

Vergaderjaar 2025–2026

31 936

Luchtvaartbeleid

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 1291

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2026

Conform het verzoek¹ van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, doe ik de Kamer hierbij een reactie toekomen op een aantal openstaande verzoeken² inzake luchtvaart, voorafgaand aan het commissiedebat Schiphol van 19 mei a.s.

1. Reactie brief Maatschappelijke Raad Schiphol inzake advies en proces over ontwerpwijziging LVB Schiphol

De Maatschappelijke Raad Schiphol (hierna: MRS) heeft een advies uitgebracht over de ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB) d.d. 20 maart 2026. Daarnaast heeft de MRS op 16 april 2026 een brief gestuurd inzake de procedure van de LVB-wijziging. De commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een reactie verzocht op beide brieven. Het ministerie heeft zowel op het advies als op de nagekomen brief gereageerd richting de MRS middels een appreciatiebrief. Deze is bijgevoegd als bijlage bij deze Kamerbrief.

2. Reactie SchipholWatch en zienswijze Bewonersvereniging Vlieghinder Nieuwkoop inzake het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

Op 4 februari 2026 heeft de Kamer verzocht een reactie te ontvangen op een brief van SchipholWatch over de ontwerpwijziging van het luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). Deze brief is in het kader van de zienswijzeprocedure op het LVB gestuurd. In deze zienswijze geeft SchipholWatch aan dat het ontwerp-LVB volgens hen niet voldoet aan onder andere de eisen van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Daarnaast geeft SchipholWatch aan dat het voorgenomen

¹ 2026Z04937

² 2026Z08273, 2026Z06080, 2026Z02365, 2026Z05014, 2026Z05016, 2026Z05001

besluit geen effectieve bescherming biedt voor omwonenden, de bestaande overlast verankert en juridische risico's creëert.

Daarnaast heeft de Kamer op 12 maart 2026 gevraagd om een reactie van lenW op de zienswijze die door de bewonersvereniging Vliegghinder Nieuwkoop (hierna: Vliegghinder Nieuwkoop) op het LVB heeft ingediend. De Vereniging Vliegghinder Nieuwkoop geeft aan dat het positief is dat een einde wordt gemaakt aan de langdurige gedoogsituatie. Tegelijkertijd wordt gesteld dat het voorliggende ontwerp-LVB onvoldoende deugdelijk is onderbouwd en op meerdere punten tekortschiet. Ook zou belangrijke informatie ontbreken of niet zijn gedeeld en adviezen en waarschuwingen van onder meer de Commissie mer, ILT en andere partijen onvoldoende zijn meegenomen. Het ontwerp wordt in de context van eerdere beleidskeuzes en gerechtelijke uitspraken geplaatst, waaronder de uitspraak van 20 maart 2024, waarin is geoordeeld dat de rechtsbescherming van omwonenden tekortschiet. Ook worden er vraagtekens geplaatst bij de belangenafweging tussen de belangen van omwonenden en die van de luchtvaartsector.

Hierbij ontvangt de Kamer een reactie op beide brieven.

Afweging belangen en relatie met het EVRM

In het RBV-vonnis oordeelt de rechter dat de Staat onrechtmatig handelt door de geldende wettelijke regels voor geluidshinder rondom Schiphol al langere tijd niet te handhaven (anticiperend handhaven). Daarnaast oordeelt de rechter dat de Staat in het verleden geen goede belangenafweging heeft gemaakt tussen de belangen van de luchtvaart en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden. SchipholWatch geeft in haar brief aan dat de Staat volgens hen nog steeds artikel 8 van het EVRM schendt omdat omwonenden onvoldoende worden beschermd. Ook Vliegghinder Nieuwkoop zet vraagtekens bij de gemaakte belangenafweging in het licht van de rechtelijke uitspraken.

Reactie lenW

Het kabinet heeft in juni 2022 het Hoofdlijnenbesluit Schiphol genomen om de geluidshinder in de omgeving van de luchthaven terug te dringen en de balans tussen de economische belangen van de luchthaven en de luchtvaartsector aan de ene kant, en de belangen van omwonenden aan de andere kant, te herstellen. Hiertoe is door het kabinet een brede afweging van publieke belangen gemaakt, die in de Hoofdlijnenbrief Schiphol nader is toegelicht.³ Als opvolging van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol heeft het kabinet een geluidsdoel gesteld van onder andere –20% ernstig gehinderden op het etmaal en –15% ernstig slaapverstoorden in de nacht.⁴ Het gestelde geluidsdoel correspondeert met de nieuwe balans zoals vastgelegd in het Hoofdlijnenbesluit. Om te komen tot een maatregelenpakket om het geluidsdoel te behalen is de verplichte Europese balanced approach-procedure gevolgd. Deze procedure is gericht op een belangenafweging tussen geluid en economische belangen. De Europese Geluidverordening⁵ schrijft voor in welke volgorde maatregelen moeten worden overwogen om het gestelde geluidsdoel te behalen. Een exploitatiebeperking is volgens de Verordening een

³ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432

⁴ Het gestelde geluidsdoel is: –20% ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden contour, –20% woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour, –15% ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) Lnight contour, –15% woningen binnen de 48 dB(A) Lnight contour.

⁵ Geluidverordening (EU) nr. 598/2014.

maatregel van «last resort»; als er geen andere maatregel kan worden genomen om het geluidsdoel in te vullen kan in ultimo een capaciteitsbeperking worden doorgevoerd. Deze balanced approach-procedure is in 2025 afgerond.

