



2025/519

18.3.2025

**BESCHLUSS (EU) 2025/519 DER KOMMISSION**

**vom 5. März 2025**

**über das Verfahren für die Einführung von Betriebsbeschränkungen am Flughafen Schiphol auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates**

*(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2025) 1355)*

**Nur der niederländische Text ist verbindlich**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 598/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG<sup>(1)</sup>, insbesondere auf Artikel 8 Absatz 3,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit Schreiben vom 4. September 2024<sup>(2)</sup> teilten die Niederlande der Kommission gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 (im Folgenden „Verordnung“) ihre Absicht mit, am Flughafen Schiphol lärmbedingte Betriebsbeschränkungen einzuführen (im Folgenden „Mitteilung“).
- (2) Mit Schreiben vom 27. September 2024<sup>(3)</sup> baten die Kommissionsdienststellen die niederländischen Behörden um weitere Spezifikationen zu den mitgeteilten Höchstgrenzen für Flugbewegungen und um weitere Klarstellungen, damit sie das Verfahren zur Einführung von Betriebsbeschränkungen am Flughafen Schiphol überprüfen und die Vereinbarkeit der geplanten Maßnahmen mit der Verordnung bewerten können.
- (3) Mit Schreiben vom 6. Dezember 2024<sup>(4)</sup> legten die niederländischen Behörden zusätzliche Elemente zur Ergänzung der Mitteilung vor, in denen die genaue jährliche Höchstgrenze für Flugbewegungen mit 478 000 angegeben wurde und die weitere Informationen zum Basisszenario, zum Beitrag der vorgeschlagenen Maßnahmen zum Lärmminde­rungsziel und zu den zugrunde liegenden Annahmen enthielten. Die Mitteilung wurde ab dem Eingangsdatum der von den niederländischen Behörden übermittelten zusätzlichen Informationen als vollständig angesehen.
- (4) In der Verordnung sind die Vorschriften und Verfahren festgelegt, die von einem Mitgliedstaat vor der Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union einzuhalten sind.
- (5) Das von den Niederlanden am 4. September 2024 mitgeteilte und am 6. Dezember 2024 ergänzte Verfahren zur Einführung von Betriebsbeschränkungen am Flughafen Schiphol wurde von der Kommission gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 überprüft.
- (6) Dieser Beschluss geht nur auf die Elemente der Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen ein, die die Kommission wegen nicht vollständiger Einhaltung der in der Verordnung vorgesehenen Verfahren beanstandet. Die Kommissionsdienststellen haben ein Überprüfungsverfahren gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung durchgeführt, dessen Ergebnisse sich in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wiederfinden, die gleichzeitig mit der Notifizierung dieses Beschlusses an die niederländischen Behörden veröffentlicht wird.
- (7) Die Mitteilung enthielt als Anhang den Lärmaktionsplan 2024-2029 für den Flughafen Schiphol, der die aktuellste strategische Lärmkarte aus dem Jahr 2021 zur Ermittlung der Lärmsituation am Flughafen Schiphol enthält. Die Niederlande geben an, bei der Bewertung der Lärmsituation im Einklang mit Anhang I der Verordnung eine Methode gemäß dem Bericht Doc. 29 der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz verwendet zu haben.

<sup>(1)</sup> ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 65.

<sup>(2)</sup> Registriert unter den Aktenzeichen Ares(2024)6274926, Ares(2024)6274959 und Ares(2024)6275032.

<sup>(3)</sup> Ares(2024)6858995.

<sup>(4)</sup> Ares(2025)87541.

