert daarmee het gebruik en maakt het mogelijk dat de ILT hierop kan toezien. In de hiervoor genoemde beleidsregel kan worden beschreven door de ILT hoe de ILT omgaat met uitzonderingen op de verplichting.

8.7.4 Additionele grenswaarden en regels vanwege (externe) veiligheid

Op grond van artikel 8.44, eerste lid, onderdeel b, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart kunnen in de luchthavenbesluiten van de overige burgerluchthavens van nationale betekenis regels worden opgenomen, voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op de vliegveiligheid. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om

⁷⁴ *Concentraties zeer zorgwekkende stoffen op en rondom Nederlandse luchthavens*, NLR oktober 2023, kenmerk: NLR-CR-2023-148.

⁷⁵ *Destination 2050, a route to net zero European aviation, Roadmap 2025-2050*, NLR februari 2025, kenmerk: NLR-CR-2024-416.

bepalingen op grond waarvan bepaalde vliegtuigtypen geen gebruik mogen maken van de luchthaven, omdat dit gezien de start- en landingsbaan onveilig is. Van deze mogelijkheid heeft het bevoegd gezag geen gebruik gemaakt. Met het door de initiatiefnemer aangevraagde gebruik is geen sprake van een toename van eventuele vliegveiligheidsrisico's. De omvang van het verkeer en de verkeersmix wijzigt niet wezenlijk. Het veilig gebruik van de luchthaven Rotterdam wordt verder geborgd via het veiligheidscertificaat waarover de initiatiefnemer beschikt.

Op grond van artikel 8.44, derde lid, in samenhang met artikel 8.70, tweede lid, van de Wet luchtvaart kunnen in de luchthavenbesluiten van de overige burgerluchthavens van nationale betekenis regels of grenswaarden opgenomen worden met het oog op het externe veiligheidsrisico. Gedacht kan worden aan het vastleggen van een Totaal Risico Gewicht (TRG). Van deze mogelijkheid heeft het bevoegd gezag geen gebruik gemaakt. Ruimtelijke ontwikkelingen worden op afstand van de luchthaven gehouden door het vastleggen van beperkingengebieden in verband met de externe veiligheid. Verder blijkt uit het MER dat de PR-contouren en de risico's met het voorgenomen gebruik afnemen ten opzichte van de referentiesituatie. Ook het berekende TRG is met het voorgenomen gebruik lager dan in de referentiesituatie, waarmee sprake is van een afname van het totale risico waaraan de omgeving van de luchthaven wordt blootgesteld. Verder neemt het groepsrisico af en blijft het aantal woningen binnen de 10^{-5} en de 10^{-6} PR-contouren gelijk en neemt het aantal af in de 10^{-7} en 10^{-8} PR-contouren. Daarmee is er geen reden om nadere regels te stellen.

8.7.5 Vastleggen grenswaarden en contouren geluidbelasting en externe veiligheid startjaar en zichtjaar

De initiatiefnemer heeft de aanvraag voor het Luchthavenbesluit gebaseerd op het zichtjaar (2035) zoals dat in het MER is beschreven. Voor het zichtjaar is door de initiatiefnemer een invoerset bepaald, die is gebruikt voor het uitvoeren van onder andere de geluidberekeningen en externe veiligheidsberekeningen. Daarnaast zijn in het MER ook de effecten van het startjaar (2027) in beeld gebracht, op basis van een invoerset voor het startjaar. Reden daarvoor is dat de initiatiefnemer verwacht dat door vlootvernieuwing de geluidbelasting tussen start- en zichtjaar zal afnemen, terwijl de contouren voor externe veiligheid tussen start- en zichtjaar vanwege de innovatieruimte juist groter worden.

In het Luchthavenbesluit worden de contouren voor geluidbelasting en externe veiligheid en de grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten vastgelegd. Deze worden doorgaans alleen voor het zichtjaar vastgelegd. Maar, indien in het geval van luchthaven Rotterdam alleen de (geluid)waarden van het zichtjaar in het Luchthavenbesluit opgenomen zouden worden, zouden de geluidscontouren en grenswaarden voor geluid voor het startjaar (en een aantal jaar daarna) te klein respectievelijk te laag zijn. Indien alleen de (geluid)waarden van het startjaar opgenomen zouden worden, zouden de geluidcontouren en grenswaarden voor geluid voor het zichtjaar te groot respectievelijk te hoog zijn. Voor de contouren voor externe veiligheid zou dit ook het geval zijn, alleen andersom. Vanwege het niet eerder dan vijf jaar na inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit mogelijk beschikbaar komen van de innovatieruimte, zouden de externe veiligheidscontouren van het zichtjaar te groot zijn voor het startjaar en de contouren van het startjaar te klein voor het zichtjaar. Het bevoegd gezag heeft daarom besloten de contouren voor de geluidbelasting, de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten en de contouren voor externe veiligheid voor zowel het zicht- als het startjaar in het Luchthavenbesluit op te nemen. De

grenswaarden en contouren bewegen zo mee met de te verwachten ontwikkelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van vlootvernieuwing en de innovatieruimte. De grenswaarden en contouren voor start- en zichtjaar zijn opgenomen in bijlage 1 (a en b), 2 (a en b) en 3 (a en b) bij het Luchthavenbesluit.

8.8 Afweging in relatie tot EVRM

In de voorgaande paragrafen zijn alle relevante overwegingen en de afweging van het bevoegd gezag geschetst. Daarbij is ook een zorgvuldige belangenafweging in het kader van het EVRM gemaakt. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1.7, is het vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat, hoewel het EVRM geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving bevat, een individu dat rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan ontleen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen. Uit het verdrag volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt. Als daadwerkelijk sprake is van inmenging moet een fair balance worden gevonden tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel. Deze eis van een redelijke belangenafweging komt ook tot uitdrukking in het recht op respect voor het privéleven zoals dat wordt beschermd door artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest).

Dit geldt voor het geheel van het voorgenomen gebruik, in het bijzonder in relatie tot de invulling van de gevraagde innovatieruimte. Het MER laat zien dat er met het voorgenomen gebruik sprake is van een afname van het aantal ernstig gehinderden ten opzichte van de referentiesituatie (zie verder paragraaf 5.3). Dit wil zeggen dat het voorgenomen gebruik inclusief invulling van de innovatieruimte met 4.380 vliegtuigbewegingen tot een positief effect leidt op deze aspecten. Daarnaast toont het MER aan dat het voorgenomen gebruik over het algemeen zorgt voor een beperkte verbetering of vergelijkbaar resultaat ten opzichte van de referentiesituatie voor wat betreft emissies en luchtkwaliteit. De uitstoot van CO₂ daalt. Andere stoffen zoals NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5} en roetfractie laten geen verschillen zien. Voor ultrafijnstof, Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en geurhinder zijn kleine afnames te zien (zie paragraaf 5.5). Voor gezondheid scoort het voorgenomen gebruik beter dan de referentiesituatie. Er is sprake van een consistent positief effect op hinder en slaapverstoring en de Milieugezondheidsrisico (MGR)-indicator. Dat komt met name door de afname van de geluidbelasting in de nacht in de voorgenomen situatie ten opzichte van de referentiesituatie (zie paragraaf 5.7).

Dat neemt niet weg dat het voorgenomen gebruik inclusief de invulling van de innovatieruimte met 4.380 vliegtuigbewegingen hinder met zich mee kan brengen. Dit heeft het bevoegd gezag ertoe doen besluiten om in het Luchthavenbesluit extra maatregelen op te nemen om de negatieve effecten als gevolg van het voorgenomen gebruik en de invulling van de innovatieruimte te beperken. In het Luchthavenbesluit zijn aanvullende handhavingspunten opgenomen om aanvullende bescherming aan omwonenden in de omgeving van de luchthaven Rotterdam te bieden. Daarbij is rekening gehouden met bestaande en nieuwe woonbebouwing. Daarmee ontstaat zekerheid en een extra garantie voor een bredere omgeving voor de maximaal toegestane geluidbelasting op specifieke handhavingspunten rondom de luchthaven Rotterdam. Verder zijn hinderbeperkende maatregelen vastgelegd voor de luchthaven (bijvoorbeeld voor het verminderen van het verkeer in de nacht en het bevroren van 116

het verkeer in de vroege ochtend en late avond). Verder kan pas van de innovatieruimte gebruik worden gemaakt zodra aan strikte voorwaarden is voldaan. Ook zijn regels opgenomen met betrekking tot het beperken van het gebruik van de hulpmotor (APU) en het eenmotorig taxiën vanwege het effect van luchtverontreinigende emissies op het luchthaventerrein.

Tegen het besluit kan daarnaast beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarmee rechtsbescherming wordt geboden via de bestuursrechtelijke weg.