Het eindresultaat is een gefaseerde aanpak om het gestelde geluidsdoel te halen. Het kabinet heeft er in dit kader voor gekozen om in fase 1 per november 2025 –15% op het etmaal van het geluidsdoel te realiseren. Het maatregelenpakket is een resultante van de in de procedure vereiste belangenafweging tussen het geluidsdoel en de meest kosteneffectieve manier om dit doel te bereiken. Per 1 november 2025 zijn de maatregelen (deels) ingevoerd.

Bij de gemaakte belangenafweging en daarmee het beschermingsniveau dat wordt vastgelegd heeft het kabinet onder andere de afweging uit de balanced approach-procedure, de milieu-informatie uit de Milieueffectrapportage (MER) en onderzoek naar het economisch belang van Schiphol betrokken. Hiermee hebben zowel de belangen van de leefomgeving als de economische belangen een plek in de afweging gekregen. Daarnaast zijn stakeholders en maatschappelijke partijen zo goed mogelijk bij deze belangenafweging (procedurele rechtvaardigheid in het kader van de fair balance) betrokken, om invulling te geven aan de vereiste belangenafweging van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Artikel 8 EVRM laat aan Lidstaten ruimte om alle betrokken belangen af te wegen en daarin eigen (politieke) keuzes te maken. Volgens het kabinet voldoet dit LVB hiermee aan de vereiste fair balance. Ten aanzien van de grenswaarden op bepaalde locaties kan gezegd worden dat in de voorliggende wijziging van het LVB het maatregelenpakket van de balanced approach-procedure als basis wordt genomen voor onder meer de vaststelling van de geluidsgrenswaarden in de handhavingspunten. De geluidsreducerende maatregelen werken door in de hoogte van het toegestane geluid op locaties rondom de luchthaven. De basis voor de afwikkeling van het vliegverkeer op de verschillende start- en landingsbanen is het strikt preferentieel baangebruik, waarbij in eerste instantie de banen worden ingezet die voor de omgeving per saldo zo min mogelijk overlast veroorzaken. Hierbij is uitgegaan van de in het LVB vastgelegde toegestane capaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per gebruiksjaar, waarvan maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen in de nacht. De rechtsbescherming van omwonenden wordt geboden doordat de luchtvaartautoriteit van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-Luchtvaartautoriteit) dan kan handhaven op de grenswaarden voor geluid. Omwonenden kunnen zich vervolgens beroepen op de grenswaarden die in hun woonkern gelden.

Met de voorliggende wijziging van het LVB worden daarnaast extra handhavingspunten voor geluid toegevoegd, in een ruimere omgeving rondom de luchthaven dan in het vigerende LVB. Dit is in lijn met de uitspraak van de rechter in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV). Doordat het anticiperend handhaven met de inwerkingtreding van de algehele LVB-wijziging kan worden beëindigd en daarmee dus de gedoogsituatie van de geluidsgrenzen wordt beëindigd, kunnen omwonenden zich na vaststelling van het LVB weer beroepen op grenswaarden voor geluid in handhavingspunten. Hierdoor wordt de rechtsbescherming met deze LVB-wijziging hersteld. Tegen deze LVB-wijziging kan beroep in eerste en enige aanleg worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarmee tevens rechtsbescherming wordt geboden via de bestuursrechtelijke weg.

Op 15 mei 2026 heeft de Kamer het advies van de Commissie voor de mer en een eerste reactie hierop van het kabinet ontvangen. De uitvoerings-toetsen van de ILT zijn reeds beschikbaar gesteld. Het beeld dat partijen onvoldoende zijn meegenomen wordt niet herkend. De hernieuwde balans wordt vastgelegd in het LVB, waarmee na vele jaren van gedogen (anticiperend handhaven) de juridische basis onder Schiphol en de rechtsbescherming van omwonenden wordt hersteld.

Aantal vliegtuigbewegingen, baangebruik en gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen

In de brief van Vliegghinder Nieuwkoop wordt betwist dat sprake is van een daadwerkelijke vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen. Daarbij wordt er gewezen op het feit dat eerdere hogere aantallen nooit formeel zijn gelegaliseerd en dat het huidige niveau feitelijk wordt vastgelegd en passend gemaakt binnen het nieuwe stelsel. Daarbij wordt aangegeven dat eerdere beleidsvoornemens, zoals het beperken van gebruik van secundaire banen, in de uiteindelijke voorstellen zijn losgelaten. Ook spreekt Vliegghinder Nieuwkoop zorgen uit over het opgenomen groei-model en stelt dat dit model leidt tot een toename van het aantal vluchten, terwijl de afname van geluid volgens Vliegghinder Nieuwkoop beperkt is. Daarbij wijst Vliegghinder Nieuwkoop op het verschil tussen technische geluidsreductie en de feitelijke hinderbeleving, onder meer door factoren zoals frequentie en piekbelasting, die volgens Vliegghinder Nieuwkoop onvoldoende worden meegenomen.

SchipholWatch stelt eveneens vragen met betrekking tot de systematiek voor gefaseerde terugkeer tot 500.000 vliegtuigbewegingen. SchipholWatch benoemt drie problemen met deze systematiek: 1) het Totaal Volume Geluid (TVG) als indicator, 2) de Aldersparadox en 3) automatische groei.

Reactie lenW

In de afgelopen jaren is er geen sprake geweest van formele verankering in een LVB van een maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen. Wel geldt dat dit de praktijk was van het anticiperend handhaven. lenW herkent niet dat in de concept wijziging van het LVB de huidige praktijk alsnog wordt vastgelegd. In de hierboven genoemde Hoofdlijnenbrief van 2022 is een geluidsdoel gesteld van –20%. Daartoe is de verplichte Balanced Approach procedure doorlopen. Uit die procedure volgt als last resort van geluidsmaatregelen het aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen, wat lager is dan de praktijk onder het anticiperend handhaven. In de nu voorliggende LVB wijziging wordt vastgelegd dat dit aantal conform de baangebruikregels van het NNHS moet worden gevlogen, waarbij sprake is van het vliegen op de banen die het minste overlast geven. Ook de handhavingspunten in dit LVB zijn gedimensioneerd op de regels voor preferent baangebruik. Dit stelsel van zogenaamd preferent baangebruik wordt dus met deze wijziging van het LVB niet losgelaten; het wordt juist voor het eerst juridisch vastgelegd.