- (8) Für die Ermittlung der Lärmsituation nahmen die niederländischen Behörden als Ausgangspunkt die prognostizierte Nutzung des Flughafens Schiphol für das Jahr 2023 an und erstellten eine Prognose für die Situation im November 2024. Dabei gingen sie von jährlich 500 000 gewerblichen Flugbewegungen zum oder vom Flughafen Schiphol aus, 32 000 davon nachts.
- (9) Die Berechnungen zeigen folgende Lärmsituation:
- 7 081 Häuser liegen innerhalb der  $L_{den}$ -Kontur von 58 dB(A);
  - 113 862 Personen leiden innerhalb der  $L_{den}$ -Kontur von 48 dB(A) unter starken Belästigungen;
  - 5 685 Häuser liegen innerhalb der  $L_{night}$ -Kontur von 48 dB(A);
  - 24 365 Personen leiden innerhalb der  $L_{night}$ -Kontur von 40 dB(A) unter starken Schlafstörungen.
- (10) Die Niederlande haben ein Lärminderungsziel festgelegt und in ihren Lärmaktionsplan 2024-2029 aufgenommen.
- (11) Das Lärminderungsziel gliedert sich in folgende Teilziele:
- a) eine Reduktion der innerhalb der  $L_{den}$ -Kontur von 58 dB(A) liegenden Häuser um 20 %;
  - b) eine Reduktion der innerhalb der  $L_{den}$ -Kontur von 48 dB(A) unter starken Belästigungen leidenden Personen um 20 %;
  - c) eine Reduktion der innerhalb der  $L_{night}$ -Kontur von 48 dB(A) liegenden Häuser um 15 %;
  - d) eine Reduktion der innerhalb der  $L_{night}$ -Kontur von 40 dB(A) unter starken Schlafstörungen leidenden Personen um 15 %.
- (12) In der Mitteilung wurde spezifiziert, dass die Lärminderungsteilziele a und b in zwei Phasen erreicht werden müssen:
- 15 % in einem ersten Schritt bis zum 1. November 2025 und
  - die restlichen 5 % in einer späteren Phase, die zeitlich nicht festgelegt wurde.
- (13) Die Teilziele c und d müssen ebenfalls bis zum 1. November 2025 erreicht werden.
- (14) Dieser Beschluss betrifft nur den ersten Schritt, d. h. die Reduzierung der betroffenen Personen und Häuser in den spezifizierten Lärmkonturen um 15 %, und greift der künftigen Bewertung des Verfahrens zur Einführung der verbleibenden Reduktion um 5 % durch die Kommission insofern nicht vor, als hierfür neue Betriebsbeschränkungen und eine neue Mitteilung erforderlich sind.
- (15) Bei der Festlegung der Lärmsituation und des Basiswerts, anhand dessen das Erreichen des Lärminderungsziels gemessen wird, haben die niederländischen Behörden beschlossen, bestimmte Maßnahmen zur Lärminderung in das Basisszenario aufzunehmen, weshalb diese nicht als Beitrag zur Erreichung des Lärminderungsziels angesehen werden.
- (16) Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die der Luftfahrtsektor bereits angekündigt hatte oder voraussichtlich ergreifen wird, unabhängig etwaiger Anforderungen der niederländischen Behörden. Sie werden in der Mitteilung als „autonome Entwicklungen“ bezeichnet. Zu diesen Maßnahmen gehören die autonome Flottenerneuerung und bestimmte betriebliche Verfahren zur Lärminderung. Die autonome Flottenerneuerung beruht auf der Annahme der niederländischen Behörden hinsichtlich der „Business-as-usual“-Flottenerneuerung der Luftfahrtunternehmen. Laut den niederländischen Behörden beruhen die Annahmen auf Branchentrends. Die Mitteilung enthält jedoch keine weitere Begründung dafür, wie die Branchentrends ermittelt wurden und wie die spezifische Situation und die Besonderheiten des Flughafens Schiphol bei der Präzisierung der Annahmen berücksichtigt wurden. In Bezug auf die betrieblichen Verfahren umfassen diese eine verstärkte Anwendung von Verfahren des Anflugs mit kontinuierlichem Sinkflug (Continuous Descent Approach, CDA) und des reduzierten Landeklappenbetriebs, eine 95%ige Einhaltung des lärmindernden Abflugverfahrens (Noise Abatement Departure Procedure, NADP-2) und die im Programm „Minder Hinder Schiphol“ enthaltenen Maßnahmen, die vor November 2024 umgesetzt werden sollten und in Anhang B des Berichts „To70“ aufgeführt sind, der in die öffentliche Konsultation vom März 2023 aufgenommen wurde.