Tot slot is in het Luchthavenbesluit een evaluatiebepaling opgenomen. Mocht een evaluatie aantonen dat onderdelen van het Luchthavenbesluit in de praktijk onvoldoende uitvoerbaar zijn of onvoldoende effect sorteren, dan voorzien bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit, dan kan door het bevoegd gezag een nadere afweging worden gemaakt over (nieuw) te nemen maatregelen.

De hierboven beschreven elementen zijn afgewogen tegenover de (bedrijfs)economische effecten voor de luchthaven (zoals aangetoond is in de economische onderbouwing, zie hoofdstuk 4), de positieve impact op de verbondenheid van de omgeving rond de luchthaven, de uitkomsten van de regionale verkenning en het punt dat er geen (negatieve) effecten op het gebied van de veiligheid voorzien zijn met het voorgenomen gebruik.

Gelet op het voorgaande doet het besluit naar het oordeel van het kabinet recht aan de vereiste fair balance tussen de belangen van de luchtvaartsector en de belangen van de omwonenden.

9. Evaluatie

Met dit Luchthavenbesluit worden nieuwe voorschriften voor de initiatiefnemer, haar gebruikers en de omgeving vastgelegd. Om de ontwikkeling in de praktijk en de nieuwe voorschriften uit het Luchthavenbesluit goed op elkaar te laten aansluiten is het van belang om het Luchthavenbesluit te evalueren. Doel van de evaluatie is het bepalen van de daadwerkelijke effecten van de vergunde activiteit, waarbij rekening wordt gehouden met de daadwerkelijke vlootontwikkeling en actuele inzichten (bijvoorbeeld als een nieuwe dosis-effectrelatie voor het bepalen van het aantal ernstig geluidgehinderden beschikbaar komt).

Veel van deze onderwerpen kennen al hun eigen monitoringsmechanismen of zijn onderdeel van al bestaande monitoringsmechanismen. Denk bijvoorbeeld aan de jaarlijkse handhavingsrapportage van de ILT. Van deze gegevens zal in de evaluatie gebruik worden gemaakt.

De evaluatie vindt per vijf jaren plaats. De termijn van vijf jaar sluit aan bij gangbare evaluatiecycli en geeft tegelijkertijd ruimte aan beleidsmatige en operationele ontwikkelingen. Deze periode biedt voldoende tijd om representatieve gegevens te verzamelen over de daadwerkelijke effecten van de vergunde activiteiten. De eerste evaluatie zal plaatsvinden vijf jaren na het onherroepelijk worden van het Luchthavenbesluit. Doel van de evaluatie is het bepalen van de daadwerkelijke effecten van de vergunde activiteit en het toetsen van de prognoses over de effecten van die activiteit zoals beschreven in het MER. In deze evaluatie dient rekening te worden gehouden met de daadwerkelijke vlootontwikkeling (vlootsamenstelling en aantal vliegtuigbewegingen) en actuele inzichten (bijvoorbeeld als een nieuwe dosis-effectrelatie voor het bepalen van het aantal ernstig geluidgehinderden beschikbaar komt). De volgende punten dienen daarbij de evaluatie in elk geval in kaart te worden gebracht:

- De ontwikkelingen en de effecten van de regels en grenswaarden voor de geluidbelasting. Het gaat hier in elk geval om de vastgelegde handhavingpunten, de openingstijden, de aparte gebruikruimte voor spoedeisend maatschappelijk verkeer en de circuitvluchten.
- De ontwikkelingen en de effecten van de regels voor de lokale luchtverontreiniging. Het gaat hier in elk geval om het beperken van het APU-gebruik en het eenmotorig taxiën.
- De ontwikkelingen en de effecten van de regels in verband met de ruimtelijke indeling rond de luchthaven Rotterdam.

Mocht een evaluatie aantonen dat onderdelen van het Luchthavenbesluit in de praktijk onvoldoende uitvoerbaar zijn of onvoldoende effect sorteren, dan voorzien bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit, dan kan door het bevoegd gezag een nadere afweging plaatsvinden over (nieuw) te nemen maatregelen. Hierbij zal het bevoegd gezag alle belangen die bij dat besluit tot aanpassing relevant zijn afwegen. De evaluatiebepaling in artikel 23 van het Luchthavenbesluit is gericht aan het bevoegd gezag. De ILT heeft hierin geen handhavende taak.

10. Verwerking reactie voorhang- en zienswijzenprocedure
[PM]

11. Samenvatting besluit

Alles afwegend honoreert het bevoegd gezag de aanvraag van de initiatiefnemer. Met het Luchthavenbesluit krijgt de initiatiefnemer de ruimte om het voorgenomen gebruik te kunnen accommoderen. Het gaat dan volgens opgave van de initiatiefnemer om 59.689 vliegtuigbewegingen op jaarbasis in het startjaar (2027) en 64.069 in het zichtjaar (2035). Dit is verder verdeeld over 17.860 bewegingen handelsverkeer, 7.540 bewegingen maatschappelijk verkeer⁷⁶, 1.020 bewegingen business aviation en 27.980 overig general aviation verkeer (zie verder hoofdstuk 2 en 3). Het verschil tussen startjaar en zichtjaar zit voor wat betreft het aantal bewegingen in de aangevraagde innovatieruimte van 4.380 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer in het zichtjaar. Voor militair verkeer zijn 350 bewegingen op jaarbasis verondersteld en voor overheid (regeringsvluchten) 78 vliegtuigbewegingen. Voor uitwijkers en luchtvaartuigen in nood blijft de luchthaven Rotterdam altijd toegankelijk.

Met dit Luchthavenbesluit wordt op grond van de Wet luchtvaart een algemene milieugebruiksruimte vergund, waarmee de maximale geluidbelasting is bepaald. Hierin is het maatschappelijk verkeer niet meegerekend. Voor dit verkeer wordt een aparte grenswaarde in de vorm van een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 7.540 bewegingen per gebruiksjaar vastgesteld. Voor het handelsverkeer (artikel 4, tweede lid), het aantal positievluchten tussen 06.30 uur en 07.00 uur (artikel 5, derde lid), het aantal vertraagde landingen tussen 23.00 uur en 00.00 uur (artikel 6, vierde lid) en voor zakelijke overlandvluchten tussen 00.00 uur en 07.00 uur (artikel 7, eerste lid) gelden op jaarbasis maximum aantallen. Voor het overige zijn in het Luchthavenbesluit geen maximum aantallen vliegtuigbewegingen als grenswaarde vastgelegd. Handhaving op maximum aantallen bewegingen is dan ook alleen mogelijk voor de genoemde categorieën. Voor het andere verkeer geldt dat in de praktijk andere segmenten, soorten en typen vliegtuigen gebruik kunnen maken van de luchthaven dan in de ambitie van de luchthaven verondersteld en zoals gebruikt in de invoerset ten behoeve van de uitgevoerde (geluid) berekeningen. Daarbij geldt echter dat dit gebruik altijd moet passen binnen de met dit Luchthavenbesluit vergunde milieugebruiksruimte. Ook moet worden voldaan aan alle regels van het Luchthavenbesluit en overige wettelijke eisen die aan de inrichting en het gebruik van de luchthaven worden gesteld.

Bij koninklijk besluit kan worden bepaald dat innovatieruimte van 4.380 vliegtuigbewegingen handelsverkeer vrijkomt voor fossielvrije luchtvaart. Het gaat hierbij om elektrisch- en/of waterstof(-elektrisch) vliegen of vluchten die volledig op duurzamere brandstoffen vliegen. Voor het realiseren van de innovatieruimte gelden strikte voorwaarden, onder andere dat de ruimte binnen de kaders van dit Luchthavenbesluit en het maatwerkvoorschrift voor stikstof past. Pas als aan deze voorwaarden is voldaan, kan de initiatiefnemer een schriftelijk verzoek aan het bevoegd gezag doen om deze ruimte te mogen gebruiken. Hiervoor is in het Luchthavenbesluit een voorziening opgenomen (artikel 22).

Met het Luchthavenbesluit worden verder verschillende hinderbeperkende maatregelen vastgesteld, zowel 's nachts als aan de randen van de dag. Het gaat onder andere om:

⁷⁶ In de toelichting op het Luchthavenbesluit wordt voor de vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en de uitoefening van politietaken de term "maatschappelijk verkeer" gebruikt. 120

- Het aantal vertraagde landingen van handelsverkeer tussen 23.00 – 00.00 uur neemt stapsgewijs af naar maximaal 180 op jaarbasis in 2030. Vertraagde starts zijn na 23.00 uur niet meer mogelijk.
- Tussen 07.00 en 09.00 uur maximaal 10 starts per dag en geen landingen voor handelsverkeer.
- Tussen 21.00 en 23.00 uur maximaal 10 landingen handelsverkeer.
- Starttijd voor handelsverkeer gaat gefaseerd naar 08.30 uur voor vliegtuigen die niet aan de eisen voor de stilste categorie vliegtuigen voldoen.
- Geen zakelijke overlandvluchten tussen 00.00 en 07.00 uur, met uitzondering van 20 landingen per jaar.
- Regeringsvluchten zijn tussen 23.00 en 07.00 uur niet meer toegestaan op de luchthaven Rotterdam.