Met betrekking tot de gefaseerde terugkeer is door het kabinet in mei 2025 besloten tot een invulling van de geluidswinst die behaald wordt na het behalen van het volledige geluidsdoel. Een belangrijk uitgangspunt is daarbij dat de gerealiseerde geluidswinst gelijk wordt verdeeld: 50% komt ten goede aan de omgeving en 50% wordt benut voor de luchtvaart. Hiermee wordt gewaarborgd dat een substantieel deel van de verbetering

direct bij omwonenden terechtkomt.⁶ Deze systematiek is uitgewerkt in het voorliggende ontwerp-LVB. Bij het ontwikkelen van de systematiek is in eerste instantie gekeken welke indicatoren als basis kunnen worden gebruikt om een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken. Aangezien meerdere belanghebbenden hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor een eenvoudige en overzichtelijke systematiek, is het de logische keuze om uit te gaan van het Totaal Volume Geluid (TVG) als norm. Het TVG betreft een eendimensionale maat die, kort gezegd, het geluid van alle startende en landende vliegtuigen op Schiphol bij elkaar optelt. Het TVG biedt een eenvoudig aangrijpingspunt om te sturen op de totale omvang van het geluid. Tegelijkertijd was een aandachtspunt bij het uitwerken de lokale en regionale impact van verdere geluidsreductie in combinatie met een stijgend volume als gevolg van een generieke maat. Daarom is er een cross-check analyse uitgevoerd om te onderzoeken hoe de TVG-methodiek uitpakt voor de hinderindicatoren (gelijkwaardigheidscriteria) die bijvoorbeeld in de balanced approach-procedure zijn gebruikt (tellingen voor woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen berekende geluidscontouren). Daarnaast is onderzocht wat de verwachte lokale effecten van de methodiek zijn als gevolg van de hogere verkeersvolumes. De onderzochte scenario's zien dat in de eindsituatie (2030) de geluidsbelasting in alle gemeenten rondom Schiphol lager is dan in de beginsituatie, al zullen de effecten per locatie verschillen.

TVG gaat over het geluid. Sturen op een reductie van de TVG betekent dat objectief gezien het geluid zal dalen. In de analyses is ook aangetoond dat dit ook lokaal leidt tot een daling van geluidsbelasting. Echter hoe mensen een geluidsreductie en de resterende hinder ervaren is ook (deels) subjectief, ondanks een dalende geluidsbelasting kunnen mensen nog steeds hinder ervaren, bijvoorbeeld door een toegenomen frequentie. De inzet is wel dat eenieder ook de daadwerkelijke daling van geluid in zijn of haar omgeving als een beperking van hinder ervaart. Daarom wordt er ook voor gekozen om slechts de helft in te zetten voor een toename van vliegtuigbewegingen en vloeit de andere helft van de geluidswinst terug naar de omgeving. Daarbij moet opgemerkt worden dat luchtvaart helaas, maar onvermijdelijk, altijd gepaard gaat met hinder. Met deze systematiek wordt daadwerkelijk ingezet op een verdere reductie van geluid, er wordt alleen niet gestuurd op andere hinderindicatoren zoals bijvoorbeeld piekgeluid. Voor de introductie van andere geluids- en hinderindicatoren, zoals piekgeluid of frequentie, is op dit moment geen grondslag voorhanden in de wet luchtvaart, dus het is niet mogelijk om in dit LVB andere hinderindicatoren dan het TVG mee te nemen. Daarvoor zou een wijziging noodzakelijk zijn, die voorbereid wordt in het kader van de stelselherziening vliegtuiggeluid waarover de Kamer al eerder is geïnformeerd.⁷ Het stelsel kan in 2030 in werking treden. Dit is een bijkomende reden dat gekozen is voor TVG als indicator. Tot die tijd wordt gewerkt met het huidige systeem, dat aansluit bij internationale inzichten voor geluidsmeting. Hoewel aanvullende indicatoren in de toekomst een waardevolle aanvulling kunnen zijn, betekent dit niet dat de huidige normering onvoldoende basis biedt of onvoldoende bescherming geeft.

Het resultaat is dus dat de methode op basis van het TVG qua lokale effecten gunstiger uitpakt voor de omgeving dan op basis van de hinderindicatoren. Oftewel, als gekozen zou worden voor de hinderindicatoren, zouden de stappen terug naar 500.000 vliegtuigbewegingen groter

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 564.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nrs. 426, 437, 450, 471, 486, 489, 496, 514, 519, 559, 564, 577 en 584.

en sneller worden. Verder bleek dat voor de onderzochte scenario's de lokale geluidseffecten voor alle gemeenten rondom Schiphol positiever zijn in de toekomstige eindsituatie (2030) met 500.000 vliegtuigbewegingen, dan in de beginsituatie (het moment dat de reductie van –20% ernstig gehinderden is bereikt) met 478.000 vliegtuigbewegingen. Op alle locaties rondom Schiphol is er sprake van een vermindering van de geluidbelasting. Hierbij geldt wel dat dit niet op alle locaties in dezelfde mate is te verwachten.