- (17) Um das Lärminderungsziel bis November 2025 zu erreichen, sehen die niederländischen Behörden die folgende Maßnahmen als erforderlich an:
- Einsatz leiserer Luftfahrzeuge in der Nacht durch KLM Royal Dutch Airlines;
  - zusätzliche Flottenerneuerung auf der Grundlage der Flugpläne der Luftfahrtunternehmen über die autonome Flottenerneuerung hinaus;
  - Steuerung von Anreizen für den Einsatz leiserer Luftfahrzeuge über die Flughafengebühren;
  - Nachtflugverbot für Luftfahrzeuge mit einer Marge von -13 EPNdB oder mehr auf dem Flughafen Schiphol;
  - Begrenzung der jährlichen Flugbewegungen während der Nacht auf 27 000;
  - Begrenzung der jährlichen Flugbewegungen insgesamt auf 478 000.
- (18) Die niederländischen Behörden kamen zu dem Schluss, dass die jährliche Höchstgrenze für Flugbewegungen auf 478 000 festgelegt werden müsste, um bei allen Teilzielen des Lärminderungsziels eine Reduzierung um mindestens 15 % zu erreichen. Bei den Teilzielen b, c und d würde die Kombination der Maßnahmen insbesondere in der Nacht die mit dem Lärminderungsziel festgelegte Lärminderung übersteigen.
- (19) Es sei darauf hingewiesen, dass die jährliche Höchstgrenze nur für den gewerblichen Linien- und Nichtlinienflugverkehr gilt. Der Flugbetrieb der allgemeinen Luftfahrt und mit Geschäftsreiseflugzeugen wird in die jährliche Höchstgrenze am Flughafen Schiphol nicht miteinbezogen.
- (20) Im Anschluss an die Mitteilung und gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung überprüfte die Kommission das Verfahren zur Einführung der lärmbedingten Betriebsbeschränkungen.
- (21) Die Kommission stellte fest, dass bei einigen Elementen der Mitteilung das in der Verordnung festgelegte Verfahren zur Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen nicht vollständig eingehalten wurde.
- (22) Gemäß Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung stellen die Mitgliedstaaten bei der Ergreifung von Lärminderungsmaßnahmen sicher, dass die absehbare Auswirkung einer Reduzierung des Fluglärms an der Quelle als mögliche Maßnahme betrachtet wird. Die Flottenerneuerung ist als eine derartige Maßnahme zu betrachten, da Luftfahrtunternehmen ältere Luftfahrzeuge gegen neuere auswechseln, die weniger Lärm verursachen.
- (23) Laut der Mitteilung ist das Lärminderungsziel im Vergleich zum Basiswert zu messen, was die Auswirkungen autonomer Entwicklungen, wie in Erwägungsgrund 16 beschrieben, im Verlauf der Zeit einschließt. Die Niederlande machen geltend, dass dies die Ermittlung der Auswirkungen und des Beitrags zum Lärminderungsziel der von den niederländischen Behörden vorgeschlagenen neuen Maßnahmen isoliert von den Maßnahmen, die die Branche auf eigene Initiative ergreift, ermöglicht. Dies bedeutet, dass die Niederlande beabsichtigen, das Lärminderungsziel *zusätzlich* zu etwaigen Lärminderungen, die sich aus den autonomen Entwicklungen in der Branche ergeben, zu erreichen.
- (24) Der Mitteilung zufolge reichen die autonomen Entwicklungen nicht aus, um das Lärminderungsziel zu erreichen, da diese durch die Zunahme des Verkehrsaufkommens neutralisiert würden. Die Kommission stellt jedoch fest, dass es aufgrund der vorgeschlagenen jährlichen Höchstgrenze für Flugbewegungen von 478 000 nicht zu einem weiteren Anstieg des Flugverkehrs kommen wird und dass daher die autonomen Entwicklungen in der Branche zur Reduzierung des Lärms am Flughafen über November 2025 hinaus beitragen können. Aus diesen Gründen und unbeschadet der Lärmschutzrichtlinie<sup>(5)</sup> sollten die niederländischen Behörden bei ihrer Analyse der absehbaren Auswirkungen einer Reduzierung des Fluglärms an der Quelle die Auswirkungen einer Kombination aus der ab November 2025 eingeführten Höchstgrenze für Flugbewegungen und den autonomen Entwicklungen in der Branche berücksichtigen.