In het besluit wordt op enkele punten afgeweken van de aanvraag. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- Tussen 21.00 uur en 23.00 wordt in de aanvraag uitgegaan van geen starts. Op zichzelf wordt hier positief tegen aan gekeken. Uit contact met de luchthaven is echter de wens gebleken om wel de extensieregeling voor vertraagde starts ingepland vóór 21.00 mogelijk te maken tot 23.00 uur. Het laatste slot is nu 21.55. Om juridische en maatschappelijk onduidelijke situaties te voorkomen, is het verbod van starts tussen 21.00 uur en 23.00 niet in het Luchthavenbesluit opgenomen. Wel wordt het wenselijk geacht de huidige praktijk van geen slots in dit tijdsbestek voort te zetten.
- Voor vertraagde landingen, mogelijk tussen 23.00 uur en 0.00 is een grenswaarde opgenomen in artikel 6, lid 4. Bij de aanvraag wordt hierbij uitgegaan van een verlaging van maandelijks maximaal 50, 45, 45, 40 vertraagde landingen en jaarlijks maximaal 240, 225, 210 en 180 vertraagde landingen over 4 tijdsperiodes, waarvan de laatste 2032 en verder beslaat. Hierbij wordt overwogen dat het wenselijk is het aantal vertraagde landingen reeds eerder op het laagste aantal te maximeren. In artikel 6, vier lid, geldt het aantal van maximaal 40 maandelijks en 180 jaarlijks, daarom reeds vanaf 2030.
- De eisen voor het gebruik van stillere vliegtuigen tussen 07.00 en 09.00 zijn in de aanvraag gekoppeld aan de limietwaarden groter of gelijk aan 17 EPNdB. Uit het participatietraject was deze waarde gezet op het strengere 21 EPNdB, welke waarde is overgenomen in artikel 6, vijfde lid. Dit zal voor de luchtvaartmaatschappijen eveneens werkbaar zijn.
- In de aanvraag zijn bij de openingstijden voor starts stillere vliegtuigen concrete data opgenomen. In het besluit is een gebruiksjaar gedefinieerd als periode en wordt in de tabel in artikel 6 lid 5 de concrete gebruiksjaren aangegeven.
- Voor zakelijke overlandvluchten is in de aanvraag 's nachts geen verkeer mogelijk, behoudens 20 intercontinentale landingen. De eis van intercontinentaal valt onder openingstijden juridisch niet te regelen. Artikel 7, lid 1, onderdeel b benoemt daarom enkel een maximum van 20 per jaar. Het is wenselijk dat dit aantal in de praktijk wel uitsluitend wordt ingezet voor intercontinentale landingen.
- Voor militaire en regeringsvluchten was de aanvraag hetzelfde nachtregime als zakelijke overlandvluchten. Deze uitzondering 's nachts wordt voor militaire en regeringsvluchten niet nodig geacht. Voor deze vluchten geldt met dit besluit de reguliere openingstijden van 07.00 uur tot 23.00 uur. Militair verkeer kan echter wel op incidentele basis gebruik maken van de aparte gebruiksruijmt voor maatschappelijk verkeer ter ondersteuning van spoedeisende hulpverlening, de uitvoering van politietaken en bij crisis- en rampenbestrijding.

Vanwege beleidsmatige keuzes in de Luchtvaartnota en om de omgeving extra te beschermen tegen de overlast van de luchthaven Rotterdam is in het Luchthavenbesluit een aantal aanvullende maatregelen opgenomen, te weten:

- Aanvullende handhavingspunten met grenswaarden voor de maximale geluidbelasting en een grenswaarde voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik de meteomarge in het Luchthavenbesluit. Hiermee ontstaat een extra garantie voor een bredere omgeving voor de maximaal toegestane geluidbelasting op deze specifieke handhavingspunten.
- Regels met betrekking tot het beperken van het gebruik van de hulpmotor (APU) en het eenmotorig taxiën vanwege het effect van luchtverontreinigende emissies op het luchthaventerrein.
- Een evaluatiebepaling: om de vijf jaar (vanaf het moment van onherroepelijk worden van het Luchthavenbesluit) zullen de effecten van de vergunde activiteit worden geëvalueerd, waarbij rekening wordt gehouden met de vlootontwikkeling en actuele inzichten.

Met de in dit Luchthavenbesluit vergunde ruimte, de hinderbeperkende maatregelen en de mogelijkheid voor een innovatieruimte kan de initiatiefnemer een rendabele operatie tot stand brengen. De initiatiefnemer heeft aangetoond dat het voorgenomen gebruik vanuit economisch perspectief haalbaar is. Wat betreft de maatschappelijk-economische effecten heeft de initiatiefnemer laten zien dat het voorgenomen gebruik in vergelijking met de referentiesituatie een negatief effect heeft op de financiën van de initiatiefnemer en luchtvaartmaatschappijen en op de bereikbaarheid voor reizigers maar een positief effect heeft op de leefomgeving en het klimaat. Uit de vergelijking van de milieueffecten van het met het Luchthavenbesluit vergunde gebruik (voorgenomen gebruik) en die van de referentiesituatie blijkt dat sprake is van gelijkblijvende of afnemende milieueffecten. Voor het aspect geluid is sprake van kleinere geluidcontouren, minder geluidgevoelige objecten en een afname van ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Ook voor externe veiligheid is sprake van afnemende milieueffecten. Voor wat betreft emissies en luchtkwaliteit is sprake van een beperkte verbetering of vergelijkbaar resultaat. Voor gezondheid scoort het voorgenomen gebruik beter dan de referentiesituatie. Verder heeft het voorgenomen gebruik in vergelijking met de referentiesituatie geen gevolgen voor de ruimtelijke ordening. En op het aspect natuurbehoud en biodiversiteit zijn de effecten gelijk aan die van de referentiesituatie.

Met de inwerkingtreding van dit Luchthavenbesluit vervalt de Omzettingsregeling, zoals eerder aangegeven in paragraaf 8.6.5.

Het bevoegd gezag acht in het licht van bovenstaande het vaststellen van dit Luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam, alles afwegend, wenselijk, redelijk en aanvaardbaar.

12. Handhaving

12.1 Handhaving door ILT

In het Luchthavenbesluit worden grenswaarden voor geluid vastgelegd. Daarnaast worden er regels in verband met de geluidbelasting en met het oog op de lokale luchtverontreiniging opgenomen. Verder worden ook de openstellingstijden vastgelegd. De grenswaarden in het besluit geven de exploitant, de gebruikers en de luchtverkeersdienstverlening⁷⁷ gezamenlijk een milieugebruiksruimte. Binnen die ruimte kunnen zij opereren voor zover ook wordt voldaan aan de regels van het besluit en overige wettelijke eisen als bijvoorbeeld voor externe veiligheid. De grenswaarden richten zich tot alle sectorpartijen en zijn niet gericht tot één bepaalde sectorpartij. De veroorzaakte belasting voor de omgeving vloeit immers voort uit het samengestelde gedrag van de exploitant, de gebruikers en de luchtverkeersdienstverlening. Bij regels ligt dit anders. Deze kunnen zich weliswaar tot alle sectorpartijen richten, maar eenieder is daarop wel individueel aanspreekbaar. Zij hebben het alle zelf in hun macht om aan een regel te voldoen.

De handhaving van de grenswaarden en de regels in het Luchthavenbesluit is conform de Wet luchtvaart belegd bij het bevoegd gezag. Op grond van artikel 22, vierde lid, onderdeel a, van het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat 2023, is de ILT belast met de handhaving van de wet- en regelgeving binnen het werkterrein van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit betekent geen wijziging van de verantwoordelijkheid van de ILT ten opzichte van de situatie onder de Omzettingsregeling. Wel betekent het dat de ILT moet toezien op een aantal gewijzigde of nieuwe grenswaarden en regels, zoals de regels met het oog op de lokale luchtverontreiniging.

Op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45, van de Wet luchtvaart is de inspecteur-generaal van de ILT bij een overschrijding van de vastgelegde grenswaarden verplicht een maatregel op te leggen, die naar zijn oordeel bijdraagt aan het binnen de grenswaarden terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer. Het is aan de ILT om te bepalen aan welke sectorpartij(en) de maatregel wordt opgelegd. Daarbij gaat het er niet om of, en zo ja, wie blaam treft, maar of de partij die de maatregel krijgt opgelegd het in zijn macht heeft de overschrijding tegen te gaan.

Een maatregel kan diep ingrijpen in de exploitatie van een luchthaven en in de mogelijkheden van gebruikers. Een op te leggen maatregel zal dan ook vanzelfsprekend moeten voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur, zoals die onder meer in de Algemene wet bestuursrecht zijn vastgelegd. Zo zal een maatregel moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en zal ook bij de voorbereiding van de maatregel acht geslagen moeten worden op de belangen van degene tot wie de maatregel is gericht.