Ook is bij de in het LVB opgenomen systematiek voor een gefaseerde terugkeer gekozen voor een combinatie van controle op de beginstap en automatisme in de vervolgstappen. Dit zorgt ervoor dat niet elk jaar een keuze hoeft te worden gemaakt over de volgende trede van de gefaseerde terugkeer. Tegelijkertijd is wel zeker gesteld dat de eerste TVG-waarde die benodigd is om de gefaseerde terugkeer in werking te laten treden, ook echt is gehaald en de verlaging daarvan als gevolg van vlootverstillingsdoorzet. Zoals tijdens het commissiedebat Luchtvaart op 21 april 2026 aan de Kamer toegezegd, zal, voordat het LVB voor advies aan de Raad van State wordt gestuurd, in het ontwerp-LVB de mogelijkheid worden opgenomen tot parlementaire voorhang met betrekking tot de inwerking-treding van de systematiek voor gefaseerde terugkeer. Los van deze systematiek op basis van geluid, geldt dat de luchthaven ieder jaar binnen de andere milieunormen en maatgevende kaders moet blijven, bijvoorbeeld die van de natuurvergunning.

Natuurvergunning Schiphol

In de ontvangen zienswijzen van SchipholWatch en Vlieghinder Nieuwkoop worden er zorgen geuit over het ontbreken van een geldige natuurvergunning voor Schiphol, het voortzetten van de huidige situatie van gedogen en de onmogelijkheid om als gevolg hiervan het LVB vast te stellen. Er wordt aangegeven dat niet wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste en dat gebruik wordt gemaakt van methoden zoals intern en extern salderen, waarvan gesteld wordt dat deze juridisch ter discussie staan. Daarbij wordt gewezen naar de kwetsbare staat van het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen en De Haack.

Reactie lenW

Het is het streven van het kabinet om, gelet op de uitspraak in de RBV-zaak, zo snel mogelijk een gewijzigd LVB vast te stellen. Daarmee wordt de rechtsbescherming van omwonenden hersteld omdat het anticiperend handhaven kan worden beëindigd. Omdat de natuurvergunning door de rechtbank is vernietigd, is als onderdeel van het MER voor de wijziging van het LVB een zelfstandige passende beoordeling opgesteld waarin de effecten van de luchthaven op de natuur inzichtelijk zijn gemaakt. Onderdeel van het MER bij de integrale LVB-wijziging is een passende beoordeling waarin de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld zijn gebracht. In deze passende beoordeling zijn ook de effecten van mitigerende maatregelen betrokken.

Op 4 juni 2025 heeft de rechtbank Den Haag de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol die in 2023 door de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof is verstrekt, vernietigd. De rechtbank oordeelde onder meer dat onvoldoende is gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan.

De onderbouwing dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan vereist meer onderzoek en duidelijkheid over de maatregelen die het rijk en provincies gaan nemen om aan de verplichtingen in de Habitatrichtlijn

te voldoen. De ambities van het nieuwe kabinet zoals beschreven in het coalitieakkoord worden daarbij ook betrokken. De Minister van LNV zal, als bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor Schiphol, een nieuw besluit op de vergunningaanvraag moeten nemen en in het kader hiervan moeten motiveren dat voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste. Omdat op dit moment nog niet kan worden gemotiveerd dat wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste heeft het bevoegd gezag in december 2025 aangegeven dat het niet mogelijk is om op korte termijn een nieuw besluit te nemen en besloten om, onder het stellen van voorschriften, de situatie dat Schiphol zonder vereiste natuurvergunning in werking is, te gedogen voor een periode van twee jaar.⁸

Naar verwachting zal Schiphol hiertoe, als initiatiefnemer, haar eerdere aanvraag en passende beoordeling waar nodig moeten aanvullen en actualiseren. De passende beoordeling die ten grondslag lag aan de natuurvergunning uit 2023 vormt wel de basis voor de passende beoordeling in de MER. Bij het opstellen van de passende beoordeling in de MER is uitgegaan van actuele inzichten en rekenmethoden, onder meer ten aanzien van de aard en samenstelling van de vloot in de voorgenomen activiteit. De verschillen ten opzichte van de passende beoordeling die ten grondslag lag aan de natuurvergunning uit 2023 zijn benoemd in het MER-hoofdrapport.

Dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een (wijzigings-) LVB los staat van de natuurtoets in het kader van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit («natuurvergunning Schiphol»), maakt dat de discussie omtrent de natuurvergunning van Schiphol het ontwerp-LVB niet raakt. Beide zijn gescheiden trajecten. De verplichting tot het opstellen van passende beoordeling, inclusief de toets aan het additionaliteitsvereiste, vindt plaats in het kader van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit («natuurvergunning Schiphol»). Deze verplichting niet geldt voor (een algehele wijziging van) het LVB.

Referentiesituatie Milieueffectrapportage (MER)

Vlieghinder Nieuwkoop plaatst kritische kanttekeningen bij de opzet van de milieueffectrapportage. In het bijzonder wordt gesteld dat wordt uitgegaan van een referentiesituatie die niet overeenkomt met de feitelijk vergunde situatie (LVB 2008), maar mede gebaseerd is op de huidige praktijk. Hierdoor zou het uitgangspunt van een evenwichtige belangenafweging («fair balance») onder druk komen te staan.