(5) Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. L 189 vom 18.7.2002, S. 12).

- (25) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die niederländischen Behörden keine Begründung für die Methode und die Annahmen vorgelegt haben, die der Aufteilung der Flottenerneuerung in den Teil des Basisszenarios zur autonomen Flottenerneuerung, wie in Erwägungsgrund 8 erläutert, und der zusätzlichen Flottenerneuerung zugrunde liegen, die als Maßnahme zur Erreichung des Lärmziels betrachtet wird. Die Kommission stellt fest, dass die Begründung und die Methode, die der Aufteilung zugrunde liegen, notwendig sind, um den Niederlanden die Bestimmung der Kosteneffizienz und der absehbaren Auswirkungen einer Reduzierung des Fluglärms an der Quelle zu ermöglichen.
- (26) Gemäß Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung stellen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Bestimmung der kosteneffizientesten Maßnahme oder Kombination von Maßnahmen sicher, dass die Auswirkungen betrieblicher Verfahren zur Lärminderung auf das Lärminderungsziel berücksichtigt werden. Die betrieblichen Verfahren zur Lärminderung umfassen den kontinuierlichen Sinkflug (Continuous Descent Operations, CDO), den kontinuierlichen Steigflug (Continuous Climb Operations, CCO), die lärmindernden Abflugverfahren (Noise Abatement Departure Procedure, NADP) und die leistungsorientierte Navigation (Performance Based Navigation, PBN) im Terminalbereich um Flughäfen.
- (27) Insbesondere in Bezug auf NADP-Verfahren machen die Niederlande geltend, dass zwischen dem 1. Januar 2023 und dem 28. Juli 2024 mehr als 95 % der Flüge bereits nach dem NADP-2-Verfahren durchgeführt wurden. Die Niederlande behaupten, dass dieses Verfahren bei Flügen, die dieses noch nicht anwenden, rechtlich nicht durchsetzbar sei. Zudem würden einige Piloten ein anderes Verfahren anwenden als jenes, das von dem Luftfahrtunternehmen, für das sie tätig sind, vorgeschrieben wird. PBN-Verfahren ermöglichen es Luftfahrzeugen, sehr präzise laterale Flugwege sowie verbesserte Steig- und Sinkflugprofile zu fliegen, was zur Lärminderung beiträgt. Gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1048 der Kommission<sup>(6)</sup> über die PBN müssen Anbieter von Flugverkehrsmanagement- und Flugsicherungsdiensten eine reibungslose und sichere Umstellung zur Erbringung ihrer Dienste mittels leistungsorientierter Navigation gewährleisten und PBN-Verfahren veröffentlichen. LVNL hat mehrere PBN-Verfahren veröffentlicht, darunter Verfahren mit der Funktion „Radius to Fix“ (RF), die es Luftfahrzeugen ermöglichen, zwischen den Wohngebieten genauer zu navigieren und so die Kurspreizung zwischen bebauten Gebieten zu verringern.
- (28) Wie in Erwägungsgrund 16 beschrieben, sind einige betriebliche Verfahren in das Basisszenario aufgenommen worden. Aufgrund der jährlichen Höchstgrenze für Flugbewegungen werden die Auswirkungen dieser autonomen Entwicklungen nicht mehr durch die Zunahme des Verkehrsaufkommens neutralisiert und können daher zur Reduzierung des Lärms am Flughafen über November 2025 hinaus beitragen. Die niederländischen Behörden lehnten es jedoch ab, weitere betriebliche Maßnahmen zur Lärminderung in Betracht zu ziehen, und zwar erstens solche, die über die im Programm „Minder Hinder Schiphol“ festgelegten hinausgehen, und zweitens jene, die zwar in diesem Programm enthalten sind, aber bis zum geplanten Termin bis November 2024 noch nicht umgesetzt wurden. Die Kommission stellt fest, dass die niederländischen Behörden daher die Auswirkungen dieser Maßnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung nicht vollständig geprüft haben.
- (29) Gemäß Artikel 5 Absatz 6 der Verordnung dürfen Betriebsbeschränkungen keine Diskriminierung darstellen.
- (30) In Bezug auf die Nichtdiskriminierung stellt die Kommission fest, dass die Maßnahmen ausschließlich auf die gewerbliche Luftfahrt abzielen. Die niederländischen Behörden erklärten, dass der von der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsluftfahrt verursachte Lärm in das Basisszenario einbezogen werden. Für diese Arten von Flugdiensten wird ein Aufschlag von 2,5 % auf den Lärm angewandt, der im Hinblick auf das in der Mitteilung genannte Lärmziel nicht vernachlässigbar erscheint. Die Kommission stellt fest, dass diese Flugbetriebsarten somit zum allgemeinen Lärmproblem um den Flughafen Schiphol beitragen. Die niederländischen Behörden haben den von diesen Betriebsarten verursachten Lärm in das Basisszenario aufgenommen, auf das sie die Lärminderungspläne anwenden. Die Mitteilung enthält jedoch keine Lärminderungsmaßnahmen für die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsluftfahrt. Deswegen trägt ausschließlich die gewerbliche Luftfahrt die durch die Lärminderung verursachte Gesamtlast, die sich aus dem gesamten Flugbetrieb am Flughafen Schiphol ergibt, obwohl sowohl die allgemeine Luftfahrt als auch die Geschäftsluftfahrt zum Lärmproblem beitragen. Dieser Ansatz ist zum Nachteil der gewerblichen Luftfahrt diskriminierend. Die Miteinbeziehung der allgemeinen Luftfahrt und der Geschäftsluftfahrt in die Lärminderungsmaßnahmen hätte die Notwendigkeit von Betriebsbeschränkungen verringern können.
- (31) Schließlich stellt die Kommission fest, dass die zuständigen Behörden gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung die Umsetzung der Betriebsbeschränkungen verfolgen und überwachen sowie gegebenenfalls tätig werden müssen —