Daarom verplicht de Wet luchtvaart dat de partij tot wie de maatregel zich richt de mogelijkheid krijgt om haar zienswijze vooraf kenbaar te maken. Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16 van de Wet luchtvaart. Op een vergelijkbare wijze zal de ILT ook toezicht houden op de regels in het Luchthavenbesluit. Bij overtreding van een regel wordt niet eerst een

⁷⁷ Indien het een luchthaven betreft waar luchtverkeersdienstverlening wordt gegeven.

maatregel opgelegd maar krijgt de partij die de overtreding heeft begaan een bestuurlijke boete.

In de Beleidsregel handhaving vertrekprocedures luchthavens Eelde, Maastricht en Rotterdam is aangegeven dat de ILT tolerantiegebieden hanteert om vast te stellen of de vertrekprocedures waaraan de gezagvoerders zich moeten houden, correct worden uitgevoerd⁷⁸. De tolerantiegebieden in de huidige Beleidsregel zijn gebaseerd op deels verouderde navigatietechnieken. Daarom worden deze gebieden opnieuw bepaald op basis van de meest actuele inzichten. Dit leidt naar verwachting tot kleinere tolerantiegebieden. De gewijzigde tolerantiegebieden zullen worden vastgelegd in een geactualiseerde versie van de Beleidsregel.

Ten behoeve van de handhaving rapporteert de exploitant elk kwartaal aan de ILT. Daarin moet onder andere worden ingegaan op het verloop van de geluidbelasting binnen een handhavingspunt en op de tijdstippen, waarop door luchtvaartuigen van de luchthaven Rotterdam gebruik is gemaakt. Ook moet daarin worden ingegaan op de vulling van de grenswaarden die zijn uitgedrukt in aantalsnormen (bijvoorbeeld voor het maatschappelijk verkeer). Gelet op deze verplichtingen verwacht het bevoegd gezag van de luchthaven dat zij een coördinerende rol neemt richting luchtvaartmaatschappijen en LVNL om er zorg voor te dragen dat aan de grenswaarden uit het Luchthavenbesluit wordt voldaan. Ook wordt verwacht dat de luchthaven het initiatief neemt om met de andere sectorpartijen tot sturingsmaatregelen te komen om eventuele dreigende overschrijdingen te voorkomen. Dit is in lijn met de werkwijze onder de Omzettingsregeling.

12.2 Ruimtelijke doorwerking en handhaving door gemeenten

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1.1 van de nota van toelichting, richten de bepalingen omtrent de ruimtelijke indeling van het luchthavengebied en de beperkingengebieden tot betrokken gemeenten. De Wet luchtvaart schrijft voor dat er afwijkingsmogelijkheden op deze bepalingen mogelijk zijn in de vorm van een verklaring van geen bezwaar (zie ook 2.1.1). Met het Luchthavenbesluit krijgt de ILT de verantwoordelijkheid voor het afgeven van deze verklaringen van geen bezwaar namens het bevoegd gezag. Dit is een verandering ten opzichte van de omzettingsregeling waar deze mogelijkheid van een verklaring van geen bezwaar er nog niet was.

Aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar dienen elektronisch te worden ingediend (op de website van de ILT of Omgevingsdienst) met de volgende stukken:

- Een projectplan waarin de RD-coördinaten en adres locatie, aard, omvang in vierkante meters, capaciteit en een toelichting op het belang voor de maatschappij zijn beschreven.
- Motivatie van de locatiekeuze met een overzicht van alternatieve onderzochte locaties buiten het beperkingengebied (contouren) met de motivatie waarom de desbetreffende locatie of locaties niet geschikt is/zijn.
- Een noodplan met toelichting op de maatregelen om de bestrijdbaarheid van de gevolgen van een vliegtuigongeluk te bevorderen.

In voorkomende gevallen kan de gemeente voorafgaand aan de aanvraag in overleg treden met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om zodoende in een vroegtijdig stadium zicht te krijgen wat er naast een ruimtelijk plan nodig is per

⁷⁸ Zie ook de toelichting bij de Beleidsregel. Stcrt. 2014, 36599.

specifieke situatie, overigens zonder dat het vooroverleg al de status krijgt van een besluit.

In het proces van planvorming vormt de verklaring van geen bezwaar in principe het sluitstuk. Dit betekent dat bij de aanvraag van een verklaring van geen bezwaar er reëel zicht moet zijn op vaststelling (van het omgevingsplan) of uitvoering indien de verklaring van geen bezwaar wordt verstrekt. Wanneer een plan niet aan deze voorwaarde voldoet kan de aanvraag voor de verklaring van geen bezwaar als niet ontvankelijk worden beoordeeld.

Met het handhaven van de gemeentelijke omgevingsplannen worden ook de ruimtelijke regels van het Luchthavenbesluit gehandhaafd voor zover dat besluit in het omgevingsplan is verwerkt. Indien grond gebruikt wordt in strijd met het omgevingsplan, is het gemeentebestuur bevoegd om te handhaven. Voorts bepaalt de Wet luchtvaart dat bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (die afwijkt van het omgevingsplan) als bedoeld in de Omgevingswet het Luchthavenbesluit in acht moet worden genomen.

Bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit zal het bevoegd gezag een voorbereidingsbesluit nemen als bedoeld in artikel 4.16 Omgevingswet. De regels in dat voorbereidingsbesluit wijzigen het omgevingsplan. Een voorbereidingsbesluit geldt totdat het Luchthavenbesluit in het omgevingsplan is verwerkt.

De handhaving door het gemeentebestuur omvat zowel het toezicht op de naleving (nagaan of bijvoorbeeld in strijd met een voorschrift wordt gehandeld) als het toepassen van bestuursrechtelijke sancties als last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.

12.3 Verslaglegging

Op basis van artikel 8.73 van de Wet luchtvaart zal het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat elk jaar een verslag maken over de milieuaspecten (onder andere over het gebruik van de luchthaven in relatie tot de grenswaarden in verband met de geluidbelasting. Dit verslag wordt door de ILT opgesteld op basis van de informatie die de exploitant ten behoeve van de handhaving dient aan te leveren.

12.4 Overleg en klachten

Op grond van artikel 3 van de Regeling commissies regionaal overleg burgerluchthavens van nationale betekenis is de CRO ingesteld voor de luchthaven Rotterdam (CRO luchthaven Rotterdam). De CRO luchthaven Rotterdam heeft tot taak om door overleg van diverse betrokkenen een gebruik van de luchthaven Rotterdam te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van die betrokkenen. Het gaat daarbij om alle belangen en niet alleen om de milieubelangen. Naast de instelling van de CRO luchthaven Rotterdam benoemt het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 8.75 in samenhang met artikel 8.59 van de Wet Luchtvaart ook een voorzitter van deze commissie.

Een wijziging van de Wet luchtvaart is ten aanzien van de artikelen met betrekking tot de CRO's (artikel 8.75) in voorbereiding. Deze wijzigingen betreffen onder andere de samenstelling van de CRO. Zo is geregeld dat het lidmaatschap van gemeenten gekoppeld wordt aan de ligging van de 48 L_{den}-contour. Gemeenten die geheel of gedeeltelijk binnen deze contour liggen, worden lid van de CRO. Op basis van dit Luchthavenbesluit zijn dit de gemeenten Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen,

Lansingerland en Zuidplas. Daarnaast is geregeld dat gebruikers die vallen onder het maatschappelijk verkeer ook lid zijn van de CRO.

Klachten/meldingen over het gebruik van de luchthaven Rotterdam kunnen worden ingediend bij de DCMR Milieudienst Rijnmond. DCMR Milieudienst Rijnmond de gezamenlijke omgevingsdienst van de provincie Zuid-Holland en dertien gemeenten in de regio Rijnmond. Elk kwartaal levert DCMR een rapportage aan de CRO luchthaven Rotterdam met een overzicht van meldingen en geïdentificeerde trends.

12.5 Planschade en nadeelcompensatie

Voor de schade (waaronder planschade) die een belanghebbende lijdt ten gevolge van het Luchthavenbesluit, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kan, overeenkomstig artikel 8.74 in samenhang met artikel 8.31 van de Wet luchtvaart, het bevoegd gezag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toekennen. Verzoeken om nadeelcompensatie zullen in beginsel worden behandeld volgens de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2024.

13. Regeldruk en administratieve lasten

Het voorliggende Luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam berust op de Wet luchtvaart, zoals die in 2008 is komen te luiden na wijziging door de Wet RBML.⁷⁹ De Wet RBML heeft onder andere voorzien in een nieuw juridisch regime voor deze overige burgerluchthavens van nationale betekenis. Tot dan was het juridisch regime gebaseerd op de Luchtvaartwet en de Wet ruimtelijke ordening. Met de wetswijziging is de juridische verankering van luchthavens en de vormgeving daarvan in de wetgeving gemoderniseerd.

In de memorie van toelichting bij de Wet RBML is uitgebreid ingegaan op de verandering in administratieve lasten voor bedrijf en burger, die na invoering in 2008 uit de wetswijziging voortvloeien.⁸⁰ Destijds is aangegeven dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven af zouden nemen met een kleine € 600.000 per jaar, van circa € 1,1 miljoen naar circa € 500.000 per jaar. Voor burgers nemen de administratieve lasten af met € 2.000 per jaar.

Met het nu voorliggende Luchthavenbesluit wordt nu volledig uitvoering gegeven aan het regime dat met de Wet RBML is neergelegd in de Wet luchtvaart. Ook vervangt het besluit de Omzettingsregeling die op grond van het overgangsrecht van de Wet RBML in de plaats is getreden van de op de Luchtvaartwet berustende aanwijzing van de luchthaven. Daarmee is het regime van de Wet luchtvaart volledig in de plaats getreden van het regime van de Luchtvaartwet. Het Luchthavenbesluit bevat aldus geen andere keuzes of verplichtingen dan die reeds aan de orde zijn geweest ten tijde van de wijziging van de Wet luchtvaart. Hiermee wordt de met de Wet RBML bereikte afname van administratieve lasten specifiek voor de luchthaven Rotterdam volledig effectief.

Ten tijde van de wijziging van de Wet luchtvaart is een inschatting gemaakt van de te behalen lastenverlichting. Conclusies waren toen onder andere⁸¹:

⁷⁹ Stb. 2008, 561.

⁸⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30.452, nr. 3, pp. 66–70.

⁸¹ Project RRKL, Administratieve lasten burgers wetsvoorstel RBML, 30 mei 2005.

- Het vervallen van de verplichting op grond van de Luchtvaartwet om jaarlijks een gebruiksplan voor de luchthaven op te stellen levert een lastenverlichting op van € 159.112.
- Het vervallen van de op grond van de Luchtvaartwet noodzakelijke goedkeuring van de tarieven voor het gebruik van de luchthaven door luchtvaartuigen levert een lastenverlichting op van € 56.437.
- Er is sprake van het vervangen van de handhaving van door de Luchtvaartwet voorgeschreven grenswaarden in separate geluidzones voor groot luchtverkeer (Ke-zone) en klein luchtverkeer (BKL-zone) door de handhaving van door de Wet luchtvaart voorgeschreven grenswaarden uitgedrukt in één geluidmaat, de Europese geluidmaat L_{den} . Hierdoor hoeft er door bedrijven niet meer in twee geluidmaten gerapporteerd te worden, maar in een. Hierbij gaat het dan om in ieder geval grenswaarden in twee handhavingspunten in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van het einde van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt en in handhavingspunten op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van de geluidcontour van 56 dB(A) L_{den} .
- Het vervallen van de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het Luchthavenbesluit voordat bij de bestuursrechter in beroep kan worden gegaan levert een lastenverlichting op van 7.000 uren.

Bovengenoemde punten zijn reeds met de Omzettingsregeling geïmplementeerd. Daarin brengt het Luchthavenbesluit geen verandering. In die zin zijn er geen andere regeldrukeffecten, dan eerder onderzocht in het kader van de Wet RBML. Deze effecten zijn daarom niet verder gekwantificeerd.

Met het Luchthavenbesluit zijn wel enkele additionele maatregelen opgenomen, die op grond van de Wet luchtvaart opgenomen kunnen worden maar niet wettelijk verplicht zijn. Het gaat hierbij om additionele regels vanwege lokale luchtverontreiniging en additionele grenswaarden en regels voor de geluidbelasting. De maatregelen met betrekking tot lokale luchtverontreiniging hebben geen aanzienlijke regeldrukeffecten. Deze maatregelen zijn ook opgenomen in het LVB Schiphol en omwille van de luchtkwaliteit ook wenselijk op regionale luchthavens. In de huidige praktijk zetten luchthavens en luchtvaartmaatschappijen zich daarom al in voor het beperken van APU-gebruik en het eenmotorig taxiën. Met deze bepalingen in het Luchthavenbesluit is er sprake van 'een extra slot op de deur'. In de paragrafen 8.7.3.1 en 8.7.3.2. wordt nader ingegaan op de huidige situatie op de luchthaven Rotterdam en de beperkte gevolgen qua regeldruk als gevolg van deze bepalingen. Gelet op de bestaande praktijk en de korte rijafstanden op de luchthaven, is maar beperkt sprake van regeldrukeffecten als gevolg van het Luchthavenbesluit. Deze zijn daarom niet kwantitatief in beeld gebracht. De maatregelen behoren evengoed tot de no-regret maatregelen waar het betreft de bescherming van de gezondheid van medewerkers op het platform, omdat optimalisatie van het gebruik wordt gestimuleerd en handhaving mogelijk wordt. Het opnemen van additionele grenswaarden en regels voor de geluidbelasting in het Luchthavenbesluit leidt ook niet tot extra regeldruk. In de huidige situatie moet de luchthaven reeds berekeningen uitvoeren ten behoeve van de handhaving. De berekeningen worden gebruikt om de grenswaarden in de handhavingspunten te toetsen. Informatie over de ontwikkeling van grenswaarden in de handhavingspunten moet door de initiatiefnemer worden aangeleverd aan de ILT. Nieuwe handhavingspunten leiden niet tot een toename van administratieve lasten, omdat de bestaande informatieplicht in relatie tot de handhavingspunten niet is gewijzigd. Omdat

ook hier geen sprake is van aanvullende regeldrukeffecten als gevolg van het Luchthavenbesluit, zijn deze ook niet kwantitatief in beeld gebracht.

14. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Omdat het gebruiksjaar van de luchthaven loopt van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het daaropvolgende jaar, is het de bedoeling om dit besluit, in afwijking van het systeem van vaste verandermomenten, in werking te laten treden op 1 november. Gelet op de jaarindeling worden hier aanmerkelijke ongewenste private of publieke nadelen voorkomen (Art. 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 zijn definities van een aantal in het besluit gebruikte begrippen opgenomen. Voor deze definities is waar mogelijk aansluiting gezocht bij definities van begrippen die reeds gangbaar waren in de Luchtvaartwet of die worden gebruikt in op de Wet luchtvaart gebaseerde besluiten, zoals het Luchthavenindelingbesluit Schiphol. Als gevolg hiervan kunnen de in dit besluit opgenomen definities afwijken van definities van vergelijkbare begrippen in het kader van andere wetgeving, zoals de Omgevingswet.

De begrippen geluidgevoelig gebouw en kwetsbaar gebouw hebben betrekking op respectievelijk gebouwen in een beperkingengebied in verband met de geluidbelasting en gebouwen in een beperkingengebied in verband met externe veiligheid.

Artikel 2

Dit luchthavenbesluit heeft betrekking op de luchthaven Rotterdam, bedoeld in artikel 8.1, derde lid, aanhef en onder d, van de Wet luchtvaart en de gebieden die zijn opgenomen in de bijlagen. In artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart is bepaald dat de luchthaven Rotterdam een overige burgerluchthaven van nationale betekenis is.

Artikel 3

Het gebruiksjaar van de luchthaven dient een aaneengesloten periode van 12 kalendermaanden te omvatten. Dit is van belang voor de handhaving van de grenswaarden voor de geluidbelasting die in dit besluit worden vastgelegd. Deze grenswaarden gelden, zo volgt uit artikel 4 van het Besluit burgerluchthavens, voor het gehele gebruiksjaar van de luchthaven. Bij een overschrijding van een grenswaarde is op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45, van de Wet luchtvaart de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als bevoegd gezag verplicht maatregelen te treffen die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.

Het gebruiksjaar omvat de periode van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het daaropvolgende jaar en is hiermee gelijk aan het gebruiksjaar van de andere burgerluchthavens van nationale betekenis.

Artikel 4

In artikel 4 is bepaald hoeveel geluid het luchthavenluchtverkeer (startende en landende luchtvaartuigen) maximaal mag produceren. Op grond van het eerste lid geldt dat de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer in een handhavingspunt in beginsel niet hoger mag zijn dan de op de kaart in bijlage 1b aangegeven bijbehorende grenswaarde. In het tweede lid is er een aanvullende grenswaarde opgenomen van 17.860 vliegtuigbewegingen positievluchten en handelsverkeer per gebruiksjaar. Voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken (ook wel: maatschappelijke verkeer) geldt op grond van het derde lid echter een grenswaarde in de vorm van een maximumaantal vliegtuigbewegingen. Die grenswaarde, die op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart, exclusief is toegewezen voor dergelijke vluchten, houdt in dat het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 7.540 per gebruiksjaar niet mag worden

overschreden. Tenslotte zijn er aanvullende handhavingspunten opgenomen binnen de 56 L_{den} - en 48 L_{den} -contour.

De hoogte van de grenswaarden in de handhavingspunten is bepaald op basis van de door de exploitant aangeleverde invoerset behorende bij de aanvraag van het Luchthavenbesluit. De grenswaarden zijn berekend op grond van het in artikel 4 en bijlage 1 bij de Regeling burgerluchthavens vastgelegde voorschrift voor de berekening van de L_{den} -geluidbelasting in dB(A). De grenswaarden en ligging van de handhavingspunten zijn aangegeven op de kaart in bijlage 1b van dit besluit.

Bij een overschrijding van een grenswaarde is op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.45, van de Wet luchtvaart het bevoegd gezag verplicht maatregelen te treffen die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden. Het bevoegd gezag schrijft dergelijke maatregelen op grond van de artikelen 8.70, tweede lid, 8.45, derde lid, en 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart niet voor met betrekking tot de overschrijding van de grenswaarde die is veroorzaakt door vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening en de uitoefening van politietaken als bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012, indien deze overschrijding het gevolg is van uitzonderlijke omstandigheden. Ten behoeve van de handhaving rapporteert de exploitant elk kwartaal aan de ILT over het verloop van de geluidbelasting binnen een handhavingspunt. Ook wordt gerapporteerd over het aantal vliegtuigbewegingen voor het maatschappelijk verkeer.

De exploitant is op grond van artikel 8.72 in samenhang met artikel 8.24a, van de Wet luchtvaart verplicht om met inachtneming van de bij of krachtens de Wet luchtvaart of de Luchtvaartwet gestelde bepalingen, luchthavenluchtverkeer ten behoeve van de burgerluchtvaart op de luchthaven toe te laten. Deze verplichting geldt echter niet ten aanzien van circuitvluchten, oefenvluchten en proefvluchten.

Artikel 5

In het eerste lid van artikel 5 is de periode aangegeven waarbinnen het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven Rotterdam is toegestaan, namelijk in de periode van 07.00 uur tot 23.00 uur. In het tweede lid van artikel 5 is bepaald dat luchtvaartuigen die in nood verkeren of luchtvaartuigen die worden ingezet voor spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken ook is toegestaan buiten de in het eerste lid geformuleerde openingstijden. Hetzelfde geldt voor het uitvoeren van landingen met luchtvaartuigen waarbij sprake is van technische storingen of bijzondere meteorologische condities, waardoor uitwijken naar de luchthaven gerechtvaardigd is.

In het derde lid is tenslotte een aanvullende grenswaarde opgenomen voor het uitvoeren van een landing in het kader van een positievlucht tussen 6.30 uur en 7.00 uur. Per gebruiksjaar zijn er maximaal 48 landingen in deze periode toegestaan.

Artikel 6

In artikel 6 zijn aanvullende regels en grenswaarden opgenomen in verband met de geluidbelasting van bepaalde vormen van handelsverkeer. Daarbij gaat het in de leden 1 en 3 en deels het vierde lid om grenswaarden.

Zo is in het eerste lid van artikel 6 bepaald dat in de periode van 07.00 uur tot 09.00 uur maximaal 10 starts per dag mogen worden uitgevoerd met luchtvaartuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer. Uit het tweede lid volgt dat landingen met dergelijke luchtvaartuigen binnen deze periode in het geheel niet zijn toegestaan, behoudens positievluchten.

In het derde lid is verder bepaald dat in de periode van 21.00 uur tot 23.00 uur maximaal 10 landingen per dag zijn toegestaan voor luchtvaartuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer.

In het vierde lid is een zogenaamde extensieregeling opgenomen, bedoeld voor vluchten die worden uitgevoerd ten behoeve van handelsverkeer. In het vierde lid is namelijk geregeld dat het doen of laten uitvoeren van een landing in de periode van 23.00 uur tot 00.00 uur, in afwijking van artikel 5, eerste lid, is toegestaan voor luchtvaartuigen die worden ingezet voor handelsverkeer en die volgens schema eerder dan 23.00 uur hadden moeten arriveren. De reden van vertraging is hierbij niet relevant. Wel geldt voor het aantal van deze landingen per kalendermaand en per gebruiksjaar een grenswaarde van maximaal het in de tabel aangegeven aantal.

Tenslotte zijn in het vijfde lid aanvullende regels opgenomen met betrekking tot lawaaierige luchtvaartuigen die worden ingezet ten behoeve van het handelsverkeer.

Artikel 7

In artikel 7 zijn aanvullende regels opgenomen met betrekking tot zakelijke overlandvluchten en circuitvluchten.

In het eerste lid is bepaald dat het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van een landing voor luchtvaartuigen die worden ingezet voor een zakelijke overlandvlucht, in afwijking van artikel 5, eerste lid, is toegestaan in de periode van 23.00 uur tot 00.00 uur. In de periode van 00.00 uur tot 07.00 uur is het toegestaan om per gebruiksjaar maximaal 20 van deze landingen uit te voeren.

In het tweede lid is ten aanzien van circuitvluchten bepaald dat deze, in afwijking van artikel 5, eerste lid, op werkdagen enkel zijn toegestaan tussen 08.00 en 18.00 uur en, op zaterdagen tussen 09.00 en 13.00 uur. Op zondagen zijn deze vluchten niet toegestaan.

Artikel 8

Een luchthavenbesluit kan op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart regels of grenswaarden bevatten die noodzakelijk zijn met het oog op de lokale luchtverontreiniging. Met artikel 8 van het Luchthavenbesluit wordt gebruikgemaakt van deze mogelijkheid.

Allereerst is bepaald dat de exploitant van de luchthaven ervoor zorg moet dragen dat de elektriciteitsvoorziening aan stilstaande vliegtuigen is verzekerd. Uit het tweede lid van artikel 8 volgt dat de exploitant van de luchthaven er tevens zorg voor moet dragen dat de afhandelingsplaatsen op de luchthaven uiterlijk op 1 januari 2040 beschikken over de infrastructuur en voorzieningen voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande luchtvaartuigen.

In het derde lid van artikel 8 is bepaald dat de exploitant van de luchthaven er zorg voor moet dragen dat de elektriciteit voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van

geconditioneerde lucht uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig is van het elektriciteitsnet of ter plaatse wordt opgewekt zonder gebruikmaking van fossiele brandstoffen.

In het vierde lid van artikel 8 is bepaald dat de gezagvoerder van een vliegtuig ervoor moet zorgen dat er geen gebruikgemaakt wordt van de in het vliegtuig aanwezige APU, voor zover vervangende voorzieningen beschikbaar zijn. Ingevolge het vijfde lid van artikel 8 mag de gezagvoerder van dit gebod afwijken, indien hij dit wegens veiligheidsredenen noodzakelijk acht. Deze afwijkmogelijkheid is in lijn met artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met de artikelen 8.44, vijfde lid en 8.21, derde lid, Wet luchtvaart.

Artikel 9

Een luchthavenbesluit kan op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart regels of grenswaarden bevatten die noodzakelijk zijn met het oog op de lokale luchtverontreiniging. Met artikel 9 van dit Luchthavenbesluit wordt gebruikgemaakt van deze mogelijkheid.

In artikel 9 is bepaald dat de gezagvoerder er zorg voor moet dragen dat het vliegtuig met gebruikmaking van het minimale aantal motoren van, over en naar de landingsbaan taxiëert. In het tweede lid van artikel 8 zijn enkele uitzonderingen op deze regel opgenomen.

Artikel 10

In het luchthavenbesluit dient op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, eerste lid, van de Wet luchtvaart het luchthavengebied te worden vastgesteld. Daarnaast bevat het luchthavenbesluit op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met de artikelen 8.47, tweede lid, en 8.6 van de Wet luchtvaart ruimtelijke regels omtrent de functie en het gebruik van de grond voor zover die noodzakelijk zijn met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven.

Dit is gebeurd met het aanwijzen van het luchthavengebied en de binnen dit gebied liggende luchthaveninfrastructuur op de kaart in bijlage 1a bij dit luchthavenbesluit. Daaruit blijkt dat binnen het luchthavengebied gronden zijn bestemd voor een verharde start- en landingsbaan met een lengte van 2.200 meter en een breedte van 45 meter.

De exploitant is verantwoordelijk voor de (verdere) inrichting en het gebruik van het luchthavengebied. Hij dient daarbij te voldoen aan de regels die gesteld zijn in de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen.

Artikel 11

In artikel 11 worden beperkingengebieden rondom de luchthaven vastgelegd. Het betreft de volgende gebieden:

- De contouren ter aanduiding van het 10⁻⁵ en 10⁻⁶ plaatsgebonden risico;
- De contouren ter aanduiding van de geluidbelasting van 70 dB(A) Lden, 56 dB(A) Lden en 48 dB(A) Lden

Het vastleggen van de beperkingengebieden samenhangend met de 10⁻⁵ en 10⁻⁶ plaatsgebonden risicocontouren vindt zijn grondslag in artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, eerste lid, van de Wet luchtvaart en artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens. De grondslag voor het vastleggen van beperkingengebieden

van respectievelijk de 70 en 56 dB(A) Lden-contour en de ruimtelijke regels die daarin gelden is dezelfde als die voor het vastleggen van de beperkingengebieden en regels in verband met het externe veiligheidsrisico.

Artikel 12

In artikel 12 worden beperkingengebieden rondom de luchthaven vastgelegd. Het betreft de volgende gebieden:

- De contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden;
- De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid;
- De contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding;
- Het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende functies, en;
- Het laserstraalvrij gebied.

Het in het luchthavenbesluit vastleggen van de contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden vloeit voort uit artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van het Besluit burgerluchthavens. De ruimtelijke regels die in deze gebieden gelden vinden hun grondslag in artikel 13 van het Besluit burgerluchthavens en artikel 7 van de Regeling burgerluchthavens. De omvang van de gebieden is overeenkomstig de voorschriften van bijlage 3 van die regeling vastgesteld.

De contouren ter aanduiding van de veiligheidsgebieden zijn aangegeven op de kaart in bijlage 4. De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid zijn aangegeven op de kaarten in de bijlagen 5a tot en met 5i. De contouren ter aanduiding van de gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeerscommunicatie, -navigatie of -begeleiding zijn aangegeven op de kaarten in de bijlagen 5j tot en met 5y. Het gebied met beperkingen ten aanzien van vogelaantrekkende functies en grondgebruik is aangegeven op de kaart in bijlage 6. Het laserstraalvrij gebied is aangegeven op de kaart in bijlage 7.

De gebieden met hoogtebeperkingen in verband met de vliegveiligheid betreft gebieden, de zogenaamde obstakelvlakken, die in verband met het veilig gebruik van de voor de luchthaven Rotterdam geldende aan- en uitvliegroutes en noodgebieden vrijgehouden moeten worden van (nieuwe) hoge obstakels. Op die manier wordt voorkomen dat deze routes onbruikbaar raken omdat bijvoorbeeld te hoge gebouwen of bomen een veilig gebruik ervan onmogelijk maken. De grondslag voor het vaststellen van deze obstakelvlakken wordt gevormd door artikel 9, eerste lid, onderdeel f, van het Besluit burgerluchthavens. Het opnemen van de contouren ter aanduiding van de beperkingengebieden in verband met de goede werking van de apparatuur voor luchtverkeersdienstverlening vindt zijn grondslag in artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel g, van het Besluit burgerluchthavens. De omvang van de gebieden alsmede de daarin opgenomen hoogtebeperkingen is bepaald overeenkomstig bijlage 6 van de Regeling burgerluchthavens. De eisen in deze bijlage vinden hun grondslag in het ICAO-document «European guidance material on managing building restricted areas» (ICAO-EUR DOC 015).

Artikel 13

Op grond van artikel 8.70, derde lid, van de Wet luchtvaart dienen in het luchthavenbesluit regels ten aanzien van de functie en het gebruik van de grond vanwege het externe veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer te worden

vastgesteld. De regels die gelden in deze beperkingengebieden zijn opgenomen in de artikelen 10 en 11 van het Besluit burgerluchthavens.

De regels in het gebied van de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour leiden er toe dat:

- woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en kwetsbare gebouwen (scholen, ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen) aan hun functie worden onttrokken;
- nieuwbouw van gebouwen in principe niet is toegestaan;
- voortzetting van het rechtmatig gebruik van woningen, overeenkomstig hun oorspronkelijke functie, is toegestaan;
- een rechtmatige gebruiker van een woning dit gebruik niet hoeft te beëindigen;
- vervangende nieuwbouw van bedrijfswoningen is toegestaan.
- er slechts een verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven voor vervangende nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw en voor nieuwbouw van een overig gebouw.

In het gebied van de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour is in principe nieuwbouw van een gebouw, niet zijnde een bedrijfswoning, niet toegestaan. Echter desgevraagd kan door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor nieuwbouw van een gebouw in het gebied van de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour een verklaring van geen bezwaar worden afgegeven als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart. Met een dergelijke verklaring wordt aangegeven dat tegen afwijking van de ruimtelijke regels in het luchthavenbesluit geen bezwaar bestaat. De verklaring kan worden geweigerd met het oog op de veiligheid in verband met de nabijheid van de luchthaven. Ten aanzien van een woning of een kwetsbaar gebouw wordt overeenkomstig artikel 11, derde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar slechts afgegeven bij nieuwbouw op een open plek in de bestaande bebouwing, bij verandering van de functie van een gebouw, of bij verplaatsing van een woning of een kwetsbaar gebouw naar een minder risicodragende locatie binnen het gebied van de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour. In het geval van dit laatste wordt overeenkomstig artikel 11, vierde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar pas afgegeven nadat aan de oude woning of het oude kwetsbare gebouw de functie is onttrokken.

In het gebied van de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour is overeenkomstig artikel 10, vijfde lid, aanhef en onderdeel b, van het Besluit burgerluchthavens een verklaring van geen bezwaar mogelijk voor vervangende nieuwbouw van een beperkt kwetsbaar gebouw (gebouw met een onderwijs- of gezondheidszorgfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving) en voor nieuwbouw van een overig gebouw (gebouw niet zijnde een woning, een beperkt kwetsbaar gebouw of een kwetsbaar gebouw).

Artikel 14

De regels ten aanzien van de functie en het gebruik van de grond vanwege de geluidbelasting die in de omgevingsplannen moeten worden opgenomen, vinden hun grondslag in artikel 12 van het Besluit burgerluchthavens.

Op grond van deze regels dienen in het gebied van de 70 dB(A) L_{den} -contour woningen, niet zijnde bedrijfswoningen, en geluidsgevoelige gebouwen (scholen, ziekenhuizen en verpleeg- en verzorgingshuizen) aan hun functie te worden onttrokken.

In het 56 dB(A) L_{den} -gebied is nieuwbouw van woningen, niet zijnde een bedrijfswoning, en geluidsgevoelige gebouwen in principe niet toegestaan. Nieuwbouw van andere gebouwen is wel toegestaan. Ingevolge artikel 12, derde lid, van het Besluit burgerluchthavens, zal voor een woning of geluidsgevoelig gebouw de verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart slechts worden verleend voor een woning of een geluidsgevoelig gebouw die of een open plek in de bestaande bebouwing opvult, of zal dienen ter vervanging van op die plaats reeds aanwezige bebouwing dan wel binnen het desbetreffende gebied wordt verplaatst naar een locatie waar de geluidbelasting ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer minder is. In het geval van het laatste wordt overeenkomstig artikel 12, vierde lid, van het Besluit burgerluchthavens de verklaring van geen bezwaar pas afgegeven nadat de oude woning of het oude geluidsgevoelige gebouw aan de functie is onttrokken.

Op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van het Besluit burgerluchthavens dient in het luchthavenbesluit het gebied van de 48 dB(A) L_{den} geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer te worden opgenomen. In het gebied gelegen tussen de geluidcontour van 56 dB(A) L_{den} en de geluidcontour van 48 dB(A) L_{den} worden door het bevoegd gezag geen ruimtelijke beperkingen voorgeschreven. Het bevoegd gezag acht het van belang dat op provinciaal en gemeentelijk niveau ruimtelijk beleid wordt gevoerd waarmee binnen dit gebied ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen onder de aan- en uitvliegroutes worden voorkomen.

Artikel 15

Het veiligheidsgebied bevindt zich in het verlengde van de start- en landingsbanen op de luchthaven en dient zo min mogelijk objecten of hoogteverschillen (zoals greppels, sloten, steile hellingen) te bevatten om het risico op schade aan een vliegtuig ten gevolge van het bij een incident doorschieten of het te vroeg landen ervan te verminderen.

Het derde lid bevat de voorwaarden waaronder een obstakel of een helling toch aanwezig mag zijn binnen het veiligheidsgebied. Onderdeel a van dit lid moet worden gezien in relatie tot de mogelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart te verlenen voor het oprichten van een nieuw obstakel of een nieuwe helling. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar voor een obstakel zal worden beoordeeld of het obstakel voldoet aan de in bijlage 4 bij de Regeling burgerluchthavens opgenomen voorschriften van ICAO DOC 9157 ten aanzien van de breekbaarheid en lichtheid.

Bestaande obstakels en hellingen kunnen gelet op het derde lid, onderdeel b, blijven staan als zij vóór het moment van inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit reeds op basis van een in het verleden afgegeven omgevingsvergunning aanwezig waren in het veiligheidsgebied.

Voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of werkzaamheden, waarvoor vroeger een aanlegvergunning noodzakelijk was, geldt dat deze werken of werkzaamheden slechts mogen worden uitgevoerd als in het kader van het verlenen van de daarvoor noodzakelijke omgevingsvergunning vooraf is getoetst of het werk of de werkzaamheid voldoet aan de eisen die gesteld zijn in het tweede lid. Het betreft hierbij onder andere straatmeubilair en aardwallen.

Artikel 16

De regels die gelden in gebieden met hoogtebeperkingen zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 14 van het Besluit burgerluchthavens en het bepaalde in de op grond van artikel 8 van de Regeling burgerluchthavens van toepassing verklaarde onderdelen van hoofdstuk 4 van deel 1 van bijlage 14 van het Verdrag inzake de burgerluchtvaart. Ook de berekening van de aard en omvang van de gebieden vindt zijn grondslag in deze onderdelen van bijlage 14.

Dit artikel leidt ertoe dat gemeenten voor deze gebieden in hun omgevingsplannen hoogtebeperkingen moeten opnemen voor een obstakel (object dat zich boven het maaiveld bevindt en dat zich niet voortbeweegt).

Nieuwe obstakels die door het obstakelvlak heen steken kunnen er alleen nog komen als het obstakels betreft waarvoor een omgevingsvergunning moet worden verleend en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, middels het verlenen van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart, heeft verklaard dat tegen het afgeven van de desbetreffende omgevingsvergunning geen bezwaar bestaat. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of de hoogte van het obstakel de vliegveiligheid negatief beïnvloedt. Indien dat het geval is, zal, op basis van artikel 8.9, vijfde lid, van de Wet luchtvaart de verklaring worden geweigerd.

Voor reeds aanwezige obstakels, die door de obstakelvlakken heen steken, geldt dat deze alleen kunnen blijven staan indien vóór inwerkingtreding van het luchthavenbesluit voor het obstakel een omgevingsvergunning is verleend.

Aangezien de handhaving van ruimtelijke regels bij de gemeenten ligt, is het de taak van de gemeente om de betrokken grondeigenaar hiervan op de hoogte te stellen en er voor zorg te dragen dat deze de hoogte van zijn bomen in overeenstemming brengt met de bepalingen in het (aangepaste) omgevingsplan.

Artikel 17

Voor de communicatie tussen de luchthaven en luchtvaartuigen die van de luchthaven gebruik maken en voor de navigatie en plaatsbepaling van deze luchtvaartuigen wordt gebruik gemaakt van apparatuur die veelal werkt met behulp van radiogolven, satellieten of radar. De aanwezigheid of de hoogte van objecten in de directe omgeving van deze apparatuur kan de werking ervan beïnvloeden. Teneinde de goede werking van deze apparatuur te kunnen garanderen worden eisen gesteld aan de hoogtes van objecten in gebieden rondom de luchthaven en in het verlengde van de (hoofd) start- en landingsbaan.

Ook voor deze gebieden geldt, net als in de in artikel 12 vastgelegde obstakelgebieden, dat het oprichten van nieuwe obstakels die door het vlak met hoogtebeperkingen heen steken, alleen mogelijk is op basis van een omgevingsvergunning en een verklaring van geen bezwaar van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Bij de afgifte van een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of de werking van de apparatuur wordt verstoord door de hoogte, de situering, de vorm of het materiaalgebruik van het obstakel en hierdoor de vliegveiligheid negatief beïnvloed wordt. Bestaande obstakels kunnen alleen blijven bestaan als vóór de inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

Indien het obstakel een boom of struik betreft kan deze ook blijven staan, tenzij de ILT op schriftelijk verzoek van de exploitant van de luchthaven of de LVNL beoordeelt dat de boom of struik een onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert of leidt tot ernstige operationele beperkingen in het gebruik van de luchthaven.

Artikel 18

Op luchthaven Rotterdam zal de (hoofd)start- en landingsbaan worden uitgerust met elektronische hulpmiddelen ten dienste van het opstijgen of landen door luchtvaartuigen. Om die reden is in dit besluit overeenkomstig artikel 9, aanhef en onderdeel h, van het Besluit burgerluchthavens een gebied vastgesteld van 6 kilometer rondom het luchthavengebied waarin nieuwe gevallen van gebruik of functie die een sterke vogelaantrekkende werking hebben, worden verboden. Aanvaringen tussen luchtvaartuigen en vogels vormen immers een reëel gevaar voor de luchtvaart. Dit geldt met name in de buurt van luchthavens die worden gebruikt door snelle luchtvaartuigen, zoals straalvliegtuigen. Vogels hebben bij dit soort vliegtuigen weinig tijd om uit te wijken. Het vogelaanvaringsgevaar wordt daarbij versterkt door de aanwezigheid van gebieden met een sterke vogelconcentratie in de nabijheid van de luchthaven. Van de in artikel 18 opgenomen vormen van grondgebruik en functies, zoals bijvoorbeeld viskwekerijen met extramurale bassins, kan in redelijkheid worden aangenomen dat deze – door te dienen als locatie met voedselaanbod, rustplaats of slaapplek – grote vogelconcentraties kunnen aantrekken. Het toevoegen van zaken of activiteiten die een sterke aantrekkingskracht op vogels hebben kan de situatie op en rond de luchthaven verslechteren. Daarop bepaalt artikel 18, tweede lid, dat nieuwe gevallen van gebruik of functie binnen deze categorieën niet zijn toegestaan. Een uitzondering op deze regel is mogelijk als overeenkomstig artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart hiervoor een verklaring van geen bezwaar is verleend. Bij de afweging omtrent de afgifte van een verklaring van geen bezwaar wordt betrokken of door de vogelaantrekkende functie het risico voor het luchtverkeer toeneemt. Een reeds bestaand gebruik of een functie binnen de genoemde categorieën is toegestaan indien het gebruik of die functie rechtmatig was vóór het moment van inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit. Daarnaast is een nieuwe functie of grondgebruik toegestaan indien uit een studie blijkt dat de vogelaantrekkende werking van de nieuwe functie of grondgebruik zo gering is dat deze geen onaanvaardbaar risico voor de vliegveiligheid oplevert. De mate van vogelaantrekkende werking van de voorgenomen nieuwe ontwikkeling zal sterk afhangen van de soort van activiteit en van locatie en de afstand tot de (baan van de) luchthaven. Het is de initiatiefnemer van een in het tweede lid opgenomen categorie grondgebruik of functie die de studie naar de vogelaantrekkende werking zal moeten uitvoeren en betalen. De initiatiefnemer zal met de studie moeten aantonen dat ten gevolge van de nieuwe ontwikkeling het risico op vogelaanvaringen niet toeneemt. Activiteiten mogen niet in strijd met het omgevingsplan plaatsvinden. De gemeente is de instantie die omgevingsplannen vaststelt en handhaaft. Bij het aanvragen van een vergunning voor mogelijk vogelaantrekkende activiteiten is de gemeente het bevoegd gezag voor toetsing aan het omgevingsplan. Met de vergunningaanvraag dient de initiatiefnemer de studie naar vogelaantrekkende werking bij de gemeente in. Omdat in de studie de conclusie moet zijn opgenomen of de voorgenomen activiteit leidt tot een onaanvaardbaar risico op vogelaanvaringen voor vliegtuigen, kan de gemeente derhalve beslissen of de vergunning verleend kan worden.

Artikel 19

Het gebruik van lasers kan van invloed zijn op de luchtvaartveiligheid. De hiervan afkomstige lichtbundel kan afleidend, misleidend, hinderlijk of verstorend zijn. In het geval dat de vliegers in (oog)contact komen met de lichtbundel kan dit leiden tot een schrikreactie, tijdelijke verblinding en in uitzonderlijke gevallen zelfs blindheid. Met name in de buurt van luchthavens is het effect van laserlicht het grootst aangezien de vliegtuigen relatief laag vliegen en – als gevolg daarvan – dicht bij de lichtbron. Het risico is het grootst tijdens de nadering. Hierbij bevindt het vliegtuig zich in een van de meest kritieke fasen van de vlucht. Tijdens deze vluchtfase wordt door vliegers naar buiten gekeken voor visuele referentie. Wanneer de bemanning hierbij wordt afgeleid, gehinderd of zelfs verblind kan dit de veiligheid sterk beïnvloeden. In uitzonderlijke situaties kan dit leiden tot luchtvaartongevallen. Om het risico van lasers op de luchtvaartveiligheid te beperken dient op grond van artikel 9, aanhef en onderdeel i, van het Besluit burgerluchthavens een laserstraalvrij gebied te worden vastgesteld rondom luchthavens die, zoals de luchthaven Rotterdam, zijn opengesteld buiten de daglichtperiode. In dit gebied is het gebruik van laserstralen die een verstorend effect kunnen hebben op de vliegveiligheid verboden. Het laserstraalvrij gebied is bepaald overeenkomstig artikel 10 van de Regeling burgerluchthavens. Een reeds bestaand gebruik of een functie is toegestaan indien het gebruik of die functie rechtmatig was vóór het moment van inwerkingtreding van dit luchthavenbesluit.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,