Reactie IenW

Voor de beoordeling van de milieueffecten is conform de mer-regelgeving uitgegaan van een situatie waarin regelgeving niet wordt aangepast, rekening houdend met autonome ontwikkelingen richting de toekomst (de LVB-referentie, of RefLVB). In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, juist omdat de huidige regelgeving al lange tijd niet wordt gehandhaafd. Voor het construeren van de LVB-referentie moeten dus allerlei aannames worden gedaan over de theoretische situatie waarin de grenswaarden in de handhavingspunten voor geluid (laatstelijk aangepast in 2010 en daarna niet meer geactualiseerd vanwege het gedoogbeleid) wel worden gehandhaafd. Vanwege de gedoogsituatie zijn de grenswaarden voor geluid in het LVB sinds 2010 niet meer geactualiseerd, terwijl dit anders wel verwacht zou mogen worden. Dit blijkt ook uit de Nota van Toelichting

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/12/19/lnv-geeft-gedoogbesluit-af-voor-luchthaven-schiphol>.

op de LVB-wijziging in 2008 waarin staat dat in principe ruimte is voor 480.000 vliegtuigbewegingen. Het volume dat binnen de oude grenswaarden past is dus niet een realistische weergave van de toegestane capaciteit.

Daarom is ook de praktijksituatie met anticiperend handhaven als referentiesituatie gehanteerd (Refahh). Deze situatie geeft een realistisch beeld van de effecten die in de praktijk zullen optreden ten opzichte van de gedoogsituatie van de afgelopen jaren. Voor beide referentiesituaties is een effectvergelijking gemaakt in de MER. Het bevoegd gezag voor de mer (DGMI) heeft hierover aangegeven dat een benadering met twee referentiesituaties tegemoetkomt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.⁹ Door beide situaties te hanteren wordt een volledig beeld van de impact geschetst. Het feit dat de belangenafweging onder druk komt te staan wordt niet herkend.

Gezondheid en gelijkwaardigheidsprincipe

Het ontwerp-LVB voldoet volgens SchipholWatch formeel aan de gelijkwaardigheidseis, maar niet aan het voorzorgsbeginsel en niet aan de zorgplicht voor gezondheid. Daarnaast stipt Vliegghinder Nieuwkoop aan dat de grenswaarden voor geluid zouden worden aangepast aan de operationele behoeften van Schiphol, in plaats van aan het verminderen van hinder. Daarbij wordt aangegeven dat niet wordt voldaan aan het gelijkwaardigheidsprincipe en dat in bepaalde gebieden de geluidsbelasting juist kan toenemen. Ook wordt gewezen op de spanning tussen preferent baangebruik en handhaving op grenswaarden. Er wordt aangegeven dat emissies van onder andere CO₂ en stikstofoxiden onvoldoende worden begrensd en dat hiervoor geen afdwingbare normen zijn opgenomen.

Reactie IenW

In de MER zijn de effecten van de voorgenomen activiteit op gezondheidseffecten die nauw samenhangen met vliegverkeer bepaald door gebruik te maken van een methodiek van het RIVM, de zogeheten MGR (MilieuGezondheidsRisico)-indicator. Met de MGR wordt de cumulatieve invloed van milieubelasting op de gezondheid voor een uitgebreid gebied rondom de luchthaven in beeld gebracht. Vanwege met name de afname van geluidbelasting in de nacht en de afname van de concentratie stikstofdioxide, wordt er uitgegaan van een gemiddelde afname van de gezondheidsrisico's. Met het in beeld brengen van de MGR in de MER zijn gezondheidseffecten onderdeel van de belangenafweging. In het vigerende LVB zijn grenswaarden opgenomen voor de emissies van CO, NO_x, VOS, SO₂ en PM10. De normen in het ontwerp-LVB zijn niet verhoogd, maar geactualiseerd uitgaande van nieuwe gegevens. De grenswaarde voor CO is geschrapt omdat deze een verwaarloosbare bijdrage aan de luchtverontreiniging levert. Het besluit hiertoe is al in 2012 aangekondigd door de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.¹⁰ In dit ontwerp-LVB zijn de relatieve grenswaarden vooralsnog gehandhaafd, omdat er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is om een absolute grenswaarde voor de verschillende stoffen vast te stellen.

Op 25 april 2025 heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies.¹¹ Daarnaast heeft de Kamer op 12 mei 2026 een brief ontvangen over de conclusies van dit onderzoek en over de

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, p.10.

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 29 665, nr. 182

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1229.

vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren, waaronder een aanvraag bij de Gezondheidsraad.¹²

In de ontwerpwijziging van het LVB zijn maatregelen vastgelegd die gericht zijn op vermindering van luchtvaartemissies. Denk daarbij aan maatregelen zoals het taxiën op minder motoren en het inregelen van voorzieningen zodat de Auxiliary Power Unit (APU) aan de gate niet meer aan hoeft te staan. Deze maatregelen dragen bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit op het platform en in de omgeving van Schiphol.

Het maatregelenpakket afkomstig uit de balanced approach-procedure is leidend voor het bepalen van de hoogte van de geluidnormen in het LVB. Het kabinet is in die zin ook gebonden aan de uitkomsten van het de balanced approach-procedure; dat wil zeggen dat de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure (en dus uit het gestelde geluidsdoel) wel redelijkerwijs mogelijk moet zijn binnen de gestelde normen. Bij de gemaakte belangenafweging heeft het kabinet onder andere de afweging uit de balanced approach-procedure, de milieu-informatie uit het milieueffectrapport (MER) en onderzoek naar het economisch belang van Schiphol betrokken. Hiermee hebben zowel de belangen van de leefomgeving en de economische belangen een plek in de afweging gekregen.