<sup>(6)</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2018/1048 der Kommission vom 18. Juli 2018 zur Festlegung von Anforderungen an die Luftraumnutzung und von Betriebsverfahren in Bezug auf die leistungsorientierte Navigation (ABl. L 189 vom 26.7.2018, S. 3).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

(1) Die Kommission stellt auf der Grundlage ihrer Überprüfung der Einhaltung des Verfahrens gemäß der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 durch die Niederlande fest, dass das Verfahren mit Ausnahme der folgenden Elemente eingehalten wurde:

- a) Die Niederlande schlossen unter Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 6 der Verordnung die allgemeine Luftfahrt und die Geschäftsluftfahrt von den Betriebsmaßnahmen aus, während gleichzeitig der bei diesem Flugbetrieb verursachte Lärm in die Lärmsituation miteinbezogen wurde.
- b) Die Niederlande haben die absehbaren Auswirkungen von Maßnahmen zur Reduzierung des Fluglärms an der Quelle durch autonome Flottenerneuerung gemäß Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung nur teilweise berücksichtigt.
- c) Die Niederlande haben die betrieblichen Verfahren zur Lärminderung gemäß Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung nur teilweise berücksichtigt.

(2) Die Niederlande sind aufgefordert, diesen Beschluss zu prüfen und die Kommission über ihr weiteres Vorgehen zu unterrichten, bevor sie diese Betriebsbeschränkungen am Flughafen Schiphol einführen.

*Artikel 2*

Dieser Beschluss ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 5. März 2025

*Für die Kommission*  
Apostolos TZITZIKOSTAS  
*Mitglied der Kommission*