De nieuwe grenswaarden in de handhavingspunten zijn zo bepaald dat ze passen bij de operatie en de situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht, en bij toepassing van de overige afspraken uit de balanced approach-procedure (zoals vlootvernieuwing), uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de regels voor preferent baangebruik. De nieuwe grenswaarden voldoen (ruim) aan de criteria voor gelijkwaardigheid. Volgens de Wet luchtvaart moet ieder besluit volgend op het eerste Luchthavenverkeerbesluit (dat is het LVB uit 2003) een beschermingsniveau bieden ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig of beter is aan het beschermingsniveau van het eerste besluit. Met dit ontwerp-LVB neemt de geluidsbelasting per saldo af ten opzichte van het eerste LVB uit 2003. Daarmee voldoet het aan de gelijkwaardigheidscriteria, ook al worden de grenswaarden op enkele punten verhoogd. Gelijkwaardigheid zegt daarmee iets over de bescherming van de omgeving als geheel, en niet over lokale of individuele bescherming.

Bij het bepalen van de grenswaarden in de handhavingspunten is uitgegaan van vliegen volgens de regels voor preferent baangebruik. Dat betekent dat de operatie onder normale omstandigheden volgens de baangebruikregels afgehandeld kan (en moet) worden. Indien toch een situatie ontstaat waarin overschrijding van een grenswaarde dreigt, moeten mogelijk stuurmaatregelen genomen worden om die overschrijding te voorkomen. Dat kan betekenen dat wordt afgeweken van de regels voor preferent baangebruik. De grenswaarden zijn dus leidend. Dat is belangrijk met het oog op de rechtsbescherming die hiervan uitgaat voor omwonenden.

Rechtsbescherming en handhavingssystematiek

Vlieghinder Nieuwkoop wordt gesteld dat het ontwerp-LVB de huidige situatie met overschrijdingen legaliseert en geen adequate individuele rechtsbescherming biedt. Daarbij wordt gewezen op de systematiek van handhavingspunten, waarbij weliswaar extra punten worden toegevoegd, maar ook sprake is van aanpassing en verplaatsing van grenswaarden. Er

¹² Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

wordt gevreesd dat dit leidt tot een voortzetting van de zogenoemde saldobenadering, waarbij hinder wordt verschoven tussen gebieden. Ook wordt aangegeven dat met name in buitengebieden, zoals de lintbebouwing in de gemeente Nieuwkoop, onvoldoende bescherming wordt geboden.

Reactie lenW:

Met de voorgenomen wijziging van het LVB komen er meer handhavingspunten voor geluid, in een ruimere omgeving rondom de luchthaven. Volgens het ministerie is dit noodzakelijk gezien de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) van 20 maart 2024. Daarin geeft de rechtbank onder andere aan dat omwonenden nu te ver van de handhavingspunten af wonen.

Het huidige LVB kent 35 handhavingspunten voor het etmaal en 25 voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur. Er is kritiek op de ligging van deze punten, onder andere omdat ze alleen dicht bij de luchthaven liggen en omdat de locaties niet altijd logisch zijn ten opzichte van de plekken waar mensen wonen (zoals bijvoorbeeld wanneer handhavingspunten liggen in weilanden, waar geen mensen wonen). Het ministerie heeft daarom gewerkt aan een nieuwe manier om de locaties voor de handhavingspunten te bepalen, die ervoor zorgt dat de locatie van de handhavingspunten volgens transparante en navolgbare regels wordt bepaald, en dat de handhavingspunten op logische plekken komen te liggen – dus daar waar mensen wonen.

De nieuwe methode heeft daarom als uitgangspunt dat alle woonplaatsen binnen de 45 dB Lden-contour (en de 40 dB Lnight-contour voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur) in ieder geval 1 handhavingpunt krijgen in het zwaartepunt van de woonplaats (en in sommige gevallen meer). Dat is een veel groter gebied dan in het vigerende LVB. Door de ligging van de woonplaatsen als uitgangspunt te nemen voor het plaatsen van de handhavingspunten wordt ervoor gezorgd dat er een duidelijke koppeling is tussen omwonenden en de handhavingspunten en liggen de punten dicht bij waar mensen daadwerkelijk wonen. Ook zijn er vaste regels bepaald waardoor grotere woonplaatsen met veel spreiding in geluidbelasting binnen de woonplaats meer handhavingspunten toebedeeld krijgen op basis van postcodegebieden met meer dan 1.000 woningen (of stadsdelen, in het geval van Amsterdam). Als laatste stap is gekeken of met deze gestandaardiseerde regels het geheel aan handhavingspunten een passende spreiding van de handhavingspunten oplevert. Er zijn twee locaties waar gekozen is nog een extra handhavingpunt op te nemen; namelijk Assendelft en Badhoevedorp. Voor allebei geldt dat de woonplaatsen uitgestrekt zijn en dat één handhavingpunt geen recht doet aan de situatie binnen de gehele woonplaats. Het ministerie vindt het van groot belang dat het bepalen van de locaties van de handhavingspunten volgens vaste regels gebeurt. Dit maakt het transparant en navolgbaar waarom op sommige locaties wel handhavingspunten liggen, en op andere locaties niet. Daarbij is gekeken of de woonplaatsen-aanpak tot een set handhavingspunten leidt die overal voldoende bescherming biedt aan omwonenden. Dit is volgens het ministerie het geval.

Handhaving ILT

Vlieghinder Nieuwkoop verwijst naar de reactie van de ILT, waaruit zou blijken dat het stelsel tekortkomingen kent en dat toezicht en handhaving niet goed uitvoerbaar zijn, mede met oog op het Totaal Volume Geluid (TVG). Volgens SchipholWatch is daarnaast het voorgestelde handhavingsinstrumentarium te zwak om effectief te kunnen handhaven.

Bovendien is de handhaving afhankelijk van sectorsoftware die niet onafhankelijk is gevalideerd.

Reactie IenW

Op 18 juli 2025 heeft het ministerie de ILT verzocht om een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit te voeren op de toenmalige versie van de algehele LVB-wijziging. Op 29 september 2025 heeft de ILT de resultaten van haar toets met het ministerie gedeeld. In overleg is afgesproken dat de ILT op een later moment een HUF-toets zou uitvoeren op onderdelen die nog open stonden in de versie van de algehele LVB-wijziging die de ILT op 18 juli had ontvangen. Dit ging over de gefaseerde terugkeer, een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor General Aviation, groot baanonderhoud en grenswaarden voor de uitstoot van stoffen. Op 12 januari 2026 heeft de ILT de resultaten van deze aanvullende HUF-toets met het ministerie gedeeld. De algehele LVB-wijziging is aangepast naar aanleiding van de bevindingen van de ILT en LVNL. Dit is dus geen reactie op de algehele LVB-wijziging dat nu voorligt. Deze bevindingen zijn al verwerkt in de algehele LVB-wijziging.

In het huidige stelsel is het in de praktijk niet mogelijk voor de ILT-luchtvaartautoriteit om te handhaven als tijdens het gebruiksjaar een overschrijding van de grenswaarden in een handhavingspunt dreigt. Handhaving vindt in het huidige stelsel alleen na afloop van het gebruiksjaar plaats. Om dit te versterken is in de ontwerp-wijziging van het LVB opgenomen dat de luchthaven gedurende het gebruiksjaar rapporteert over de «zich ontwikkelende geluidbelasting» (ZOG). De ZOG maakt inzichtelijk hoeveel van de verwachte geluidbelasting in een handhavingspunt op een bepaald moment in het gebruiksjaar al is opgetreden. Op die manier kan een prognose gemaakt worden van de geluidbelasting in een handhavingspunt aan het eind van het gebruiksjaar. Indien hieruit een mogelijke overschrijding blijkt, geeft de exploitant van de luchthaven zo spoedig mogelijk aan de ILT-Luchtvaartautoriteit de door hem in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen voorgenomen maatregelen aan om deze te voorkomen. Om overschrijding te voorkomen mag, wanneer deze situatie zich voordoet, van de regels voor preferentieel baangebruik worden afgeweken. Deze stuurmaatregel is enkel van toepassing als andere mogelijke stuurmaatregelen t.a.v. handhavingspunten niet effectief blijken.

Als de ILT-Luchtvaartautoriteit na afloop van een gebruiksjaar constateert dat een grenswaarde is overschreden, wordt een maatregel opgelegd die bijdraagt aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthaven-luchtverkeer binnen de grenswaarden. Dit volgt uit artikel 8.22, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Wanneer de maatregel niet wordt nageleefd, is de ILT-Luchtvaartautoriteit bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. Dit volgt uit artikel 11.16, eerste lid, onderdeel d, van de Wet luchtvaart. Bij overtreding van een regel kan de ILT-Luchtvaartautoriteit direct besluiten om een bestuurlijke boete op te leggen. Het is voor de ILT-Luchtvaartautoriteit niet mogelijk direct een bestuurlijke boete op te leggen bij een overschrijding van grenswaarden. Hiervoor biedt de Wet luchtvaart geen grondslag. Om de ILT-Luchtvaartautoriteit de mogelijkheid te geven om dit te doen, of aanvullende handhavingsmogelijkheden te geven, moet de Wet luchtvaart worden aangepast. Bij het ontwikkelen van een nieuw stelsel voor vliegtuiggeluid, waarvoor een wijziging van de Wet luchtvaart is vereist, wordt gekeken naar ruimere mogelijkheden voor de ILT-Luchtvaartautoriteit om direct een bestuurlijke boete te kunnen opleggen. Met betrekking tot de softwaresystemen geldt dat deze een belangrijke rol spelen bij de informatievoorziening, het toezicht en de

handhaving van het LVB. Daarom is het van belang dat deze systemen betrouwbaar zijn en ook gevalideerd worden. De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft in de HUF-toets hier een aandachtspunt over opgenomen. De validatie van deze systemen wordt daarom samen met ILTLuchtvaartautoriteit vormgegeven en uitgevoerd. Dit zal ook gedaan worden om de fraudegevoeligheid door het gebruik van data van de sector zelf te mitigeren. De gesprekken over de validatie tussen het ministerie, de ILT-Luchtvaartautoriteit en de betrokken partijen uit de sector zijn reeds opgestart. Hoe deze validatie precies vorm krijgt wordt in die gesprekken uitgewerkt. Deze gesprekken en de daadwerkelijke validatie zullen, voor inwerkingtreding van de algehele LVB-wijziging worden afgerond.

De ILT vindt het belangrijk dat een onafhankelijke check wordt uitgevoerd of de computerapplicaties en de daarin geïnstalleerde software, algoritmes en formules voldoen aan de bepalingen van de Regeling milieu-informatie (RMI).

General Aviation

SchipholWatch noemt een plafond van 22.888 bewegingen voor General Aviation te hoog, waarmee er onevenredig veel hinder op de Oostbaan terecht komt. Zij acht dit niet in lijn met het gelijkheidsbeginsel en volgens haar draagt het niet bij aan de hinderreductie.

Reactie lenW

Om omwonenden van Schiphol beter tegen geluid van kleine luchtvaart (*General Aviation*, GA) te beschermen, wil het kabinet maximaal aantallen opnemen voor GA-verkeer en maatschappelijk verkeer. In het huidige LVB waren er geen maximum aantallen opgenomen. Omwonenden rondom de Oostbaan hebben baat bij deze nieuwe situatie. Voor kleine luchtvaart geldt een maximum van 16.624 vluchten. Onder kleine luchtvaart vallen activiteiten zoals recreatief vliegen, sportvliegen, zakenreizen en medische vluchten. Dit maximum is bepaald op grond van het feitelijke aantal bewegingen in gebruiksjaar 2023.

Voor maatschappelijk verkeer (politie en kustwacht) wordt apart een maximaal aantal van 7.000 vluchten opgenomen in het LVB. Het maximum aantal vliegbewegingen voor maatschappelijk verkeer is een realistische aanname van het verwachte aantal vliegbewegingen, met een marge van 10% daarbovenop.

Vrijblijvendheid en rol van de sector

Vlieghinder Nieuwkoop stelt dat afspraken met de luchtvaartsector in belangrijke mate vrijblijvend zijn en dat uitvoering afhankelijk is van marktpartijen. Daarbij geeft Vlieghinder Nieuwkoop aan twijfels te hebben over de haalbaarheid en afdwingbaarheid van maatregelen, zoals vlootvernieuwing en verduurzaming.

Reactie lenW

In het kader van de balanced approach-procedure zijn maatregelen geïnventariseerd om geluidsreductie te realiseren. In het uiteindelijke maatregelenpakket zit een tweetal maatregelen waarbij KLM verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. Dit betreft de inzet van de stilste toestellen in de nacht en de additionele vlootvernieuwing. Na een intensief proces tussen het ministerie en KLM zijn beide partijen niet tot een convenant gekomen. Wel heeft KLM toegezegd de maatregelen zoals afgesproken uit te voeren. Momenteel wordt dit door het ministerie

gemonitord. Uit de monitoring moet blijken of de maatregelen conform afspraak zijn uitgevoerd en het beoogde effect hebben. Indien dit niet het geval is, wordt met KLM het gesprek gevoerd over het treffen van additionele compenserende maatregelen.

3. Reactie onderzoeksrapport CE Delft «Brede welvaart en de omvang van Schiphol en het verzoek van Platform Vliegoverlast Amsterdam (PVA)»

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 11 maart 2026 is gesproken over het rapport van CE Delft «Brede welvaart en de omvang van Schiphol». De commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft verzocht om een schriftelijke reactie op dit rapport en tevens om een reactie op de brief van Platform Vliegoverlast Amsterdam over ditzelfde onderwerp.

Reactie IenW:

De ambitie van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) om de complexe discussie over de toekomst van Schiphol te verrijken met een breder perspectief waarin het begrip brede welvaart verder uitgediept wordt, wordt herkend en gewaardeerd. Het benadrukken van aspecten van brede welvaart, zoals gezondheid, klimaat en leefomgeving, draagt bij aan een zorgvuldige en evenwichtige beleidsvorming. Het streven naar een goede balans tussen internationale bereikbaarheid, leefomgevingskwaliteit en klimaatdoelen is een prioriteit die het kabinet deelt.

Het kabinet zet zich in om deze balans in de praktijk vorm te geven. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de economische betekenis en netwerkkwaliteit van Schiphol, maar ook nadrukkelijk naar de effecten op de leefomgeving en het klimaat. In de afgelopen jaren zijn verschillende stappen gezet om de geluidshinder rond de luchthaven te verminderen en tegelijkertijd de juridische basis onder het beleid te versterken. Zo zijn uitgebreide milieueffectrapportages uitgevoerd, evenals maatschappelijke kosten-batenanalyses en diverse impactanalyses. Deze onderzoeken hebben gezamenlijk een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming. Het huidige beleid is gebaseerd op een integrale afweging, waarbij verschillende maatregelen zijn ingevoerd waaronder een plafond voor het aantal vliegtuigbewegingen. Voor het maatregelenpakket is zoals u weet een balanced approach-procedure doorlopen. Voor het aantal vliegtuigbewegingen is het plafond vastgesteld op 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar, waarvan 27.000 vliegtuigbewegingen in de nacht. Het Luchthavenverkeerbesluit vormt het sluitstuk van deze beleidsaanpak en ligt thans voor in de Kamer.

Het ministerie herkent de conclusies van het rapport van CE Delft niet. Zo wordt in het rapport een zogenaamde steady-state-analyse gehanteerd, waardoor alleen eindsituaties worden beschouwd en (negatieve) effecten van de transitie naar deze situaties buiten beschouwing blijven. De vraag is hoe significant de transitie-effecten zouden zijn en of daarmee de beschouwde eindsituaties wel realistisch zijn.

De stelling dat binnen de onderzochte bandbreedte geen structurele relatie bestaat tussen de omvang van de luchthaven en de kracht van de Nederlandse economie behoeft nuancering. Zo wordt bijvoorbeeld cargo buiten beschouwing gelaten, terwijl uit andere studies blijkt dat hier significante effecten kunnen optreden. Ook geeft het onderzoek geen reëel beeld van de woningbouwmogelijkheden bij de verschillende krimpscenario's, zo is er onder andere geen rekening gehouden met andere beperkende regelgeving voor woningbouw.

Ook lijken aannames die zijn gedaan over de effecten op luchtkwaliteit niet congruent met eerdere studies van RIVM. Het RIVM geeft aan dat op basis van de huidige stand van het onderzoek het niet mogelijk is om nauwkeurig te bepalen hoe groot het effect van de totale blootstelling op de gezondheid is. Het is dan ook de vraag hoeveel impact bovenstaande keuzes in de onderzoeksaanpak hebben op de conclusies van het rapport.

Zoals gezegd, waardeert het ministerie het genomen initiatief tot een onderzoek naar de brede welvaart en de positie van Schiphol. Dergelijke onderzoeken kunnen input zijn voor gesprek over toekomstig beleid van de luchthaven Schiphol. Het ministerie heeft echter nog veel vragen en opmerkingen bij het rapport. Daarover gaan we graag verder in gesprek, maar het verandert niets voor het voorgenomen LVB.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans