



Nota van Antwoord

Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 (LVB)

Inleiding

Het kabinet bereidt een wijziging voor van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). Het LVB is gebaseerd op de Wet luchtvaart en bevat de regels voor het gebruik van de luchthaven Schiphol, waaronder bepalingen over geluid, grenswaarden, handhavingspunten en het gebruik van start- en landingsbanen.

De nu voorliggende wijziging is een inhoudelijke herziening van onderdelen van het stelsel van regels en normen over het gebruik van Schiphol. De ontwerpwijziging gaat onder andere over:

- het vastleggen van regels voor het gebruik van start- en landingsbanen, waaronder het preferentieel baangebruik;
- het wijzigen en uitbreiden van het stelsel van handhavingspunten voor de geluidsbelasting;
- het vaststellen en herijken van grenswaarden voor geluidbelasting in de handhavingspunten;
- het versterken van de handhaafbaarheid door een duidelijker juridisch kader voor toezicht door de Luchtvaartautoriteit van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- technische en systematische actualisaties van het besluit.

Zienswijzenprocedure

Op grond van artikel 8.24, in samenhang met de artikelen 8.13 en 8.14, van de Wet luchtvaart heeft het ontwerpbesluit van 20 januari 2026 tot en met 2 maart 2026 ter inzage gelegen. In deze periode is eenieder in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Ter toelichting op het ontwerpbesluit zijn tijdens de terinzagelegging drie informatiemarkten georganiseerd, in De Kwakel, Wormer en Leiderdorp. Belangstellenden konden daar met vertegenwoordigers van het ministerie en betrokken deskundigen in gesprek gaan over de voorgenomen wijziging, de onderliggende afwegingen en de verwachte gevolgen.

In totaal zijn 706 zienswijzen ingediend, door burgers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en partijen uit de luchtvaartsector. De meest voorkomende thema's waren: handhavingspunten, preferentieel baangebruik, vliegroutes en vlieghoogtes, baanonderhoud, het aantal vliegtuigbewegingen, veiligheid, geluidhinder, hinder door nachtvluchten, rechtsbescherming en belangenafweging, uitvoering en toezicht, de milieueffectrapportage (MER) en het RMI.

De zienswijzen zijn zorgvuldig beoordeeld en betrokken bij de verdere voorbereiding van het besluit. Naar aanleiding van de zienswijzen is de nota van toelichting op verschillende onderdelen aangevuld en verduidelijkt.

Opzet en leeswijzer

De nota van antwoord geeft een overzicht van de ingediende zienswijzen en de beantwoording. De zienswijzen zijn geanalyseerd, gecodeerd en thematisch geordend, zodat inzichtelijk is welke onderwerpen en aandachtspunten tijdens de consultatie naar voren zijn gebracht.

Elke zienswijze heeft een uniek nummer gekregen (een Z-code). Deze code is opgenomen in de ontvangstbevestiging aan de indiener. Aan de hand van de Z-code kan de indiener in deze nota terugvinden waar zijn of haar inbreng is behandeld. Hiermee wordt de transparantie en navolgbaarheid van het proces gewaarborgd.

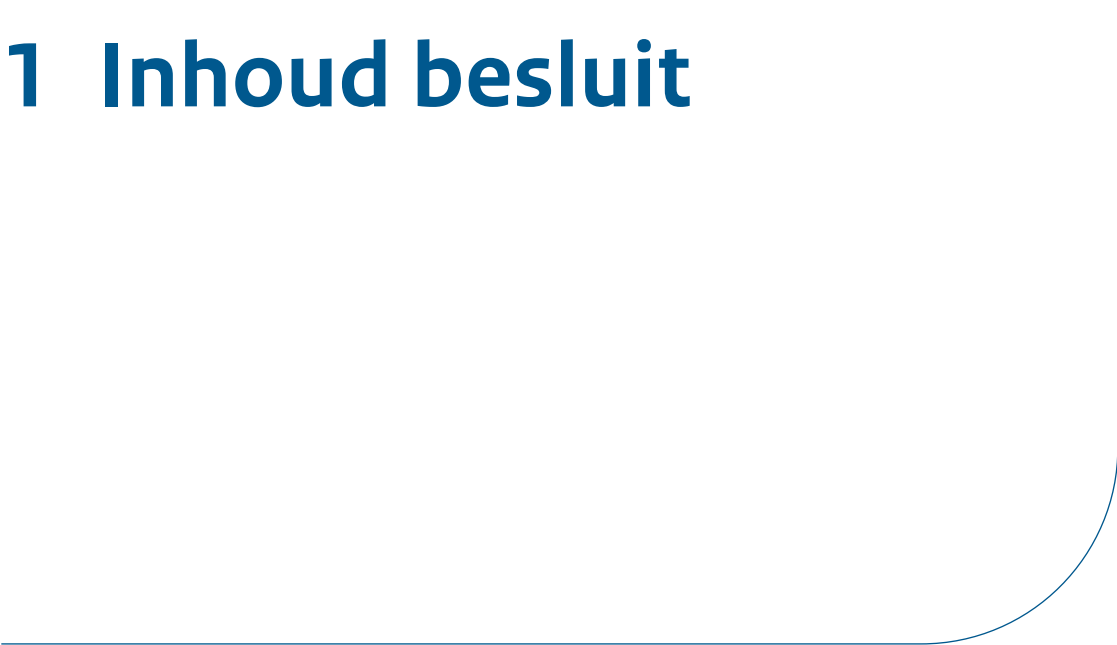
De nota van antwoord is thematisch opgebouwd. Per hoofdstuk worden de belangrijkste punten uit de zienswijzen samengevat, onder vermelding van de relevante Z-codes. Vervolgens wordt daarop inhoudelijk gereageerd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Den Haag, oktober 2026

Inhoud

1	Inhoud besluit	3	4	Uitvoering, toezicht & handhaving	56
	1.1 Handhavingspunten	4		Reactie lenW	59
	Reactie lenW	6			
	1.2 Preferentieel baangebruik, vliegroutes en vlieghoogtes	11	5	Rechtsbescherming	63
	Reactie lenW	14		Reactie lenW	66
	1.3 Baanonderhoud	20	6	Meewegen van verschillende belangen	69
	Reactie lenW	22		Reactie lenW	72
	1.4 Vliegtuigbewegingen	24	7	Procedure totstandkoming LVB	75
	Reactie lenW	27		Reactie lenW	78
	1.5 Veiligheid	31			
	Reactie lenW	32			
2	Hinder en geluid	34	8	Maatschappelijk economische effecten	80
	2.1 Geluidshinder	35		8.1 Samenhang met ruimtelijke ordening en woningbouw	81
	Reactie lenW	37		Reactie lenW	82
	2.2 Hinder door nachtvluchten	41		8.2 Duurzame ontwikkeling van de luchtvaart	84
	Reactie lenW	43		Reactie lenW	85
	2.3 Overige hinder	45			
	Reactie lenW	45			
3	Milieueffectbeoordeling: MER en RMI	46	9	Andere luchthavens & General Aviation	87
	Reactie lenW	50		Reactie lenW	89

1 Inhoud besluit



1.1 Handhavingspunten

Zienswijzen:

Z0003, Z0016, Z0021, Z0022, Z0028, Z0040, Z0042, Z0043, Z0064, Z0101, Z0129, Z0134, Z0136, Z0137, Z0144, Z0146, Z0165, Z0169, Z0170, Z0174, Z0175, Z0182, Z0187, Z0191, Z0192, Z0193, Z0195, Z0196, Z0199, Z0204, Z0219, Z0220, Z0222, Z0226, Z0227, Z0231, Z0234, Z0236, Z0239, Z0247, Z0249, Z0254, Z0255, Z0257, Z0262, Z0263, Z0264, Z0265, Z0266, Z0268, Z0270, Z0276, Z0285, Z0286, Z0302, Z0369, Z0375, Z0534, Z0538, Z0545, Z0546, Z0547, Z0549, Z0550, Z0551, Z0552, Z0553, Z0554, Z0555, Z0558, Z0559, Z0560, Z0561, Z0562, Z0563, Z0564, Z0566, Z0567, Z0568, Z0576, Z0578, Z0580, Z0584, Z0586, Z0588, Z0592, Z0593, Z0595, Z0596, Z0597, Z0600, Z0603, Z0604, Z0613, Z0614, Z0616, Z0618, Z0619, Z0623, Z0625, Z0626, Z0629, Z0632, Z0637, Z0640, Z0648, Z0652, Z0654, Z0659, Z0664, Z0671, Z0673, Z0675, Z0679, Z0684, Z0687, Z0690, Z0691, Z0695, Z0696, Z0699, Z0701, Z0702, Z0704, Z0705

Verplaatsing en verdwijnen van bestaande handhavingspunten

In een groot aantal zienswijzen wordt kritiek geuit op de voorgestelde wijziging van het stelsel van handhavingspunten, in het bijzonder op het verdwijnen of verplaatsen van bestaande punten. Indieners geven aan dat juist op locaties waar handhavingspunten verdwijnen, in het verleden sprake was van aanzienlijke geluidbelasting en overschrijdingen van normen. Volgens hen bestaat het risico dat zwaar belaste gebieden hierdoor minder zichtbaar worden in het voorgestelde systeem van monitoring en handhaving.

Verschillende indieners wijzen op situaties waarin bestaande handhavingspunten in dichtbevolkte gebieden verdwijnen of worden verplaatst naar locaties waarover minder wordt gevlogen. Met name het verdwijnen van handhavingspunt 25 in Uithoorn wordt door meerdere indieners genoemd. Zij stellen dat dit punt zich bevindt in een gebied waar relatief veel hinder van vliegverkeer wordt ervaren en waar eerder overschrijdingen zijn vastgesteld. Volgens hen kan het vervallen van dit handhavingspunt ertoe leiden dat de geluidbelasting in dit gebied minder zichtbaar wordt in het nieuwe stelsel. Om die reden pleiten zij ervoor dit handhavingspunt te behouden. Indieners geven aan dat hun rechtsbescherming in het geding komt als dit niet gebeurt.

Daarnaast wordt in enkele zienswijzen aandacht gevraagd voor de locatie en spreiding van handhavingspunten. Indieners stellen dat sommige locaties onvoldoende representatief zijn voor de feitelijke geluidbelasting langs vliegroutes en doen voorstellen om punten te verplaatsen. Ook wordt gevraagd op welke wijze de verdeling en plaatsing van handhavingspunten tot stand is gekomen. Verder wordt erop gewezen dat in sommige gebieden mogelijk onvoldoende inzicht ontstaat in de lokale geluidbelasting wanneer daar geen handhavingspunten zijn voorzien. Daarnaast wordt de suggestie gedaan om het meetnet te verbinden met de handhavingspunten.

Volgens de indieners wordt het op die manier mogelijk om de berekende grenswaarden te vergelijken met de daadwerkelijk gemeten geluidsbelasting.

Tot slot wordt in meerdere zienswijzen betoogd dat het verplaatsen van handhavingspunten de rechtsbescherming van omwonenden kan verminderen en het moeilijker maakt om ontwikkelingen in de geluidbelasting te vergelijken met eerdere jaren.

Uitbreiding van het aantal handhavingspunten

In het ontwerp-LVB wordt voorgesteld het aantal handhavingspunten uit te breiden van 35 naar 148 punten. Indieners reageren hier op verschillende manieren op. Verscheidene indieners geven aan het positief te vinden dat het aantal handhavingspunten wordt uitgebreid, omdat hiermee op meer locaties inzicht ontstaat in de geluidsbelasting rond de luchthaven.

Tegelijkertijd plaatsen andere indieners vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van een stelsel met een dergelijk groot aantal handhavingspunten. Zij wijzen erop dat in eerdere discussies over het normen- en handhavingssysteem al werd vastgesteld dat een systeem met meerdere sturingsmechanismen complex kan zijn. Hierbij wordt verwezen naar het principe van (strikt) preferentieel baangebruik.

De wisselwerking en het spanningsveld tussen handhavingspunten en (strikt) preferentieel baangebruik wordt besproken in paragraaf 1.2.

Grenswaarden handhavingspunten

In meerdere zienswijzen wordt gesteld dat de voorgestelde grenswaarden in de handhavingspunten op verschillende locaties hoger liggen dan in het huidige LVb uit 2008. Volgens indieners betekent dit dat op bepaalde plekken een hogere geluidsbelasting wordt toegestaan dan voorheen. Zij wijzen erop dat de nieuwe grenswaarden zijn gebaseerd op de operationele ruimte die nodig is voor de luchthavenoperatie van Schiphol, terwijl bescherming van omwonenden volgens hen juist

het uitgangspunt zou moeten zijn bijvoorbeeld in relatie tot internationale richtlijnen zoals die van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

Indieners wijzen erop dat bij de bepaling van grenswaarden rekening is gehouden met onzekerheden en variaties in de luchthavenoperatie, zoals verschillen in weeromstandigheden, variaties in de vlootsamenstelling, wijzigingen in routes of bestemmingen en andere operationele factoren.

De grenswaarden in handhavingspunten worden verhoogd en indieners wijzen erop dat dit gaat om de handhavingspunten die de afgelopen jaren vaak zijn overschreden. Volgens hen kan dit ertoe leiden dat overschrijdingen uit het verleden feitelijk worden gelegaliseerd doordat normen worden aangepast aan de feitelijke geluidbelasting van de afgelopen jaren. Daarnaast is het voor veel indieners vaak niet duidelijk waarom specifieke grenswaarden worden aangepast en mist men hierin de onderbouwing.

Ook wordt in enkele zienswijzen gevraagd hoe wordt omgegaan met situaties waarin grenswaarden worden overschreden. Ze vragen zich af hoe wordt vastgesteld dat er overschrijdingen plaatsvinden en of er maatregelen of vormen van compensatie voor omwonenden aan de orde kunnen zijn.

Relatie tussen handhavingspunten en preferent baangebruik

Volgens diverse indieners kan een verdere uitbreiding van het aantal handhavingspunten de complexiteit van het systeem vergroten en de werking ervan bemoeilijken. Zo zal er bij dreigende overschrijding van een grenswaarde moeten worden uitgeweken naar andere banen of routes waar nog ruimte binnen de normen beschikbaar is. Volgens indieners kan hierdoor geluidsbelasting worden verplaatst naar andere gebieden. Daarom vragen zij aandacht voor hoe de uitvoerbaarheid van een stelsel met 148 handhavingspunten wordt gewaarborgd en op welke wijze wordt voorkomen dat geluidbelasting tussen verschillende gebieden wordt verschoven en preferent vliegen daadwerkelijk leidend blijft. **In paragraaf 1.2 wordt hier uitgebreider op ingegaan.**

Berekeningsmethodiek en gebruik van meetgegevens

Een aantal zienswijzen richt zich op de wijze waarop geluidsbelasting wordt vastgesteld en getoetst. Indieners stellen dat de huidige systematiek is gebaseerd op berekende waarden, waarbij geluidbelasting via modellen wordt berekend en gemiddeld over langere perioden. Volgens hen kunnen piekgeluiden of perioden met intensief vliegverkeer hierdoor onvoldoende zichtbaar worden.

Daarom pleiten verschillende indieners voor een grotere rol van daadwerkelijke geluidsmetingen. Ook wordt gevraagd waarom handhaving plaatsvindt op basis van berekende waarden en welke rol metingen spelen bij de monitoring van geluid rond de luchthaven.

Toekomstige evaluatie van handhavingspunten

In enkele zienswijzen wordt daarnaast ingegaan op de evaluatiebepaling die in de toelichting bij het ontwerp-LVB is opgenomen. Deze bepaling maakt het mogelijk om locaties van handhavingspunten en bijbehorende grenswaarden in de toekomst te actualiseren, bijvoorbeeld in verband met ruimtelijke ontwikkelingen of woningbouw.

Indieners vragen hoe deze evaluatiebepaling in de praktijk zal worden toegepast en op welke wijze wijzigingen van locaties of grenswaarden tot stand komen. Daarbij wordt onder meer gevraagd in hoeverre bij dergelijke aanpassingen rekening wordt gehouden met de belangen van bestaande bewoners en op welke wijze transparantie wordt geboden over eventuele wijzigingen in het stelsel van handhavingspunten.

Overige aandachtspunten rond geluid en monitoring

In enkele zienswijzen wordt daarnaast aandacht gevraagd voor specifieke vormen van geluid die volgens indieners onvoldoende in het huidige systeem zijn meegenomen. Zo wordt gewezen op laagfrequent geluid en grondgeluid van vliegtuigen, waar vooral bewoners dicht bij de luchthaven hinder van zouden ondervinden. Volgens deze indieners zou het wenselijk zijn om ook dergelijke geluidscomponenten te betrekken bij metingen of monitoring rond handhavingspunten. **In de hoofdstukken 2 en 3 wordt hier nader op ingegaan.**

Locatiebepaling, verplaatsing en uitbreiding handhavingspunten

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 en gewenst, ook om hiermee uitvoering te geven aan het RBV-vonnis (de rechtszaak die de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder tegen de Staat heeft aangespannen). Daarin oordeelt de rechtbank onder andere dat omwonenden die verderaf van de luchthaven wonen onvoldoende bescherming genieten. In dat kader beveelt de rechtbank dat een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven wordt geroepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaap-verstoorden, ook voor hen die buiten de huidige geluidscontouren wonen.

Het huidige LVB kent 35 handhavingspunten voor het etmaal en 25 voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur. Er was kritiek op de ligging van deze punten, onder andere omdat deze te dichtbij de luchthaven zouden liggen en omdat de locaties niet steeds logisch zouden zijn ten opzichte van de plekken waar mensen wonen (daarbij werd wel gewezen op handhavingspunten 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 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 één handhavingpunt krijgen in het zwaartepunt van de woonplaats (en in sommige gevallen meer). Dat is een aanmerkelijk groter gebied dan het gebied waar de oude handhavingspunten lagen. Door de ligging van woonplaatsen als uitgangspunt te nemen voor het plaatsen van de handhavingspunten, ontstaat een duidelijkere koppeling tussen omwonenden en de ligging van de handhavingspunten. Ook zijn er vaste regels bepaald, waardoor grotere woonplaatsen met veel spreiding in geluidbelasting meer handhavingspunten toebedeeld krijgen op basis van postcodegebieden met meer dan 1.000 woningen (of stadsdelen, in het geval van Amsterdam). Verder is beoordeeld of met deze gestandaardiseerde regels het geheel aan handhavingspunten een passende spreiding van de handhavingspunten oplevert. In Assendelft en Badhoevedorp is op basis van die beoordeling nog in beide gevallen één extra handhavingpunt toegevoegd. Voor allebei geldt dat de woonplaatsen uitgestrekt zijn en dat één hand-

havingspunt te weinig is binnen de gehele woonplaats. En daarom zijn er twee handhavingspunten toebedeeld.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de keuze voor de 40 dB Lnight-contour als uitgangspunt voor de plaatsing van nachtelijke handhavingspunten nader gemotiveerd. Hierbij is aangesloten bij de richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Door de geluidbelasting binnen deze contour te begrenzen, gaat ook een beschermende werking uit naar het gebied daarbuiten. Daarnaast zijn berekeningen bij lagere geluidbelastingen minder betrouwbaar, omdat de modellen op grotere afstand van de luchthaven moeilijker met metingen kunnen worden gevalideerd.

Met de nieuwe methode neemt het aantal handhavingspunten sterk toe: 148 handhavingspunten voor het etmaal en 59 handhavingspunten voor de periode tussen 23.00 en 07.00 uur. De gekozen methode zorgt ook voor een betere verdeling van de punten. De gemiddelde afstand tussen omwonenden en het dichtstbijzijnde handhavingpunt is aanzienlijk kleiner dan wanneer uitgegaan wordt van een contourenbenadering (zoals in het oude stelsel) zonder dat nog veel meer handhavingspunten nodig zijn om dit te bereiken. Dat zou de operationele flexibiliteit van de luchthaven verder beperken.

Enkele indieners merken op dat handhavingspunten niet direct langs of onder vliegroutes zijn geplaatst. Dat is inderdaad een gevolg van de woonplaatsen-aanpak. Handhavingspunten liggen nu in de woonkernen, en niet onder de vliegroutes die daar doorgaans buiten liggen. Een handhavingpunt dat dicht bij een vliegroute ligt, zou ook niet meer bescherming opleveren, omdat het daarmee in de meeste gevallen verder ligt van de woonlocaties, en omdat de grenswaarde in dit handhavingpunt hoger zal moeten zijn (aangezien de geluidbelasting dicht bij de vliegroute hoger is). Omdat de woonbebouwing meestal niet onder vliegpaden ligt, komen de handhavingspunten ook niet op de route maar aan weerszijden van de routes. Dat is ook een logische locatie voor een handhavingpunt omdat daarmee gestimuleerd wordt om zoveel mogelijk afstand te houden van de woonbebouwing.

Het kabinet 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 nieuwe aanpak op basis van woonplaatsen tot een set handhavingspunten leidt die overal voldoende bescherming biedt aan omwonenden. Dit is het geval. Dat geldt ook voor de omgeving van het huidige handhavingpunt 25 (Uithoorn). In Uithoorn worden volgens de nieuwe methodiek overigens

3 handhavingspunten geplaatst. Het ligt om deze reden niet voor de hand om de oude handhavingspunten ook te behouden. Dit is niet nodig voor de bescherming van de omwonenden, en dit zou tot willekeur leiden.

Grenswaarden

De maatregelen om het geluid rondom Schiphol terug te dringen zijn bepaald in het kader van de Europese balanced approach-procedure. Binnen deze procedure zijn maatregelen vastgesteld om het geluid rond Schiphol terug te dringen. Deze maatregelen zijn vervolgens 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 de balanced approach-procedure. Dat wil zeggen dat de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure wel redelijkerwijs mogelijk moet zijn binnen de gestelde normen, ervan uitgaande dat de operatie onder normale omstandigheden wordt afgehandeld volgens de regels van preferent baangebruik.

Om normale variaties in de verkeersafhandeling mogelijk te maken is een marge opgenomen in de grenswaarden in handhavingspunten. Anders zou bij iedere variatie in bijvoorbeeld het weer een overschrijding volgen. Voor grote afwijkingen en onbekende onzekerheden is geen marge opgenomen, omdat de grenswaarden dan heel hoog vastgesteld moeten worden en er minder bescherming van uitgaat voor de omgeving. Op basis van berekeningen in het kader van de gevoeligheidsanalyse in de milieueffect-rapportage (MER) is voor deze normale variaties per individueel handhavingspunt daarom een marge bepaald die nodig is om de operatie onder normale omstandigheden mogelijk te maken.

Om voor ieder handhavingspunt tot een onderbouwde grenswaarde te komen, is als eerste stap een nominale of 'gemiddelde' situatie bepaald, gebaseerd op 478.000 vliegtuigbewegingen waarvan 27.000 in de nacht met een implementatie van de balanced approach-maatregelen. Vervolgens is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om te onderzoeken welke verschillen er jaar-op-jaar te verwachten zijn in de lokale geluidbelasting voor ieder handhavingspunt als gevolg van normale variaties die in de praktijk optreden. Dit gaat bijvoorbeeld om weersinvloeden die tot ander baangebruik leiden, of een ander verkeersbeeld. Voor de 'normale' variaties, die ook nu in de praktijk optreden, is middels een statistische methode een marge bepaald en opgenomen in de grenswaarden. Dit levert een set grenswaarden op die 'passend' is in die zin dat de operatie onder normale omstandigheden afgehandeld kan worden (nu en in de toekomst) en tegelijkertijd bescherming biedt aan de omgeving omdat geen niet-onderbouwde marges worden opgenomen. De nieuwe grenswaarden voldoen ruim aan de criteria voor gelijkwaardigheid, die vereisen dat het LVB-besluit tenminste gelijkwaardige of betere bescherming biedt dan het eerste LVB (dat is het LVB uit 2003).

Ten opzichte van de praktijk van anticiperend handhaven is in de gehele omgeving rondom Schiphol sprake van een vermindering van de geluidbelasting, ook in gebieden als Uithoorn. Hierbij geldt wel dat de vermindering niet op alle locaties in dezelfde mate plaatsvindt. Ten opzichte van de verouderde grenswaarden uit het LVB2008 neemt de geluidbelasting op enkele locaties toe. De grenswaarden uit 2008 zijn niet meer actueel, en worden sinds 2015 niet meer onverkort gehandhaafd. Sinds 2008 groeide de operatie op Schiphol van grofweg 400.000 naar 500.000 vliegtuigbewegingen. Daarnaast zijn er ook operationele wijzigingen doorgevoerd op het gebied van veiligheid, geluidreductie, en de sluiting van het Russische luchtruim. De nieuwe grenswaarden moeten passen bij een operatie van 478.000 vliegtuigbewegingen, aangezien dat de uitkomst van de balanced approach-procedure is. Vergeleken met de gedoogsituatie, waarin 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren, is er dus sprake van een reductie van de geluidbelasting.

Voor de langere termijn bevat het LVB tevens een perspectief op een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen. Dit kan pas gebeuren nadat het geluid met 20% is verminderd. Van de verdere geluidswinst komt 50% ten goede aan de omgeving en kan 50% worden ingezet voor een toename van het aantal vliegtuigbewegingen. Dit staat los van de 478.000 vliegtuigbewegingen die nu worden vastgelegd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de systematiek voor de gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen nader toegelicht. De strengere TVG-waarden behorend bij de verschillende stappen liggen als handhaafbare normen vast. Bij het uitblijven van de geprognosticeerde vlootverstillings past het bijbehorende aantal vliegtuigbewegingen niet binnen de vastgestelde TVG-waarde, waardoor dat aantal niet gevlogen mag worden. De luchthavenexploitant (Schiphol) zal bij het vaststellen van de capaciteit voor een bepaald gebruiksjaar hier rekening mee moeten houden. Ook kan de ILT toezien op de TVG-waarde. Dit is uitgebreid toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB.

Op verzoek van omgevingspartijen is een indicatieve vergelijking gemaakt tussen de verouderde grenswaarden in de oude handhavingspunten en de (fictieve) grenswaarden die zouden gelden onder het nieuwe besluit als de oude locaties van de handhavingspunten zouden zijn aangehouden. Uit de analyse blijkt dat de grenswaarden in de meeste handhavingspunten significant (meer dan 1 dB) lager uitvallen ten opzichte van de oude grenswaarden, die voor het laatst in 2010 gewijzigd zijn. Dat de grenswaarden overwegend lager uitvallen is het gevolg van het lagere nachtvolume en de tussentijdse vlootvernieuwing. Op enkele plekken gaan de grenswaarden omhoog. Concreet gaat het om 7 locaties voor het etmaal en 3 locaties voor de nacht waarin de grenswaarden omhooggaan, en 28 locaties voor het etmaal en

22 in de nacht waarin de grenswaarden omlaaggaan. De grootste toename is te zien bij voormalig handhavingspunt 20 (in het verlengde van de Schiphol Oostbaan) en voormalig handhavingspunt 25 (Uithoorn). Dit betreft bekende knelpunten uit de situatie met anticiperend handhaven, die het gevolg zijn van ontwikkelingen in de operatie, zoals veiligheidsmaatregelen die tot ander baan- en routegebruik hebben geleid. Specifiek voor punt 20 speelt mee dat bij de vaststelling van de oorspronkelijke grenswaarde uitgegaan is van verdeling van general aviation over het hele gebied rond Schiphol, terwijl in de praktijk deze vluchten vrijwel uitsluitend gebruikmaken van de Oostbaan. Qua geluidbelasting zal geen sprake zijn van een toename ten opzichte van de afgelopen jaren. De grenswaarden uit het LVB 2008 werden immers de afgelopen jaren niet toegepast en er was reeds sprake van een hogere geluidbelasting in de betreffende gebieden.

Relatie grenswaarden in handhavingspunten en baangebruikregels

Indieners wijzen op de samenhang tussen een stelsel met handhavingspunten en een stelsel dat uitgaat van sturing op baangebruikregels. Vooropgesteld geldt dat er geen sprake is van twee aparte systemen; het preferentieel baangebruik en de grenswaarden op de handhavingspunten zijn op elkaar afgestemd doordat de grenswaarden in de handhavingspunten zijn bepaald uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de baangebruikregels van het NNHS. De basis is dat de grenswaarden in de handhavingspunten zodanig zijn vormgegeven dat de normale operatie uitvoerbaar is binnen de grenswaarden van het LVB. Indien zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, is de inzet van stuurmaatregelen in principe niet aan de orde. Als toch een grenswaarde in een handhavingspunt dreigt te worden overschreden, moeten maatregelen worden genomen om dat te voorkomen. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sector om maatregelen te inventariseren. De luchtverkeersleiding (LVNL) kan daarbij aangeven wat wel en niet (veilig) mogelijk is. Veiligheid staat hierbij altijd voorop. Dat is topprioriteit en staat in de operatie nooit ter discussie. Dit kan betekenen dat er afgeweken wordt van de baangebruikregels. De baan-gebruikregels zijn dus een middel om de grenswaarden te halen, en niet andersom: wanneer veiligheid een afwijking van die regels vereist, blijft het uiteindelijke doel, het niet overschrijden van de grenswaarden op de handhavingspunten, onverminderd overeind. De handhavingspunten zijn in dit stelsel dus leidend. Dat is van belang met het oog op rechtsbescherming voor omwonenden. **In paragraaf 1.2 wordt hier uitgebreider op ingegaan.**

Wat als een grenswaarde overschreden wordt?

Er zijn regels die de geluidshinder voor omwonenden moeten beperken. De luchtvaartautoriteit van de Inspectie Leef-omgeving en Transport (ILT-Luchtvaartautoriteit) handhaaft deze regels. In het vigerende Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) staat hoeveel geluid er in totaal toegestaan is voor Schiphol (Totaal Volume Geluid, TVG). Ook staat in het vigerende LVB hoeveel geluid er maximaal is toegestaan op 35 handhavingspunten rond Schiphol (voor het etmaal) en 25 punten voor de nacht. De ILT-Luchtvaartautoriteit ziet erop toe dat er op jaarbasis niet méér geluid is geproduceerd dan toegestaan in de handhavingspunten. Dat doet de ILT-Luchtvaartautoriteit aan het eind van het gebruiksjaar, dat loopt van 1 november tot en met 31 oktober. In het nieuwe LVB is het aantal handhavingspunten uitgebreid.

De ILT-Luchtvaartautoriteit kan in het huidige stelsel niet handhaven als tijdens het gebruiksjaar een overschrijding van de grenswaarden in een handhavingspunt dreigt. Dat gebeurt nu alleen na afloop van het gebruiksjaar. Daarom is in het nieuwe besluit 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, neemt de exploitant van de luchthaven maatregelen om deze te voorkomen. Hij doet dit in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen. De exploitant geeft de voorgenomen maatregelen zo spoedig mogelijk aan bij de ILT-Luchtvaartautoriteit.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de procedure rondom het beheersplan nader toegelicht. Op het moment dat er sprake is van een dreigende overschrijding gedurende het gebruiksjaar van de grenswaarden in een handhavingspunt, verplicht het LVB dat door Schiphol in samenspraak met LVNL en sectorpartijen een beheersplan wordt opgesteld. Het beheersplan bevat een probleemanalyse met betrekking tot de mogelijke overschrijding en een beschrijving van de stuurmaatregelen om die te voorkomen. Een maatregel die ertoe leidt dat het aantal vliegtuigbewegingen daalt kan als ultimatum remedium noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat het luchthavenluchtverkeer plaatsvindt binnen de grenswaarden in de handhavingspunten. Dit is wel afhankelijk van de probleemanalyse. De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het beheersplan wanneer het beheersplan volgens de ILT onvoldoende aantoon op welke manier een overschrijding van een grenswaarde voorkomen wordt. In dat geval dient de sector het beheersplan te verbeteren. Deze procedure is nader beschreven in de Nota van Toelichting bij het LVB.

Om overschrijding te voorkomen mag, wanneer deze situatie zich voordoet, van de regels voor preferentieel baangebruik worden afgeweken. 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 luchthavenluchtverkeer 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. Bij een overschrijding van grenswaarden kan de ILT-Luchtvaartautoriteit niet direct een bestuurlijke boete opleggen. 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. Aanvankelijk was voorzien om bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel voor vliegtuiggeluid te kijken naar aanvullende handhavingsmogelijkheden voor de ILT-Luchtvaartautoriteit, waaronder de mogelijkheid om bij een overschrijding van een grenswaarde direct een bestuurlijke boete op te leggen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gezien of de hiervoor benodigde wijziging van de Wet luchtvaart in een afzonderlijk wetstraject kan worden vormgegeven, zodat een wetsvoorstel eerder bij de Kamer kan worden ingediend. Het kabinet wil hiermee zo snel mogelijk werk maken van de uitbreiding van het handavingsinstrumentarium van de ILT.

Evaluatie en lerende invoering

De evaluatiecyclus in het ontwerpbesluit borgt dat periodiek in ieder geval gekeken wordt naar de ontwikkelingen en de effecten van de geluidnormen, de normen voor lokale luchtverontreiniging en effecten op de ruimtelijke indeling rondom de luchthaven. Vanzelfsprekend wordt hierbij ook naar veiligheid gekeken. Indien tussentijds blijkt dat het stelsel onbedoelde (neven)effecten heeft kan het kabinet ervoor kiezen om eerder te evalueren. Het ministerie monitort graag samen met de betrokken partijen de uitvoering van het LVB en is altijd bereid om bij onverwachte issues te kijken naar oplossingen, of dit mee te nemen in de evaluatie.

Berekeningsmethodiek, meetgegevens en overige aandachtspunten geluid en monitoring

Er is uitgebreid gekeken naar de mogelijke rol van geluidmetingen in het luchtvaartbeleid. In de periode 2003-2006 door de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid en meer

recent in de periode 2019-2024 in de 'Programmatische Aanpak Meten en berekenen Vliegtuiggeluid' (PAMV). In de PAMV is geconcludeerd dat bij een geluidbelasting vanaf 50 dB Lden¹ de berekeningen en metingen goed overeenkomen. Ook wordt in de PAMV geconcludeerd dat metingen waardevol zijn voor de validatie van rekenmodellen. Metingen worden gebruikt voor het valideren van rekenmodellen.

Voor besluitvorming over een toekomstige situatie (bijv. grenswaarden in een LVB) kunnen uitsluitend berekeningen worden gebruikt. Immers, een toekomstige situatie kan niet worden gemeten. Handhaving (zie uitleg hierna) moet zijn gebaseerd op dezelfde methodiek van het genomen besluit. Aangezien uit de onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van de PAMV blijkt dat berekeningen een goede weergave zijn van de werkelijkheid, blijft de regulering van vliegtuiggeluid gebaseerd op berekeningen. Hierin is Nederland niet uniek. Alle EU-lidstaten en het VK maken gebruik van berekeningen bij het nemen van besluiten over luchthavens. Ook besluiten over andere infrastructuur zoals rijkswegen en hoofdspoorwegen worden gebaseerd op berekeningen.

Rechtsbescherming en handhaving

Voor het LVB geldt dat rechtsbescherming moet worden geboden aan omwonenden. Tegelijkertijd moet voor de luchthaven duidelijk zijn aan welke kaders zij gehouden is. Dit betekent dat een omwonende erop moet kunnen vertrouwen dat een overschrijding van een grenswaarde daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Tegelijkertijd moet de luchthaven erop kunnen vertrouwen dat zij niet ten onrechte wordt beboet of anderszins wordt aangesproken op een overschrijding die feitelijk niet heeft plaatsgevonden. Metingen bevatten altijd meetonzekerheden en zijn daarom niet geschikt om dit gelijktijdig aan beide partijen te kunnen garanderen. Het is hierdoor niet mogelijk om metingen te gebruiken voor handhaving.

Meetonzekerheden ontstaan door onder andere weersomstandigheden, wisselende afstanden van vliegtuigen tot een meetpost, en stoorgeluiden. De mate waarin deze meetonzekerheden optreden per meting is niet goed vast te stellen. Als al deze meetonzekerheden maximaal optreden, kan een gemeten waarde hoger (of juist lager) uitvallen ten opzichte van de situatie dat al deze meetonzekerheden geen invloed hadden. Onzekerheden mogen echter geen rol spelen in de handhaving.

¹ De jaargemiddelde geluidbelasting wordt in de Nederlandse regelgeving uitgedrukt in de Europese dosismaat Lden. Dit geeft het geluidniveau uitgedrukt in decibel aan, waarin geluid in de avond- en nachtperiode zwaarder wordt meegeteld omdat dit hinderlijker is. Lden is een jaargemiddelde van het geluidniveau, dus een gemiddelde over alle dagen van een jaar.

Aanvullende geluidbelasting-indicatoren aan Lden en Lnight

De geluidbelasting door vliegtuigen wordt uitgedrukt met twee Europese geluidbelastingindicatoren: Lden voor het etmaal en Lnight voor de nachtperiode. Het RIVM voerde onderzoek naar aanvullende indicatoren uit². In dit onderzoek is nagegaan of aanvullende indicatoren, naast Lden en Lnight, helpen om de berekening van hinder beter aan te laten sluiten bij de manier waarop omwonenden de effecten ernstige hinder en ernstige slaapverstoring van vliegtuiggeluid ervaren.

Voor het sturen op het verminderen van de hinder door lange termijn blootstelling aan vliegtuiggeluid lijken aanvullende indicatoren geen meerwaarde te hebben.

De huidige werkwijze met alleen Lden en Lnight heeft de voorkeur. De inzichten verkregen uit het onderzoek worden daarom meegenomen bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid en niet in de ontwerpwijziging van het LVB. In dit nieuwe stelsel wordt de mogelijkheid van aanvullende indicatoren onderzocht.

Maximale geluidniveaus

Onderzoek naar maximale geluidniveaus die op een willekeurige locatie in de toekomst werkelijk zullen optreden is onmogelijk, omdat: a. het maximale geluidniveau niet nauwkeurig kan worden berekend en bij voorkeur moet worden gemeten; en b. metingen van een toekomstige situatie onmogelijk zijn.

Een maximaal geluidniveau kan niet worden vastgesteld op basis van de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI) (hierna: rekenvoorschrift). Dit rekenvoorschrift is alleen toepasbaar voor een jaargemiddelde geluidbelasting uitgedrukt in Lden of Lnight. De RMI wijst in paragraaf 5.3 van annex 8D1 als rekenmethode ECAC Doc29 vierde editie aan. Het maximale geluidniveau op een locatie kan worden berekend met Doc29. Echter in Doc29 Vol.2 staat duidelijk: *'The methodology applies only to long-term average noise exposure; it cannot be relied upon to predict with any accuracy the absolute level of noise from a single aircraft movement and should not be used for that purpose.'*

De invoergegevens waar paragraaf 5.3 naar verwijst, zijn bepaald met certificatiemetingen. Dit zijn metingen die onder gecontroleerde omstandigheden (bijvoorbeeld: voorgeschreven vliegprocedure, correcties voor weersomstandigheden, etc.) zijn uitgevoerd omdat ze zijn gericht op reproduceerbaarheid en herhaalbaarheid van de metingen aan één vliegtuigtype. Omdat deze omstandigheden (weersomstandigheden, vliegprocedures, motorstaat (weinig slijtage, goed onderhouden)) tijdens certificatiemetingen juist bewust constant worden gehouden, is er weinig tot geen verschil tussen de metingen. Deze metingen kennen dus weinig variantie in de gemeten maximale geluidniveaus van één vliegtuigtype.

Alleen met veldmetingen kunnen zinvolle uitspraken worden gedaan over maximale geluidniveaus zoals die in werkelijkheid bij Schiphol kunnen optreden. Deze aanpak is gekozen bij het MER. Hiervoor gelden wel twee kanttekeningen:

- a. Alleen op de locatie van een NOMOS-meetpunt kan inzicht worden gegeven in maximale geluidniveaus, en;
- b. maximale geluidniveaus van toekomstige vliegtuigtypes zijn niet nu te meten.

² Kamerstukken II 2023/24, 31936, nr. 1156

1.2 Preferentieel baangebruik, vliegroutes en vlieghoogtes

Zienswijzen:

Z0002, Z0004, Z0015, Z0016, Z0019, Z0021, Z0023, Z0028, Z0030, Z0031, Z0033, Z0034, Z0035, Z0046, Z0047, Z0050, Z0053, Z0055, Z0064, Z0066, Z0083, Z0101, Z0105, Z0129, Z0136, Z0137, Z0141, Z0146, Z0148, Z0167, Z0168, Z0169, Z0170, Z0182, Z0183, Z0187, Z0193, Z0199, Z0204, Z0208, Z0219, Z0222, Z0226, Z0234, Z0236, Z0239, Z0247, Z0249, Z0254, Z0255, Z0257, Z0262, Z0264, Z0270, Z0278, Z0302, Z0475, Z0514, Z0534, Z0538, Z0543, Z0545, Z0546, Z0549, Z0550, Z0551, Z0552, Z0554, Z0555, Z0558, Z0559, Z0560, Z0561, Z0562, Z0564, Z0565, Z0566, Z0567, Z0578, Z0580, Z0581, Z0588, Z0592, Z0593, Z0600, Z0603, Z0612, Z0613, Z0614, Z0616, Z0618, Z0619, Z0623, Z0625, Z0626, Z0629, Z0637, Z0639, Z0642, Z0652, Z0654, Z0659, Z0664, Z0671, Z0673, Z0675, Z0679, Z0690, Z0691, Z0695, Z0696, Z0698, Z0699, Z0700, Z0702, Z0703

Samenhang preferent baangebruik met het stelsel van handhavingspunten

In aanvulling op de zienswijzen over het stelsel van handhavingspunten (paragraaf 1.1) gaan veel indieners in op de samenhang tussen het systeem van preferentieel baangebruik en het stelsel van handhavingspunten zoals dat in het ontwerp-LVB is opgenomen.

Het ontwerp-LVB introduceert een systeem waarin twee verschillende vormen van sturing worden gecombineerd. Enerzijds wordt uitgegaan van preferentieel baangebruik, waarbij start en landingsbanen worden ingezet die naar verwachting de minste geluidhinder voor de omgeving veroorzaken. Anderzijds bevat het ontwerp-LVB een uitgebreid stelsel van handhavingspunten met geluidsgrenswaarden op specifieke locaties. Volgens indieners betreft dit twee verschillende benaderingen: een systeem dat stuurt op het gebruik van banen en routes (inputsturing) en een systeem dat stuurt op maximale geluidsbelasting op bepaalde punten (outputsturing). Volgens hen zijn deze systemen in de praktijk moeilijk met elkaar te verenigen.

Bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde bij een handhavingspunt moet worden uitgeweken naar andere banen of routes waar nog ruimte binnen de normen beschikbaar is. Volgens indieners kan dit ertoe leiden dat tijdelijk wordt afgeweken van de preferentiestructuur van het banenstelsel, waardoor geluidbelasting verschuift naar andere gebieden.

Volgens sommige indieners kan hierdoor een zogenoemde *perverse prikkel* ontstaan. Zij stellen dat het systeem ertoe kan leiden dat, om een overschrijding op een specifieke locatie te voorkomen, vliegverkeer wordt verplaatst naar andere banen of routes waar nog ruimte binnen de geluidsnormen beschikbaar is. Daardoor kan op die momenten minder preferent worden gevlogen, terwijl preferentieel baangebruik juist bedoeld is om de totale hinder voor de omgeving als geheel zo veel mogelijk te beperken. In verschillende zienswijzen wordt

in dit verband verwezen naar eerdere analyses uit het Aldersproces en naar ervaringen met het experiment met het Nieuwe Normen en Handavingsstelsel (NNHS). Volgens deze indieners is in dat kader eerder vastgesteld dat een combinatie van regels voor preferentieel baangebruik en handhavingspunten met geluidsgrenswaarden tot tegenstrijdigheden in de uitvoering kan leiden.

Daarnaast wijzen enkele indieners op de hoogte van de voorgestelde grenswaarden bij de primaire banen. Volgens deze indieners kan het voorkomen dat de beschikbare geluidsruimte bij deze banen in de praktijk beperkt is, waardoor deze banen minder vaak kunnen worden ingezet in overeenstemming met de preferentiestructuur. In zienswijzen wordt daarbij onder meer verwezen naar analyses waarin wordt gesteld dat de voorgestelde grenswaarden ertoe kunnen leiden dat eerder moet worden uitgeweken naar secundaire banen. Volgens deze indieners kan dit afbreuk doen aan het principe van preferentieel baangebruik en kan dit per saldo leiden tot meer geluidhinder voor de omgeving.

Tot slot wordt in zienswijzen gewezen op mogelijke gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de operatie. Indieners verwijzen daarbij onder meer naar de voorlopige uitvoeringstoets van LVNL, waarin wordt aangegeven dat het gelijktijdig sturen op preferentieel baangebruik en handhavingspunten de complexiteit van de operatie kan vergroten en de werklast voor luchtverkeersleiders kan verhogen. Volgens sommige indieners kan dit leiden tot een minder stabiele en minder voorspelbare operatie, terwijl stabiliteit en voorspelbaarheid volgens hen belangrijke voorwaarden zijn voor zowel veiligheid als het beperken van hinder voor de omgeving.

Concentratie van vliegroutes en hinderverdeling

In diverse zienswijzen wordt kritiek geuit op de concentratie van vliegroutes boven specifieke woongebieden. Indieners geven aan dat het bundelen van vliegverkeer

op vaste routes leidt tot een sterke toename van hinder voor bewoners onder deze routes. Volgens hen resulteert dit in langdurige blootstelling aan geluid, hoge frequenties van vliegtuigpassages en een gebrek aan rustmomenten, waardoor sprake is van een onevenredige verdeling van hinder boven woonkernen die niet als primair hindergebied waren bedoeld.

Afwijkingen van vliegroutes en voorspelbaarheid

Meerdere zienswijzen wijzen op structurele afwijkingen van vastgestelde vliegroutes en vertrekprocedures. Indieners geven aan dat vliegtuigen regelmatig buiten de aangewezen luchtverkeerswegen en standaard-vertrekprocedures (SID's) vliegen, onder meer door het vroegtijdig inzetten van bochten. Hierdoor ontstaat volgens hen onvoorspelbare hinder in gebieden die op basis van kaarten en regelgeving niet als overlastgebied worden aangemerkt, wat het vertrouwen in het stelsel ondermijnt.

Daarnaast geven indieners aan dat het vliegverkeer in sommige gebieden vrijwel uitsluitend vanuit één richting overkomt, wat leidt tot cumulatieve hinder. In meerdere zienswijzen wordt daarom gepleit voor meer variatie en spreiding in vertrek en naderingsroutes, bijvoorbeeld door alternatieve uitvliegrichtingen of het later inzetten van bochten boven minder dichtbevolkte gebieden.

Lage vlieghoogtes en vertrekprocedures

Een terugkerend punt uit zienswijzen betreft de ervaren lage vlieghoogtes boven woongebieden, zowel bij vertrek als bij nadering. Indieners stellen dat in de praktijk vaak onder de 3.000 voet wordt gevlogen en dat vliegtuigen al op grote afstand van de luchthaven laag naderen. Zij wijzen erop dat toegestane hoogteafwijkingen en beperkte meldingsplichten te veel ruimte laten voor laagvliegen, wat leidt tot aanzienlijke geluidsoverlast en piekbelasting.

Ook wordt gewezen op het gebruik van intersectiestarts en specifieke vertrekprocedures, zoals bepaalde klimprofielen, die ertoe zouden leiden dat vliegtuigen langer laag blijven vliegen. Volgens indieners ontbreekt in het ontwerp-LVB een expliciete normering en handhaving van baan en routespecifieke vertrekprocedures, terwijl deze volgens hen een belangrijk instrument vormen voor hinderbeperking.

Bochten boven woongebieden

In verschillende zienswijzen wordt specifiek aandacht gevraagd voor het maken van bochten boven of nabij woongebieden. Indieners geven aan dat vliegtuigen bij het inzetten van bochten extra motorvermogen gebruiken,

wat leidt tot verhoogde piekgeluiden. Deze bochten zouden volgens hen vaak op lage hoogte plaatsvinden. Met name bij secundaire banen wordt gewezen op structurele bochten boven woonwijken, die volgens indieners extra hinder veroorzaken en niet noodzakelijk zijn vanuit veiligheidsperspectief.

Noodzaak van herijking preferente baanstelsel

Volgens sommige indieners is het uitgangspunt dat onder de preferente banen minder mensen wonen dan onder andere banen mogelijk niet langer actueel. Zij wijzen erop dat de bevolkingsdichtheid in verschillende gebieden onder vliegroutes de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Enkele indieners verwijzen naar analyses waaruit volgens hen blijkt dat onder sommige preferente routes inmiddels meer mensen wonen dan onder secundaire routes. Op basis hiervan vragen zij of het huidige systeem van preferentieel baangebruik nog steeds leidt tot de minste hinder voor het grootste aantal mensen. In meerdere zienswijzen wordt daarom voorgesteld om het preferente baanstelsel opnieuw te toetsen op basis van actuele gegevens over bevolkingsdichtheid, woningbouw en hinderbeleving. Indieners verzoeken het ministerie om een transparante analyse te maken van het aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden onder verschillende baancombinaties op basis van de huidige situatie.

Inzet van primaire en secundaire banen (Aalsmeerbaan)

Een aanzienlijk deel van de zienswijzen richt zich op de inzet van primaire en secundaire banen binnen het systeem van preferentieel baangebruik. Het uitgangspunt van dit systeem is dat banen die naar verwachting de minste hinder veroorzaken zoveel mogelijk worden gebruikt, terwijl secundaire banen slechts beperkt worden ingezet. Volgens verschillende indieners laat de praktijk van de afgelopen jaren echter zien dat sommige secundaire banen vaker worden gebruikt dan oorspronkelijk was voorzien.

Met name het gebruik van de Aalsmeerbaan wordt veelvuldig genoemd. Indieners geven aan dat het aantal starts vanaf deze baan de afgelopen jaren sterk is toegenomen, terwijl deze baan volgens het preferentie-systeem als secundaire baan wordt beschouwd. Volgens hen is deze ontwikkeling moeilijk te rijmen met het principe van preferentieel baangebruik. Daarbij wordt gesteld dat de geluidshinder in de omgeving van Uithoorn en omliggende gebieden hierdoor aanzienlijk is toegenomen, onder meer door relatief lage vlieghoogtes bij start en landing en door vluchten in de vroege ochtend en avonden.

Naast de Aalsmeerbaan wordt in zienswijzen ook gewezen op hinder rond andere banen. Zo wordt aandacht gevraagd voor het gebruik van de Buitenveldertbaan voor startend verkeer, waarbij volgens indieners sprake kan zijn van hoge piekgeluiden in omliggende woonwijken. Volgens sommige indieners worden dergelijke piekbelastingen onvoldoende zichtbaar in de gangbare Lden-systematiek. Ook wordt gewezen op hinder rond de Zwanenburgbaan, onder meer door start en landingsroutes die volgens bewoners dicht over woongebieden lopen. Daarnaast vragen enkele indieners aandacht voor het gebruik van de Oostbaan en mogelijke gevolgen voor geluidbelasting en veiligheid boven dichtbebouwde gebieden.

Voorspelbaarheid en rustmomenten in het baangebruik

Los van de operationele voorspelbaarheid van de luchthavenoperatie vragen verschillende zienswijzen aandacht voor de ervaren voorspelbaarheid van het vliegverkeer en de mogelijkheid voor omwonenden om rustperiodes zonder vliegverkeer te ervaren. Indieners geven aan dat zij gedurende grote delen van de dag en nacht hinder ervaren en dat er weinig momenten zijn waarop geen vliegtuigen overvliegen.

Enkele indieners stellen voor om het gebruik van banen vaker af te wisselen, bijvoorbeeld door na een bepaalde periode van baangebruik te wisselen van baancombinatie. Anderen pleiten ervoor om het aantal gelijktijdig gebruikte start en landingsbanen te beperken, bijvoorbeeld door standaard één baan voor starts en één baan voor landingen te gebruiken. Daarnaast wordt behoefte geuit aan meer transparantie over het verwachte baangebruik en mogelijke rustperiodes, bijvoorbeeld door via een website inzicht te geven in momenten waarop tijdelijk minder vliegverkeer zal plaatsvinden.

In een aantal zienswijzen wordt ook aandacht gevraagd voor specifieke operationele aspecten van het baan-gebruik. Zo wordt gewezen op het gebruik van een vierde baan, waarbij gelijktijdig twee start en twee landingsbanen worden ingezet. Volgens indieners kan dit leiden tot piekbelasting doordat in korte tijd een groot aantal vliegtuigbewegingen over dezelfde gebieden plaatsvindt. Zij verzoeken daarom om het gebruik van een vierde baan te beperken tot uitzonderlijke omstandigheden.

Samenhang baangebruikregels en grenswaarden in handhavingspunten

Het kabinet ziet een stelsel met geluidgrenswaarden in handhavingspunten als de enige manier om op korte termijn de lokale rechtsbescherming te borgen en zo te voldoen aan het RBV-vonnis. De NNHS-regels met betrekking tot het preferentieel baangebruik spelen met name een belangrijke rol in de beperking van de geluidbelasting, omdat de regels ervoor zorgen dat zoveel mogelijk die banen worden ingezet, die voor de omgeving de minste hinder opleveren. De baangebruikregels worden daarom ook in het LVB opgenomen.

Indieners wijzen op de samenhang tussen een stelsel met handhavingspunten en een stelsel dat uitgaat van sturing op baangebruikregels. Vooropgesteld geldt dat er geen sprake is van twee aparte systemen; het preferentieel baangebruik en de grenswaarden op de handhavingspunten zijn op elkaar afgestemd doordat de grenswaarden in de handhavingspunten zijn bepaald uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de baangebruikregels van het NNHS. De basis is dat de grenswaarden in de handhavingspunten zodanig zijn vormgegeven dat de normale operatie uitvoerbaar is binnen de grenswaarden van het LVB. Indien zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, is de inzet van stuurmaatregelen in principe niet aan de orde. In geval toch een overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt dreigt, moeten maatregelen genomen worden om dat te voorkomen. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sector om maatregelen te inventariseren. De luchtverkeersleiding (LVNL) kan daarbij aangeven wat wel en niet (veilig) mogelijk is. Dit kan betekenen dat wordt afgeweken van de baangebruikregels. De handhavingspunten zijn in dit stelsel dus leidend. Dat is van belang met het oog op rechtsbescherming voor omwonenden.

Enkele indieners geven aan dat de grenswaarden rondom de primaire banen onvoldoende ruimte zouden bieden, waarbij onder meer verwezen wordt naar de expert opinion van Schiphol die het ministerie eerder met de Kamer gedeeld heeft.³ Op basis van de beschikbare analyses heeft het ministerie vertrouwen in de robuustheid en uitvoerbaarheid van het stelsel van handhavingspunten en grenswaarden. Uit de expert opinion volgt niet dat het de verwachting is dat er onder normale omstandigheden een overschrijding van handhavingspunten zal plaatsvinden. Wel wordt in de expert opinion gewezen op handhavingspunten waar de ruimte mogelijk krap zou kunnen zijn, rondom de primaire banen (de Polderbaan en de Kaagbaan).

Dit zou kunnen duiden op een risico op overschrijdingen in de normale operatie, en daarmee op de noodzaak tot het nemen van stuurmaatregelen die verhoogde inzet van de secundaire banen tot gevolg kunnen hebben. Het ministerie heeft recent een advies van onderzoeksbureau To70 ontvangen met betrekking tot de (uitkomsten van) de analyse van Schiphol. Uit dat advies blijkt niet dat het aannemelijk is dat de voorgestelde grenswaarden onvoldoende ruimte geven bij de primaire banen. Een aanvullende analyse op basis van nieuwe gegevens (de realisatie van het lopende gebruiksjaar), heeft niet tot een ander beeld geleid. Het uitgangspunt is en blijft dat het stelsel uitvoerbaar moet zijn met preferentieel baangebruik als vertrekpunt terwijl tegelijk geen onnodige marges worden opgenomen in het kader van de rechtsbescherming van omwonenden.

In algemene zin geldt dat, na een jarenlange gedoogsituatie, een nieuwe gereguleerde situatie verandering met zich meebrengt. Dat raakt in de eerste plaats de uitvoerende partijen op de luchthaven, maar heeft ook impact op de omgeving. Tegelijkertijd is deze stap van groot belang voor een houdbare en bestendige situatie, het bieden van rechtsbescherming aan omwonenden en het voldoen aan het vonnis in de RBV-zaak. Dit is belangrijk voor alle betrokkenen en ook voor een toekomstbestendige uitvoering.

Concentratie van vliegroutes en hinderverdeling

In het luchtruim liggen veel luchtverkeerswegen voor het vliegverkeer. In de bovenste laag van het luchtruim bevinden zich vijf grote internationale 'snelwegen', ook wel corridors genoemd. Net zoals autosnelwegen in Europa zijn luchtverkeerswegen met elkaar verbonden. Vliegroutes over de hele wereld sluiten op elkaar aan. Zo kunnen vliegtuigen op een veilige en efficiënte manier op hun bestemming komen. Iedere baan op Schiphol is verbonden met de corridors via vertrekroutes. De luchtverkeersleiding bepaalt welke route een vliegtuig mag gebruiken. Het naderende vliegverkeer dat wil landen op dezelfde landingsbaan kan uit drie verschillende richtingen komen. De luchtverkeersleiders zorgen ervoor dat naderende vliegtuigen achter elkaar in een zogenaamd 'treintje' vliegen. Dat doen ze door middel van koers-, hoogte- en snelheidsinstructies. Op die manier kunnen ze precies op de goede locatie en op veilige afstand van elkaar het landingssignaal oppakken en landen. Dit wordt 'oplijnen' genoemd. 's Nachts vliegen landende vliegtuigen volgens vaste (nacht)routes zoals is vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit. Ook dan zorgen de luchtverkeersleiders voor een veilige afhandeling van het vliegverkeer.

3 Royal NLR, *Expert Opinion Schiphol grenswaarden LVB 2025*, 22 oktober 2025, bijlage 25 bij Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 585

Gezien de ligging van de start- en landingsbanen en de procedures voor starten en landen zijn dus genoemde vaste routes essentieel. Het geheel betekent dat vliegroutes vastliggen, ook dichtbij de banen. Het systeem van preferentieel baangebruik zorgt ervoor dat banen die minder hinder veroorzaken het eerst worden gebruikt. Ook moet het programma Minder Hinder van Schiphol en LVNL zorgen voor vermindering van hinder rond diverse plaatsen in de nabijheid van Schiphol. Hierbij is op sommige locaties een oplossing gevonden voor het vliegen van aangepaste bochten over plaatsen in samenwerking met bijvoorbeeld vertegenwoordigers uit Uithoorn, Hoofddorp en Nieuw Vennep.

Afwijking van vliegroutes en voorspelbaarheid

LVNL geeft luchtverkeersleiding die ertoe strekt dat het straal-vliegtuig blijft binnen een luchtverkeersweg dan wel op of boven een hoogte als bedoeld in het Luchthavenverkeerbesluit (artikel 3). LVNL kan indien dit naar haar oordeel noodzakelijk is in verband met een veilige en doelmatige afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer, luchtverkeersleiding geven die leidt tot afwijking van in luchthavenverkeerbesluit vastgelegde waarden.

LVNL draagt er zorg voor dat het aantal afwijkingen in een gebruiksjaar beneden de vermelde percentages blijft zoals vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit. Het aantal afwijkingen wordt bepaald als percentage van het aantal vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar dat valt binnen de desbetreffende regel van het betreffende artikel.

Lage vlieghoogtes en vertrekprocedures

Naderingsprocedures

Overdag wordt aankomend vliegverkeer richting luchthaven Schiphol door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) naar de eindnadering voor de landingsbaan begeleid door middel van hoogte-, koers- en snelheidsinstructies. Overdag zijn er geen vaste naderingsroutes. De eindnadering is het laatste stuk van circa 11 kilometer tot het begin van de landingsbaan, waarbij het vliegtuig in een rechte lijn en met een continu dalhoek van 3 graden naar de landingsbaan vliegt. Dit gebeurt aan de hand van het Instrument Landing System (ILS), een RNP nadering (GPS-nadering) of een visuele nadering.

In het Luchthavenverkeerbesluit staan vlieghoogten genoemd die gelden voor naderingen gedurende dag- en nachtperiode. Het betreft een hoogte van 2000 voet tot het begin van de eindnadering en gedurende de nachtperiode geldt 3000 voet.

Tussen 23:00 en 06:00 uur gelden specifieke regels voor de operatie op luchthaven Schiphol. In deze periode zijn er vaste

naderingsroutes en volgt aankomend vliegverkeer deze vaste nachtelijke naderingsroutes naar de landingsbaan op luchthaven Schiphol. Gedurende de nacht wordt er – in normale omstandigheden – gebruikgemaakt van de Polderbaan (18R/36L) en de Kaagbaan (06/24). Indien er bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden zijn of bepaalde meteorologische omstandigheden kunnen er andere start- en/of landingsbanen gedurende de nacht ingezet worden voor vliegverkeer.

LVNL maakt gebruik van innovatieve technieken waardoor vliegtuigen ook bij de nadering naar de landingsbaan, bochten kunnen vliegen. Daarbij dalen de vliegtuigen gelijkmatig en gebruiken zij minder motorvermogen. In mei 2020 introduceerde LVNL een vaste nachtnadering naar de Zwanenburgbaan waarbij met een bocht om Krommenie en Assendelft heen wordt gevlogen. Hiermee is geluidshinder van vliegverkeer voor bewoners in vooral de gemeente Zaanstad gereduceerd. Ook zijn vliegtuigen vanaf de Noordzee het eerste stuk over land gemiddeld hoger gaan vliegen. De procedure zoals die al in praktijk wordt gebracht op de nachtnadering naar de Zwanenburgbaan (18C), wordt nu ook toegepast op de nachtelijke aanvliegroute naar de parallel gelegen Polderbaan (18R). Met de ingebruikname van deze nieuwe route met een bocht om Uitgeest, in aanvulling op de ingevoerde nachtnadering naar de Zwanenburgbaan, vermindert per saldo geluidshinder voor alle bewoners die onder de nachtnaderingsroutes naar de Polderbaan en Zwanenburgbaan wonen.

Vertrekprocedures

Voor het vertrek wordt een NADP-procedure gevlogen. NADP staat voor **Noise Abatement Departure Procedure**, oftewel een hinderbeperkende startprocedure die wordt toegepast op Schiphol om de geluidsoverlast voor omwonenden te beperken. Op Schiphol wordt voornamelijk **NADP2** toegepast. Bij deze procedure stijgt het vliegtuig steiler op tot een hoogte van 1500 voet (ca. 450 meter). Zodra deze hoogte is bereikt, vermindert het vliegtuig de stijghoek om sneller te kunnen accelereren. De bedoeling is om zo snel mogelijk hoogte te winnen en pas verder van de luchthaven te versnellen, waardoor het geluid sneller “verspreidt” en minder hinder veroorzaakt in de directe omgeving van de startbaan.

Intersectiestarts

Een intersectiestart wordt gedefinieerd als een start van een vliegtuig via een andere oprit dan de oprit aan het begin van de baan. Dit betekent dat een gedeelte van de startbaan wordt gebruikt voor de start van het vliegtuig. De andere opritten worden intersecties genoemd. De luchtverkeersleiding van LVNL laat vliegverkeer in principe starten van het begin van de baan. Intersecties van de baan kunnen worden gebruikt om het verkeer voor het betreden van de startbaan te rangschikken in een volgorde waarmee de optimale doorstroming van de startbaan en in

het luchtruim wordt bereikt. Andere reden voor de verkeers-leider zijn het voorkomen van hinder door luchtstromen van andere vliegtuigen op dezelfde of andere banen of het voorkomen van het kruisen van andere banen die in gebruik zijn voor landen of starten. Het wettelijk kader en de procedures en werkwijzen bieden hier ruimte voor.

Handhaving routegebruik – gebruiksjaar 2025

De ILT handhaaft de regels voor onder andere routegebruik en vlieghoogte. Deze worden samengevat in een jaarlijks handhavingsrapport en publiekelijk gedeeld.

Voor gebruiksjaar 2025 staat onder andere onderstaande:

- **Routegebruik gezagvoerders**

Gezagvoerders van straalvliegtuigen moeten ervoor zorgen dat het vliegtuig binnen een vertrek- of naderingsroute blijft, of boven een minimale vlieghoogte. Gezagvoerders mogen hier alleen van afwijken om veiligheidsredenen of als gevolg van een instructie van LVNL. In 2025 is 's nachts 206 maal afgeweken van de routes en minimale vlieghoogte. De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft alle 206 afwijkingen gecontroleerd en vastgesteld dat er in 5 gevallen zonder geldige reden is afgeweken van een vertrekroute voor de nacht. Daarom heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit een waarschuwingsbrief gestuurd aan de betreffende luchtvaartmaatschappijen. Naar aanleiding van deze waarschuwingsbrieven hebben luchtvaartmaatschappijen procedures aangepast, zijn gezagvoerders geïnformeerd en zijn er preventieve acties uitgezet om herhaling te voorkomen. Daarnaast heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit controles uitgevoerd op afwijkingen overdag en naar aanleiding van meldingen die rechtstreeks of via het klachtenbureau van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) bij de ILT-Luchtvaartautoriteit zijn binnengekomen. Daarbij zijn in het gebruiksjaar 2025 geen overtredingen geconstateerd.

- **Routegebruik LVNL**

LVNL moet ervoor zorgen dat straalvliegtuigen binnen een vertrek- of naderingsroute en boven een minimale vlieghoogte blijven. LVNL mag vanwege de veiligheid hiervan afwijken. Ook mag LVNL hier tot een bepaald percentage van afwijken als dat nodig is voor een vlotte afhandeling van het vliegverkeer. De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft op basis van de geregistreerde gegevens vastgesteld dat LVNL in het gebruiksjaar 2025 geen regels voor het routegebruik overtreden heeft.

Bochten boven woongebieden

Op verzoek van gemeente Uithoorn en het Regioforum van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) heeft een ORS-werkgroep of optimalisatie van de startroute vanaf de Aalsmeerbaan naar het oosten ten noorden van Uithoorn mogelijk zou zijn. Nu draait het vliegverkeer een bocht vlakbij Uithoorn. Er wordt onderzocht of het mogelijk is om vliegtuigen na de start eerder te laten afbuigen, waardoor er minder over Uithoorn wordt gevlogen. Dit kan mogelijk tot meer hinder

elders leiden. Deze maatregel kan betrekking hebben op circa 32.000 vliegbewegingen die jaarlijks vanaf de Aalsmeerbaan starten en bij Uithoorn de bocht richting het oosten draaien. Het eerdere onderzoek vanuit de toenmalige ORS is niet tot een afronding gekomen, waarna deze maatregel is opgenomen in het programma minder hinder Schiphol. Er wordt opnieuw naar deze maatregel gekeken.

Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland onderzoeken momenteel de mogelijkheden of meer vliegtuigen de bocht bij Hoofddorp en Nieuw-Vennep op de vertrekroute vanaf de Kaagbaan nauwkeurig kunnen vliegen. Met de vaste bochtstraaltechniek kunnen vliegtuigen preciezer een bocht draaien over dezelfde vliegroute. Nu gebruikt ongeveer 71 procent van de vliegtuigen de vaste bochtstraaltechniek in de bocht bij Hoofddorp en Nieuw-Vennep. Hoewel nog niet alle vliegtuigen beschikken over deze techniek om preciezer een bocht te kunnen vliegen, worden mogelijkheden gezien om het gebruik van deze vaste bochtstraaltechniek nog meer te stimuleren bij luchtvaartmaatschappijen. Naast het vernieuwen van de vloot, wordt actief gecommuniceerd zodat luchtvaartmaatschappijen zich nog meer bewust zijn van de mogelijkheid om de vaste bochtstraal te vliegen in deze bocht. Met deze maatregel worden luchtvaartmaatschappijen gestimuleerd met de vaste bochtstraaltechniek de bocht bij Hoofddorp en Nieuw-Vennep te vliegen, om zo hinder te beperken. Een vliegtuig dat met deze techniek vliegt, kan preciezer om bewoonde gebieden heen vliegen. Bovendien zijn de locaties waar het vliegverkeer langs komt beter voorspelbaar, omdat de vliegtuigen minder verspreid vliegen.

Noodzaak herijking preferente banen

Op basis van de MER-systematiek en de recente QuickScan van de gemeenten rondom Schiphol (met name in de zuidoosthoek) is het aantal woningen en inwoners rond de preferente banen (Polderbaan en Kaagbaan) sinds de invoering van het preferente banenstelsel duidelijk toegenomen. Dit geldt overigens niet enkel voor de primaire banen, ook rondom de secundaire banen zijn meer woningen en inwoners gekomen.

De evaluatie van het NNHS die het afgelopen jaar plaatsvond, geeft aan dat door de groei van het aantal vliegtuigbewegingen de capaciteit van de primaire banen vrijwel volledig wordt gebruikt waardoor de inzet van de secundaire banen ook is toegenomen. De Aalsmeerbaan is hier een duidelijk voorbeeld van. Door de toegenomen geluidsbelasting is niet alleen de hinder toegenomen rondom de primaire banen, maar ook rondom de secundaire banen. Uit de evaluatie blijkt echter niet dat de uitgangspunten van het preferent baangebruik (namelijk dat de inzet van de primaire banen tot de minste hinder voor de omgeving zou leiden) niet langer opgaan.

Er is op dit moment geen aanleiding om de uitgangspunten onder het preferent baangebruik te herzien. Een dergelijk onderzoek is ook geen onderdeel van het traject om tot een algehele wijziging van het LVB te komen. Door in het nieuwe stelsel vast te houden aan preferent vliegen (zo strikt mogelijk, overschrijding van geluidsnormen wordt niet meer gedoogd), het relatief stiller worden van vliegtuigen in combinatie met hinderbeperkende maatregelen én een maximum aantal bewegingen toe te staan, is de verwachting dat de ervaren hinder niet meer zal toenemen bij omwonenden in de gebieden rondom de secundaire, maar ook rondom de primaire banen.

Inzet van primaire en secundaire banen

De luchtverkeersleiding geeft aan, op basis van de weersomstandigheden (bijvoorbeeld wind en zicht), de verkeersdrukte en de beschikbare banen, welke banen ingezet kunnen worden. Vliegtuigen starten en landen zoveel mogelijk tegen de wind in vanwege de veiligheid. Bij slecht zicht, bijvoorbeeld tijdens mist, kunnen sommige baancombinaties niet gebruikt worden vanwege de veiligheid. Ook overtrekkende buien met onweer, regen of sneeuw kunnen ervoor zorgen dat bepaalde banen niet ingezet worden. Baanonderhoud kan ervoor zorgen dat een baan niet beschikbaar is. Met de overheid en omgeving rondom Schiphol is afgesproken hoe de banen worden ingezet. Dit gebeurt aan de hand van de zogenoemde preferentievolgorde. De Polderbaan (18R/36L) en de Kaagbaan (06/24) worden het meest ingezet omdat het gebruik van deze banen relatief de minste mensen overlast geeft. Ze worden ook wel ‘primaire’ of ‘preferente’ banen genoemd. Van en naar deze banen wordt er over minder dichtbevolkte gebieden gevlogen. De secundaire banen zijn de Zwanenburgbaan (18C/36C), Aalsmeerbaan (18L/36R) en Buitenveldertbaan (09/27). Deze secundaire banen worden ook wel ‘minder preferente’ banen genoemd. De kortere Schiphol-Oostbaan (04/22) wordt hoofdzakelijk gebruikt door het zakelijk, recreatief en maatschappelijk vliegverkeer. Kan een andere landingsbaan niet ingezet worden vanwege weersomstandigheden of onderhoud, dan bestaat de mogelijkheid dat de Schiphol-Oostbaan wordt gebruikt door landend (regulier) handelsverkeer.

Bij een toenemend jaarvolume, zal er vaker en/of langer een tweede (secundaire) start- of landingsbaan moeten worden bijgeschakeld om het verkeersaanbod af te handelen. Dit is in lijn met de prognoses van het gebruik van secundaire banen zoals die zijn besproken in het Alderstraject. Bovendien heeft groot baanonderhoud van primaire banen, bijvoorbeeld het groot baanonderhoud aan de Kaagbaan in 2024, een grote invloed op het gebruik van andere banen in dat jaar.

Schiphol en LVNL zijn van plan met steun van de luchtvaartmaatschappijen, samen de geluidshinder door het vliegverkeer in de omgeving van de luchthaven te beperken

en zo de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. In 2020 is hiertoe het Programma Minder Hinder Schiphol van start gegaan, met maatregelen op vijf verschillende thema's: overdag vliegen, baangebruik, 's nachts vliegen, vliegtuigtypes en grondgeluid. Op www.minderhinderschiphol.nl is hierover meer informatie beschikbaar, specifiek voor dit onderwerp onder het thema Baangebruik. Verder publiceert het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) eens per twee weken een 'vooruit- en terugblik vliegverkeer' op haar website www.bezoekbas.nl, met daarin onder andere het percentage baangebruik van de afgelopen twee weken inclusief toelichting daarop. Deze informatie is te raadplegen onder 'Vooruit en terugblik vliegverkeer'.

LVNL geeft aan dat het conform de afspraken het verkeer afhandelt. Een van de consequenties is dat bij groeiende volumes het aantal vliegtuigbewegingen op de secundaire banen zal toenemen. Het ministerie van IenW zal, ondanks het ebrek aan capaciteit bij LVNL op dit moment, het Programma Minder Hinder Schiphol blijven monitoren. Tevens is het verkeersvolume in zijn algemeenheid begrensd, doordat als onderdeel van het balanced approach-pakket voor Schiphol op 7 mei jl. in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol het nieuwe maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 is vastgelegd.

Indieners wijzen erop dat geluidshinder gevolgen kan hebben voor de leefkwaliteit en gezondheid van omwonenden, bijvoorbeeld door slaapverstoring en stress. Volgens sommige indieners wordt in het ontwerp-LVB onvoldoende rekening gehouden met hinder in de avonduren. Ook wordt gewezen op vormen van geluidbelasting die volgens indieners onvoldoende zichtbaar zijn in de gangbare berekenings-systematiek, zoals laagfrequent geluid ("grondgeluid").

Deze aspecten worden in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt.

Grondgeluid en laagfrequent geluid

Grondgeluid is het geluid dat vliegtuigen veroorzaken wanneer zij over de start-, landings- en taxibanen rijden. Vooral bij de start, wanneer de vliegtuigmotoren vaak op vol vermogen draaien, is het grondgeluid goed te horen. Het kenmerkt zich doordat het een laagfrequent-geluidkarakter heeft, net als bij lage bastonen. Daarbij verplaatst grondgeluid zich voornamelijk horizontaal, vanaf de achterkant van de vliegtuigmotoren. Door de lage frequentie wordt het geluid van startende, gelande en taxiënde vliegtuigen nauwelijks gedempt door de atmosfeer. Hierdoor kan het tot op een aantal kilometers vanaf de start- of landingsbaan duidelijk hoorbaar en of voelbaar zijn. Zeker wanneer je recht of schuin in het verlengde van de baan woont of werkt. Uit onderzoeken is gebleken dat de weersinvloeden, zoals de windrichting en de omgevings-temperatuur, sterk van invloed zijn op grondgeluid. De hinder door grondgeluid is onder andere merkbaar in woonkernen

die dicht bij de startbaan liggen, bijvoorbeeld Hoofddorp en Badhoevedorp. Dat komt doordat de noordoostkant van Hoofddorp schuin in het verlengde van de Polderbaan ligt en de zuidwestzijde van Badhoevedorp in het verlengde van zowel de Kaagbaan als de Aalsmeerbaan ligt.

Schiphol bekijkt in het Minder Hinder programma naar te onderzoeken en te nemen maatregelen. Meer informatie over de status van de maatregelen staan op de webpagina [Grondgeluid - Minder hinder Schiphol](#).

In opdracht van het ministerie heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een kennisnotitie over laagfrequent geluid in Nederland geschreven, deze is in 2025 gepubliceerd. De notitie geeft inzicht in regionale samenwerkingen op het gebied van meldingen van Laagfrequent Geluid (LFG). Deze meldingen komen bijvoorbeeld binnen bij de GGD, een gemeente of de Omgevingsdienst. In de kennisnotitie doet het RIVM een aantal aanbevelingen om de samenwerking in de regio te verbeteren, waarvan enkele op landelijk niveau opgepakt kunnen worden. Een aantal van deze aanbevelingen is al belegd binnen bestaande opdrachten aan het RIVM, namelijk de aanbevelingen die zien op een landelijke website en de partijen betrokken bij de scholing van GGD'en. Kleinschalig onderhoud van de site Laagfrequent geluid en bromtonen is voorzien binnen de bestaande programmering. Ook ziet het RIVM mogelijkheden om andere partijen te betrekken bij de scholing die zij op het gebied van LFG aanbieden aan GGD'en.

Aanvullend hierop adviseert het RIVM om kennisuitwisseling te faciliteren met landelijke kennisbijeenkomsten. Hierbij kan onder andere door partijen worden gewerkt aan een blauwdruk voor regionale samenwerking tussen GGD'en, audiologische centra, OD's en gemeenten. Deze blauwdruk zou onder andere aandacht moeten besteden aan werkwijze, (de onderlinge samenhang van) mogelijkheden en verantwoordelijkheden die partijen hebben bij het helpen van gehinderden en de nazorg van meldingen. Het RIVM schetst een mogelijke rol voor de landelijke overheid in het faciliteren van dit proces, waarbij de definitieve invulling en afspraken regionaal moeten worden gemaakt. Het ministerie sluit zich aan bij de stelling van het RIVM dat het aan de regio's zelf is om onderlinge samenwerkingsafspraken te maken. Een blauwdruk kan hierin ondersteunen, maar regionaal maatwerk moet daarbij mogelijk blijven. Begin 2026 heeft het RIVM partijen bij elkaar gebracht in een landelijke bijeenkomst met als doel kennis uit te wisselen en elementen van een blauwdruk met elkaar te verkennen.

Voorspelbaarheid en rustmomenten in het baangebruik

De ontwerp-wijziging van het LVB moet zorgen voor praktische en effectieve rechtszekerheid voor omwonenden. Zij maakt het mogelijk dat het anticiperend handhaven kan worden beëindigd, doordat de regels voor het preferentieel baangebruik voortaan als heldere norm in het LVB zijn vastgelegd. Daarnaast worden er nieuwe handhavingspunten geïntroduceerd in een groter gebied rond de luchthaven.

Preferentieel baangebruik

In het LVB zullen de regels voor preferentieel baangebruik worden toegevoegd aan de regels voor het gebruik van het luchtruim. Met preferentieel baangebruik worden de start- en landingsbanen ingezet die zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving opleveren. Het gaat om de volgende vier regels:

- **Regel 1** betreft het gebruik van een baanpreferentietabel op basis waarvan – gegeven de omstandigheden – de meest preferente baancombinatie kan worden ingezet. Die omstandigheden betreffen met name weersomstandigheden, aanwezig daglicht en baanbeschikbaarheid.
- **Regel 2** betreft het gebruik van een tweede start- of landingsbaan op het moment dat het verkeersaanbod daartoe noodzaakt.
- **Regel 3** betreft de verdeling van het startend en landend verkeer over de in gebruik zijnde banen.
- **Regel 4** betreft het gebruik van de vierde baan.

Om het gelijktijdig gebruik van twee start- en twee landingsbanen te beperken wordt een maximum vastgesteld van een (over een jaar) gemiddeld aantal vliegtuigbewegingen per dag op de vierde baan plus een maximaal aantal vliegtuigbewegingen per dag op die baan.

Verhouding tot grenswaarden en rechtsbescherming

In de nieuwe situatie zijn de grenswaarden voor geluid leidend, mede gelet op de opdracht van de rechtbank Den Haag uit de uitspraak in de RBV-zaak over lokale rechtsbescherming. Echter, de grenswaarden in de handhavingspunten zijn wel gedimensioneerd op basis van het preferentieel baangebruik inclusief marges voor verschillende weersituaties en voor het mogelijk maken van een normale operatie bij 478.000 vliegtuigbewegingen. Ultimo kan er worden afgeweken van de baangebruikregels, als dat nodig is om een overschrijding van een of meer grenswaarden in handhavingspunten te voorkomen. Als wordt afgeweken van de regels voor preferentieel baangebruik is motivering door de sector noodzakelijk.

Mogelijke gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de operatie

In sommige zienswijzen wordt gewezen op de mogelijke gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de operatie en wordt ook verwezen naar de uitvoeringstoets van LVNL. Op 18 juli 2025 heeft het ministerie LVNL verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren op de algehele LVB-wijziging Schiphol. Op 17 oktober 2025 heeft LVNL de resultaten van haar toets met het ministerie gedeeld. Op 18 november 2025 heeft het ministerie aan LVNL gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren op onderdelen die nog open stonden in het versie van de algehele LVB-wijziging die LVNL op 28 juli had ontvangen. Dit betrof de systematiek voor de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen en een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor General Aviation. Op 24 november heeft LVNL de resultaten van deze toets met het ministerie gedeeld. De algehele LVB-wijziging is aangepast naar aanleiding van de bevindingen van LVNL zoals beschreven in paragraaf 5.4. van de Nota van Toelichting. Dit is dus geen reactie op de algehele LVB-wijziging dat nu voorligt. Deze bevindingen zijn verwerkt in de algehele LVB-wijziging. Uit de integrale veiligheidsanalyse (IVA) blijkt dat er geen veiligheidsrisico's verbonden zijn aan wat er via deze algehele LVB-wijziging wordt vastgelegd. Ook vindt het ministerie dat het verhogen van de complexiteit van de organisatie en operatie van LVNL minder zwaar weegt dan het herstellen van de rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol, wat met de algehele LVB-wijziging bereikt wordt.

1.3 Baanonderhoud

Zienswijzen:

Z0137, Z0169, Z0546, Z0549, Z0551, Z0554, Z0560, Z0561, Z0562, Z0564, Z0565, Z0566, Z0616, Z0673, Z0705

Gevolgen van baanonderhoud voor hinder

In meerdere zienswijzen wordt gesteld dat het uitvoeren van baanonderhoud kan leiden tot een verplaatsing van vliegverkeer naar andere banen, waardoor de geluid-belasting en hinder in andere gebieden toeneemt. Volgens indieners bestaat het risico dat de negatieve gevolgen van baanonderhoud hierdoor in onevenredige mate bij omwonenden terechtkomen. Zij benadrukken dat het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden niet mag leiden tot een structurele of langdurige verschuiving van hinder naar andere woongebieden. Als voorbeeld wordt genoemd dat onderhoud aan de Kaagbaan en de Buitenveldertbaan kan leiden tot een relatief sterke toename van het aantal landingen op de Oostbaan, met als gevolg een toename van hinder in delen van Amsterdam en de omliggende regio. Indieners willen graag onderzocht hebben welke maatregelen mogelijk zijn om de gevolgen voor omwonenden te beperken bij aangepast baangebruik ten behoeve van baanonderhoud. Zo wordt er bijvoorbeeld ook voor gepleit dat bij langdurig onderhoud aan banen tijdelijke exploitatiebeperkingen of capaciteitsreducties worden afgewogen. Hierbij noemen enkele indieners dat ze het niet eens zijn met het feit dat (groot) onderhoud continue moet leiden tot uitzonderingen in de regels en daarmee voor extra geluidshinder zorgen.

Daarnaast wordt in meerdere zienswijzen aandacht gevraagd voor het verlenen van ontheffingen voor het gebruik van start- en landingsbanen die volgens het ontwerp-LVB in de nachtperiode gesloten zijn. Indieners geven aan dat zij terughoudendheid verwachten bij het verlenen van dergelijke ontheffingen, omdat het gebruik van deze banen in de nacht kan leiden tot extra slaapverstoring.

Planning, uitvoering en besluitvorming rond baanonderhoud

In verschillende zienswijzen wordt aandacht gevraagd voor de planning en organisatie van baanonderhoud. Indieners geven aan dat het belangrijk is dat de planning van onderhoudswerkzaamheden zorgvuldig plaatsvindt en dat de doorlooptijd van werkzaamheden kritisch wordt beoordeeld. Daarbij wordt voorgesteld om externe of internationale expertise te betrekken bij de planning en uitvoering van onderhoudswerkzaamheden, om zo te

waarborgen dat werkzaamheden zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd en de periode van hinder voor de omgeving zo kort mogelijk blijft. Daarnaast wordt in enkele zienswijzen gewezen op het belang van een betere langetermijnplanning van groot onderhoud. Indieners stellen voor om grootschalige onderhoudswerkzaamheden ruim van tevoren in een integrale planning op te nemen, zodat luchtvaartmaatschappijen en andere betrokken partijen hun operationele planning hier tijdig op kunnen aanpassen.

Verder wordt in meerdere zienswijzen aandacht gevraagd voor het besluitvormingsproces rond tijdelijke regelingen die samenhangen met baanonderhoud. Indieners spreken steun uit voor het voornemen om het proces voorafgaand aan de vaststelling van dergelijke tijdelijke regelingen aan te passen, zodat meer ruimte ontstaat voor consultatie van betrokken partijen en de omgeving.

Uitvoerbaarheid en duidelijkheid van regelgeving rond baanonderhoud

Een aantal zienswijzen gaat in op de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regelgeving rondom baanonderhoud en de procedures voor het verlenen van ontheffingen. Ze wijzen op de voorgestelde procedure waarbij jaarlijks een ontheffing nodig is om onderhoudswerkzaamheden uit te kunnen voeren binnen de geldende geluidsgrenswaarden. Indieners stellen dat de voorgestelde procedure, met name de koppeling tussen een ontheffingsbesluit en de capaciteitsdeclaratie, tot onzekerheid kan leiden in de operationele planning van de luchthaven.

Volgens indieners sluit de voorgestelde procedure onvoldoende aan bij de feitelijke plannings- en besluitvormingscycli in de luchtvaartsector. Daarbij wordt ook gewezen op internationale kaders, zoals de Europese slotverordening en de Worldwide Airport Slot Guidelines, waarin regels zijn opgenomen over de verdeling van slots en de planning van capaciteit.

Daarnaast wordt in enkele zienswijzen gewezen op de termijn van tien maanden voor het indienen van een aanvraag voor een ontheffing voorafgaand aan het gebruiksjaar. Indieners geven aan dat deze termijn volgens hen niet realistisch is, omdat op dat moment de onderhoudsplanung vaak nog niet volledig is uitgewerkt, de dienstregeling nog indicatief is en

de benodigde geluidsmodellering nog niet voldoende betrouwbaar kan worden uitgevoerd.

Tot slot wordt in meerdere zienswijzen aandacht gevraagd voor de definities en technische bepalingen rondom verschillende vormen van baanonderhoud.

Indieners geven aan dat de huidige definities van regulier onderhoud, groot onderhoud en kort onderhoud volgens hen onvoldoende duidelijk van elkaar zijn onderscheiden en gedeeltelijk overlappen, wat kan leiden tot interpretatieverschillen in de toepassing van de regelgeving. Zij verzoeken daarom om deze definities duidelijker van elkaar te onderscheiden en groot onderhoud expliciet uit te sluiten van de definitie van jaarlijks regulier onderhoud.

Gevolgen van baanonderhoud voor hinder

Het uitvoeren van baanonderhoud kan grote gevolgen hebben voor het vliegverkeer en de wijze waarop dit wordt afgehandeld op de beschikbare banen. IenW is zich ervan bewust dat de impact op de omgeving aanzienlijk kan zijn. Het groot onderhoud aan de Buitenveldertbaan (09-27) in het voorjaar en de zomer van 2025 heeft hier het afgelopen jaar een concreet voorbeeld van gevormd. Omwonenden in met name Amstelveen en Amsterdam Zuidoost hadden te maken met minder vliegverkeer, terwijl andere delen van Amsterdam juist te maken kregen met meer vliegverkeer als gevolg van een verschuiving naar de Oostbaan (04-22). Hierbij wordt opgemerkt dat de hinderbeleving in de zomerperiode doorgaans anders is dan in de rest van het jaar. Dit zogenoemde 'waterbedeffect' is typerend voor een luchthaven als Schiphol met een dergelijk banenstelsel: afhankelijk van welke baan onderhoud krijgt, verschuift de geluidbelasting doorgaans van het ene woongebied naar het andere.

In het LVB staan regels met betrekking tot baan- en routegebruik. Schiphol dient een ontheffing aan te vragen om, onder andere, van deze regels te mogen afwijken in perioden van onderhoud aan het banenstelsel. De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) heeft in haar advies over het baanonderhoud van 2024 verzocht dat de negatieve gevolgen hiervan niet langer worden afgewenteld op de omgeving⁴. Het ministerie heeft destijds in reactie hierop aan Schiphol aangegeven dat bij toekomstig baanonderhoud niet zonder meer kan worden uitgegaan van het verlenen van de benodigde ontheffingen en vrijstellingen, zonder dat daarbij passende mitigerende maatregelen worden genomen. Vanaf gebruiksjaar 2025 dient Schiphol in haar ontheffingsaanvraag hinderbeperkende maatregelen⁵ op te nemen. Het is vervolgens aan het ministerie om te beoordelen of deze maatregelen passend zijn. Indien dit niet het geval is, zal het ministerie Schiphol verzoeken de maatregelen aan te scherpen; de minister kan uiteindelijk besluiten een specifieke ontheffing of vrijstelling niet te verlenen.

In het nieuwe ontwerp-LVB is een nieuwe procedure opgenomen voor de ontheffingsaanvraag. Deze wijziging is er met name op gericht dat Schiphol de aanvraag (deel 1), inclusief de verwachte impact en de bijbehorende maatregelen, in een veel eerder stadium indient. Doel van deze procedure is dat Schiphol stakeholders al in een vroeg stadium meeneemt en informeert, en de hinderbeperkende maatregelen ter reactie voorlegt. Indien het ministerie van mening is dat een specifieke maatregel, gericht op een bepaald gebied, onvoldoende is, zal de minister dit aan

Schiphol kenbaar maken. Daarbij geldt: indien de maatregel niet wordt aangescherpt, kan Schiphol er niet van uitgaan dat de betreffende ontheffing of vrijstelling wordt verleend. Tot op heden was het nauwelijks meer mogelijk om maatregelen aan te scherpen, omdat de ontheffingsaanvraag pas in oktober, vlak voor de start van het nieuwe gebruiksjaar, werd ingediend.

De nieuwe procedure brengt hier verandering in. Aan het begin van het kalenderjaar presenteert Schiphol de verwachte impact en de bijbehorende maatregelen. Het ministerie weegt dit vervolgens af en, indien noodzakelijk, scherpt Schiphol de maatregelen in de daaropvolgende maanden aan, tot aan het indienen van de volledige ontheffingsaanvraag (deel 2) aan het einde van het jaar. Hiermee wordt geborgd dat Schiphol en LVNL er niet van kunnen uitgaan dat benodigde ontheffingen worden verleend zonder dat hier effectieve geluidmitigerende maatregelen tegenover staan.

Planning, uitvoering en besluitvorming rond baanonderhoud

Schiphol werkt met een zogenoemde Baanonderhoudstrategie (BOS), waarin is vastgelegd welke primaire en secundaire banen met welke frequentie onderhoud behoeven; een vaste aanpak voor het periodiek onderhoud aan start- en landingsbanen en rijbanen. Deze integrale langetermijnplanning is openbaar en dus voor iedereen toegankelijk, zodat inzichtelijk is met welk type onderhoud en in welk gebruiksjaar een specifieke baan te maken krijgt (Schiphol onderscheidt drie typen onderhoud: klein, medium en groot). Conform deze BOS streeft Schiphol naar een zo kort mogelijke doorlooptijd, zodat banen zo kort mogelijk buiten gebruik zijn, naar het clusteren van werkzaamheden tijdens het baanonderhoud zodat een baan niet nogmaals buiten gebruik hoeft te worden genomen, en naar het uitvoeren van groot onderhoud in de minder drukke perioden (het vroege voorjaar en het najaar).

Het ministerie van IenW laat de technische werkplanning jaarlijks door een extern bureau reviewen. Aan de hand van de aanbevelingen van de afgelopen jaren is Schiphol steeds beter in staat gebleken een robuustere en beter herleidbare planning te overleggen.

Ieder luchthavenbanenstelsel is uniek; dat van Schiphol met name doordat er vanuit vrijwel alle windrichtingen gestart en geland kan worden. Het ministerie is desondanks geïnteresseerd in de strategie die andere Europese luchthavens hanteren op het gebied van baanonderhoud. Hiertoe is het afgelopen jaar een eerste analyse uitgevoerd

4 Advies MRS inzake Tijdelijke regeling groot onderhoud banenstelsel Schiphol 2024 van 16 januari 2024, kenmerk U-24.001

(www.maatschappelijkeraadschiphol.nl)

5 Brief van 20 februari 2024, kenmerk IENW/BSK-2024/63441

van een aantal Europese luchthavens; dit krijgt naar verwachting een vervolg. De gehanteerde strategie blijkt sterk samen te hangen met het type banenstelsel. Een voorbeeld is de Londense luchthaven Heathrow, die met slechts twee banen genoodzaakt is nachtelijke werkzaamheden uit te voeren, waarbij in de beperkte tijd dat een baan buiten gebruik is telkens slechts kleine delen worden hersteld. Dit komt de kwaliteit van het resultaat niet ten goede.

De eerdergenoemde wijziging in de ontheffingsaanvraag, waarbij deze aan het begin van het kalenderjaar wordt ingediend voor het komende gebruiksjaar, is erop gericht om nog wijzigingen te kunnen aanbrengen en eventuele mitigerende maatregelen nader te kunnen onderzoeken en aanscherpen. De afgelopen jaren was hiertoe, na consultatie van betrokken partijen en de omgeving, nauwelijks meer gelegenheid. De nieuwe procedure is hier primair op gericht.

Uitvoerbaarheid en duidelijkheid van regelgeving rond baanonderhoud

Het is juist dat de huidige procedure tot onzekerheid en risico's leidt ten aanzien van de operationele capaciteit van Schiphol. De operationele capaciteit wordt namelijk al in het tweede kwartaal voorafgaand aan het nieuwe gebruiksjaar vastgesteld door Schiphol en LVNL, terwijl de ontheffingsaanvraag op dat moment meestal nog niet door het ministerie is ontvangen. Schiphol gaat er bij het vaststellen van de operationele capaciteit dus min of meer vanuit dat de gevraagde ontheffingen worden verleend op basis van de ontheffingsaanvraag.

De nieuwe, aangepaste procedure voor de aanvraag ontheffing onderhoud is er juist op gericht om meer zekerheid te bieden voor Schiphol en LVNL aangaande operationele capaciteit. Wanneer de aanvraag pas drie maanden voor de start van de werkzaamheden zou worden ingediend, blijft er voor de sector grote onzekerheid bestaan over de operationele capaciteit, omdat dan nog geen zekerheid bestaat over het toekennen van de benodigde ontheffingen.

Uiteraard blijven er bij deel 1 van de aanvraag onzekerheden bestaan. Op basis van historische (empirische) data kan echter al veel worden afgeleid en geprognoseerd voor het komende gebruiksjaar, inclusief het onderhoud aan bepaalde banen. De voorgestelde termijn is dan ook zeker realistisch te noemen.

Voor gebruiksjaar 2027 (groot onderhoud aan Oostbaan) is Schiphol er al in geslaagd om een deel 1 van de ontheffingsaanvraag 3 maanden eerder dan vorig jaar en zelfs ruim 5 maanden eerder dan het jaar ervoor, in te dienen bij lenW. Een ontwikkeling in de goede richting dus. Op dit moment is met Schiphol overeengekomen dat, na een overgangsperiode ('transitieperiode') van 2 jaar, Schiphol een termijn zal aanhouden van minimaal 9 maanden voorafgaand aan

het nieuwe gebruiksjaar waarin dus het eerste deel van de ontheffingsaanvraag (inclusief informatiedocument en technische aanvulling) zal worden ingediend. Deze termijn van 9 maanden voorafgaand aan het nieuwe gebruiksjaar is, inclusief een transitietermijn van 2 jaar, in het nieuwe LVB vastgelegd. Dit betekent ook dat de ontheffingsaanvraag (deel 1) in de toekomst nu vóór het formeel vaststellen van de operationele capaciteit bij het ministerie door Schiphol zal zijn ingediend.

De eigen (operationele) definities van Schiphol ten aanzien van onderhoud aan het banenstelsel van Schiphol zijn anders dan de wettelijke definities van onderhoud. Dit kan inderdaad verwarrend zijn. Het is goed om te beseffen dat er vanuit perspectief van wet- en regelgeving sprake is van groot onderhoud bij 'gepland onderhoud of geplande werkzaamheden ten gevolge waarvan het gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd en waarbij één of meer start- of landingsbanen of rijbanen langer dan 72 uur niet of verminderd inzetbaar zijn' (definitie LVB 2026). Daarnaast is er sprake van kort, regulier onderhoud van maximaal 168 uur (7 werkdagen). Van overlap kan geen sprake zijn, er is óf sprake van kort, regulier onderhoud of van groot onderhoud.

Schiphol maakt voor groot onderhoud onderscheid op basis van scope en doorlooptijd van de operationele werkzaamheden: 'medium' en 'heavy' onderhoud. In dit nieuwe LVB wordt dit onderscheid niet gemaakt.

1.4 Vliegtuigbewegingen

Zienswijzen:

Z0001, Z0002, Z0003, Z0012, Z0014, Z0015, Z0016, Z0017, Z0021, Z0022, Z0023, Z0024, Z0026, Z0032, Z0034, Z0035, Z0038, Z0039, Z0040, Z0041, Z0045, Z0046, Z0047, Z0048, Z0049, Z0051, Z0052, Z0054, Z0057, Z0058, Z0059, Z0060, Z0061, Z0062, Z0063, Z0064, Z0065, Z0066, Z0067, Z0068, Z0069, Z0070, Z0071, Z0072, Z0073, Z0075, Z0076, Z0078, Z0080, Z0083, Z0084, Z0085, Z0086, Z0087, Z0088, Z0089, Z0090, Z0091, Z0092, Z0093, Z0094, Z0095, Z0096, Z0097, Z0098, Z0099, Z0100, Z0102, Z0103, Z0104, Z0105, Z0106, Z0107, Z0108, Z0109, Z0110, Z0111, Z0112, Z0113, Z0114, Z0115, Z0116, Z0117, Z0118, Z0119, Z0120, Z0121, Z0122, Z0123, Z0124, Z0125, Z0126, Z0127, Z0128, Z0129, Z0130, Z0131, Z0132, Z0133, Z0135, Z0137, Z0138, Z0139, Z0140, Z0141, Z0143, Z0145, Z0146, Z0147, Z0149, Z0150, Z0151, Z0152, Z0153, Z0154, Z0155, Z0156, Z0157, Z0158, Z0159, Z0160, Z0161, Z0162, Z0163, Z0164, Z0166, Z0169, Z0172, Z0173, Z0175, Z0176, Z0178, Z0179, Z0180, Z0181, Z0182, Z0184, Z0185, Z0186, Z0187, Z0188, Z0189, Z0190, Z0191, Z0192, Z0193, Z0194, Z0196, Z0197, Z0198, Z0199, Z0200, Z0201, Z0202, Z0204, Z0205, Z0206, Z0207, Z0208, Z0209, Z0210, Z0211, Z0212, Z0213, Z0214, Z0215, Z0216, Z0217, Z0218, Z0219, Z0221, Z0222, Z0223, Z0224, Z0225, Z0226, Z0228, Z0229, Z0230, Z0232, Z0233, Z0234, Z0235, Z0236, Z0237, Z0238, Z0239, Z0240, Z0241, Z0242, Z0243, Z0247, Z0248, Z0249, Z0250, Z0251, Z0252, Z0253, Z0254, Z0255, Z0256, Z0257, Z0258, Z0259, Z0260, Z0262, Z0264, Z0266, Z0267, Z0269, Z0270, Z0271, Z0272, Z0273, Z0275, Z0277, Z0279, Z0280, Z0281, Z0282, Z0283, Z0284, Z0287, Z0288, Z0289, Z0290, Z0291, Z0292, Z0293, Z0294, Z0295, Z0296, Z0297, Z0298, Z0299, Z0300, Z0301, Z0302, Z0303, Z0304, Z0305, Z0306, Z0307, Z0308, Z0310, Z0311, Z0312, Z0313, Z0314, Z0315, Z0316, Z0317, Z0318, Z0319, Z0320, Z0321, Z0322, Z0323, Z0324, Z0325, Z0326, Z0327, Z0328, Z0329, Z0331, Z0332, Z0333, Z0334, Z0335, Z0336, Z0337, Z0338, Z0339, Z0340, Z0341, Z0342, Z0343, Z0344, Z0345, Z0346, Z0347, Z0348, Z0349, Z0350, Z0351, Z0352, Z0353, Z0354, Z0356, Z0357, Z0358, Z0359, Z0360, Z0361, Z0362, Z0363, Z0364, Z0365, Z0366, Z0368, Z0369, Z0370, Z0371, Z0372, Z0373, Z0374, Z0375, Z0376, Z0377, Z0378, Z0379, Z0380, Z0381, Z0382, Z0383, Z0384, Z0385, Z0386, Z0387, Z0388, Z0389, Z0390, Z0391, Z0392, Z0393, Z0394, Z0395, Z0396, Z0397, Z0398, Z0399, Z0400, Z0401, Z0402, Z0403, Z0404, Z0405, Z0406, Z0407, Z0409, Z0410, Z0411, Z0412, Z0413, Z0414, Z0415, Z0416, Z0417, Z0418, Z0419, Z0420, Z0421, Z0422, Z0423, Z0424, Z0425, Z0426, Z0427, Z0428, Z0429, Z0430, Z0431, Z0432, Z0433, Z0434, Z0435, Z0436, Z0437, Z0438, Z0439, Z0440, Z0441, Z0442, Z0443, Z0444, Z0445, Z0446, Z0447, Z0448, Z0449, Z0450, Z0452, Z0453, Z0454, Z0455, Z0456, Z0457, Z0458, Z0459, Z0460, Z0461, Z0462, Z0463, Z0464, Z0465, Z0466, Z0467, Z0468, Z0469, Z0470, Z0471, Z0472, Z0473, Z0474, Z0475, Z0476, Z0477, Z0478, Z0479, Z0480, Z0481, Z0482, Z0483, Z0484, Z0485, Z0486, Z0487, Z0488, Z0489, Z0490, Z0491, Z0492, Z0493, Z0494, Z0495, Z0496, Z0497, Z0498, Z0499, Z0500, Z0501, Z0502, Z0503, Z0504, Z0505, Z0506, Z0507, Z0508, Z0509, Z0510, Z0511, Z0512, Z0514, Z0517, Z0518, Z0519, Z0520, Z0521, Z0522, Z0523, Z0524, Z0525, Z0526, Z0527, Z0528, Z0529, Z0530, Z0531, Z0532, Z0533, Z0534, Z0535, Z0537, Z0538, Z0539, Z0540, Z0541, Z0542, Z0543, Z0546, Z0547, Z0548, Z0549, Z0550, Z0551, Z0552, Z0553, Z0554, Z0555, Z0556, Z0557, Z0558, Z0559, Z0560, Z0561, Z0562, Z0564, Z0565, Z0566, Z0567, Z0568, Z0569, Z0570, Z0571, Z0572, Z0573, Z0575, Z0577, Z0578, Z0579, Z0580, Z0581, Z0582, Z0583, Z0585, Z0586, Z0587, Z0588, Z0589, Z0590, Z0591, Z0593, Z0594, Z0598, Z0599, Z0600, Z0601, Z0602, Z0603, Z0605, Z0607, Z0608, Z0609, Z0610, Z0612, Z0613, Z0615, Z0616, Z0618, Z0619, Z0620, Z0621, Z0622, Z0623, Z0624, Z0625, Z0626, Z0628, Z0629, Z0631, Z0632, Z0633, Z0634, Z0635, Z0636, Z0637, Z0638, Z0639, Z0641, Z0643, Z0644, Z0645, Z0646, Z0647, Z0649, Z0650, Z0651, Z0652, Z0653, Z0654, Z0655, Z0656, Z0657, Z0658, Z0659, Z0660, Z0661, Z0662, Z0663, Z0664, Z0665, Z0666, Z0667, Z0668, Z0669, Z0670, Z0671, Z0672, Z0673, Z0674, Z0676, Z0677, Z0678, Z0679, Z0680, Z0681, Z0682, Z0683, Z0685, Z0686, Z0688, Z0689, Z0690, Z0691, Z0692, Z0693, Z0694, Z0695, Z0696, Z0697, Z0698, Z0699, Z0700, Z0701, Z0702, Z0703, Z0704, Z0705

Opmerkingen in deze paragraaf worden door meerdere indieners expliciet in verband gebracht met het aantal vliegtuigbewegingen. Om die reden worden zij in deze paragraaf kort benoemd, maar zijn o.a. ook sterk gerelateerd aan Hoofdstuk 2 – Hinder en geluid.

Maximumaantal vliegtuigbewegingen

Verschillende indieners plaatsen kanttekeningen bij het voorgestelde maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Volgens een groot deel van de indieners is dit aantal te hoog en biedt het onvoldoende bescherming voor de leefomgeving van omwonenden. Zij wijzen erop dat geluidsoverlast, druk op de leefomgeving en effecten op gezondheid en klimaat bij dit aantal vluchten nog steeds aanzienlijk kunnen zijn.

Volgens deze indieners zou een verdere reductie van het aantal vliegtuigbewegingen een effectievere manier zijn om hinder voor omwonenden structureel te beperken.

Meerdere indieners pleiten daarom voor een lager maximumaantal vliegtuigbewegingen. Daarbij worden verschillende alternatieve aantallen genoemd, zoals 440.000 of 400.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Enkele indieners pleiten voor een terugkeer naar

een niveau dat vergelijkbaar is met dat van eind jaren negentig. Volgens deze indieners zou een dergelijk lager aantal beter aansluiten bij doelstellingen op het gebied van leefomgeving, gezondheid en klimaat. In enkele zienswijzen wordt daarbij ook verwezen naar economische analyses waarin wordt betoogd dat een lager aantal vliegtuigbewegingen, bijvoorbeeld rond 350.000 per jaar, economisch verdedigbaar zou zijn en mogelijk zelfs gunstiger zou uitpakken in termen van maatschappelijke kosten en baten.

Daarnaast geven verschillende indieners aan dat de luchtvaart volgens hen een groot beslag legt op de beschikbare ruimte in Nederland. Zij stellen dat rust en ruimte steeds schaarser worden en dat het aantal vliegtuigbewegingen daarom beter zou moeten aansluiten bij de draagkracht van de leefomgeving. Volgens deze indieners zou bij de vaststelling van het maximumaantal vliegtuigbewegingen nadrukkelijker rekening moeten worden gehouden met maatschappelijke belangen zoals gezondheid, natuur en leefkwaliteit.

Enkele indieners wijzen in dit verband ook op mogelijke effecten van vliegtuiggeluid op andere functies in de omgeving van de luchthaven, zoals recreatie en toerisme. Zij geven aan dat geluidsoverlast volgens hen invloed kan hebben op het verblijfsklimaat in bepaalde gebieden rond de luchthaven en daarmee gevolgen kan hebben voor recreatieve voorzieningen en bedrijven die afhankelijk zijn van bezoekers.

Tegelijkertijd zijn er ook enkele indieners die juist pleiten voor een hoger maximumaantal vliegtuigbewegingen of voor behoud van de huidige capaciteit. Deze indieners wijzen onder meer op het belang van de internationale bereikbaarheid van Nederland en op het Europese kader van de balanced approach-procedure, waarin eerst andere maatregelen moeten worden onderzocht voordat capaciteitsbeperkingen worden overwogen. Enkele indieners pleiten in dit verband voor een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

Onderbouwing en verdeling van vliegtuigbewegingen

Naast de hoogte van het maximumaantal vliegtuigbewegingen plaatsen verschillende indieners ook kanttekeningen bij de onderbouwing van dit aantal. Zij geven aan dat het volgens hen niet altijd duidelijk is op basis van welke economische of maatschappelijke analyses het voorgestelde maximum is vastgesteld. Daarbij wordt onder meer verwezen naar economische analyses naar de betekenis van Schiphol voor de Nederlandse economie. Volgens sommige indieners is onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom een bepaald

aantal vliegtuigbewegingen noodzakelijk zou zijn voor de internationale bereikbaarheid van Nederland.

Enkele indieners geven aan dat volgens hen alternatieve analyses of scenario's onvoldoende zijn betrokken bij de onderbouwing van het besluit. Zij vragen zich af in hoeverre ook bredere maatschappelijke kosten, zoals effecten op gezondheid, leefomgeving en klimaat, zijn meegewogen bij het bepalen van het maximumaantal vluchten.

Meerdere indieners vragen aandacht voor de verdeling van het vliegverkeer over de verschillende start- en landingsbanen. Sommige indieners wijzen op een toename van het gebruik van specifieke banen, waaronder de Aalsmeerbaan en de Oostbaan. Volgens deze indieners kan een dergelijke ontwikkeling leiden tot een concentratie van hinder in bepaalde gebieden rond de luchthaven. Indieners vragen in dit verband om een nadere toelichting op de wijze waarop het gebruik van de verschillende banen zich naar verwachting zal ontwikkelen en hoe daarbij rekening wordt gehouden met de verdeling van hinder over de omgeving. **Zie ook paragraaf 1.2 Preferentieel baangebruik, vliegroutes en vlieghoogtes.**

Gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen

Meerdere indieners gaan in op de in het ontwerp-LVB opgenomen groeiverdiensystematiek, waarbij geluidsreductie door vlootvernieuwing gedeeltelijk kan worden benut voor uitbreiding van het aantal vliegtuigbewegingen. In de voorgestelde systematiek wordt, na realisatie van een geluidsreductie de extra geluidsruimte voor 50% ingezet voor de omgeving en voor 50% voor groei van het aantal vluchten. Een aantal indieners noemt hierbij dat een maatschappelijke noodzaak voor verdere groei niet is aangetoond.

Indieners spreken zich kritisch uit over deze systematiek. Deze indieners stellen dat geluidsreductie per vliegtuig in de praktijk niet automatisch leidt tot minder ervaren hinder. Daarbij wordt vaak verwezen naar de Alders-paradox, waarbij stillere vliegtuigen op papier de mogelijkheid bieden om meer te vliegen binnen de geluidscontouren, maar de ervaren hinder niet afneemt doordat het aantal vliegbewegingen toeneemt. Volgens deze indieners zal de hogere frequentie van overvliegende toestellen ertoe leiden dat de geluidswinst voor omwonenden in de praktijk teniet wordt gedaan.

Daarnaast stellen verschillende indieners dat de effecten van vlootvernieuwing op de ervaren geluidshinder beperkt zijn. Zij wijzen erop dat de geluidsreductie per vliegtuig vaak relatief klein is en voor het menselijk oor nauwelijks

waarneembaar kan zijn. In de ogen van deze indieners is het aantal vliegtuigpassages bepalender voor hinderbeleving dan de geluidsreductie per toestel.

Verder plaatsen enkele indieners vraagtekens bij de voorgestelde procedure voor het vrijgeven van groeiruimte. Zij uiten zorgen over de mogelijkheid van automatische vrijgave van groeistappen, waarbij na een eerste besluit verdere groei automatisch kan plaatsvinden. Volgens deze indieners beperkt dit de mogelijkheid voor burgers om bij latere groeistappen opnieuw bezwaar te maken op basis van dan actuele gegevens over hinder en gezondheid.

Tegelijkertijd spreken andere indieners juist steun uit voor het principe van de groeiverdiensystematiek. Zij benadrukken dat vlootvernieuwing en technologische innovatie belangrijke instrumenten zijn om geluid per vlucht te verminderen. Volgens deze indieners kan het gedeeltelijk inzetten van geluidswinst voor groei bijdragen aan een evenwicht tussen verbetering van de leefomgeving en het behoud van een toekomstbestendige luchtvaartsector. Daarbij wordt ook gewezen op het belang van duidelijkheid en voorspelbaarheid voor de sector, gezien de lange investeringscycli in de luchtvaart.

Relatie met leefomgeving en mobiliteitsalternatieven

In verschillende zienswijzen wordt het aantal vliegtuigbewegingen geplaatst in een bredere context van mobiliteit, leefomgeving en duurzaamheid. Daarbij wordt onder meer gewezen op mogelijke alternatieven voor korte afstandsvluchten, zoals internationale treinverbindingen. Volgens enkele indieners zou een verdere ontwikkeling van het Europese spoornetwerk kunnen bijdragen aan een vermindering van het aantal korte afstandsvluchten en daarmee aan een beperking van de druk op de leefomgeving. Daarnaast wijzen enkele indieners op maatregelen die volgens hen kunnen bijdragen aan het beperken van hinder voor omwonenden, zoals woningisolatie of andere vormen van compensatie.

In verschillende zienswijzen worden in dit verband ook vragen gesteld over de wijze waarop toekomstige ontwikkelingen, zoals veranderingen in het luchtruim of ontwikkelingen in de luchtvaartsector, kunnen doorwerken in het aantal vliegtuigbewegingen en de verdeling daarvan over de omgeving van de luchthaven. Indieners vragen onder meer hoe deze ontwikkelingen worden meegenomen bij de verdere uitwerking van het beleid en bij de monitoring van de effecten van het LVB.

Maximum aantal vliegtuigbewegingen

Het kabinet heeft in juni 2022 het Hoofdlijnenbesluit Schiphol genomen om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven Schiphol en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Dit besluit is genomen om de geluidhinder 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 verschillende publieke belangen gemaakt. Deze hernieuwde balans wordt vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB), waarmee na vele jaren van gedogen (anticiperend handhaven) de juridische basis onder Schiphol en de rechtsbescherming van omwonenden wordt hersteld. Als opvolging van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol heeft het kabinet vervolgens een geluidsdoel gesteld van onder andere -20% ernstig gehinderden op het etmaal en -15% ernstig slaapverstoorden in de nacht. 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 Geluidverordening schrijft voor in welke volgorde maatregelen moeten worden overwogen om het gestelde geluidsdoel te behalen. Een exploitatiebeperking is volgens de Verordening een 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 ingevoerd.

Dit betekent dat naast de overige geluidsmaatregelen, er een capaciteit is vastgesteld als sluitstuk om te komen tot -15%, 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal waarvan 27.000 in de nacht. Een andere maximale capaciteit op Schiphol is niet mogelijk, aangezien hier dan opnieuw een balanced approach voor doorlopen moet worden.

Daarbij geldt dat er ook een economische analyse naar de twee hoekpunten uit het MER (460.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen) is uitgevoerd. Schiphol is en blijft van groot belang voor de Nederlandse economie.

Het SEO-rapport geeft inzicht in de verschillen tussen een scenario met 460.000 vliegtuigbewegingen en 500.000 vliegtuigbewegingen. Het scenario met 460.000 vliegtuigbewegingen is voor de eerste jaren behoorlijk negatief ten opzichte van het scenario met 500.000 vliegtuigbewegingen. Na 2030 schuift dat op naar licht positief, met name door de kosten van CO₂-uitstoot. Specifiek ten aanzien van het onderzoek van SEO is in de stukken onderliggend aan het LVB aangegeven dat dit onderzoek nadrukkelijk niet in isolement gezien dient te worden. Maatschappelijk-economische effecten op bijvoorbeeld het vestigings- en investeringsklimaat en de handelsbetrekkingen van Nederland kunnen niet goed gemonetariseerd worden en zijn daarom niet als zodanig meegenomen. Hetzelfde geldt voor het belang van de Nederlandse luchtvaart voor de open strategische autonomie van Nederland.

Daarnaast geldt dat de volledige impact van het besluit om te komen tot 478.000 vliegtuigbewegingen onderdeel is van de onderzoeken in het MER. Op deze manier maakt deze impact integraal onderdeel uit van de besluitvorming.

Onderbouwing en verdeling van vliegtuigbewegingen

De wetenschap biedt geen harde grens voor het minimale aantal vliegtuigbewegingen dat nodig is om de kwaliteit van het netwerk op Schiphol te waarborgen. Er zullen altijd kanttekeningen bij analyses te plaatsen zijn. Wel is aangetoond dat het omvangrijke bestemmingsnetwerk van Schiphol medebepalend is voor het Nederlandse vestigingsklimaat, naast andere factoren als digitale infrastructuur, gekwalificeerd personeel, fiscaal klimaat en kwaliteit van de leefomgeving. Een goede bereikbaarheid zorgt ervoor dat Nederland aantrekkelijk blijft voor bedrijven om zich hier te vestigen. Voor een klein land met een open economie is dit van groot belang voor de concurrentiepositie en het verdienvermogen in de toekomst.

Het maximumaantal vluchten op Schiphol (478.000) en de impact van het besluit om hiertoe te komen is (zoals vaker aangegeven) een wezenlijk onderdeel van de onderzoeken in het MER. Deze impact op bijvoorbeeld luchtkwaliteit, emissies, natuur en ruimtelijke ordening maakt daarmee een integraal onderdeel uit van de besluitvorming.

Er gelden tussen overheid en omgeving rondom Schiphol harde afspraken hoe de diverse banen binnen het banenstelsel van Schiphol worden ingezet, hiervoor is een (geluid) preferente volgorde afgesproken. Dit betekent dat de zogenaamde ‘primaire’ banen (Polderbaan en Kaagbaan) eerder worden ingezet dan de zgn. ‘secundaire’ banen.

Als allerlaatste optie zal de Oostbaan worden ingezet, als landingsbaan voor handelsverkeer. Het is juist dat bij een toename van het aantal vluchten de secundaire banen meer zullen worden ingezet om deze toename van aantal vluchten af te handelen (zie ook 1.2 'Inzet van primaire en secundaire banen'). Dit zal ook een direct gevolg zijn bij groot onderhoud aan een (met name) primaire start- en landingsbaan op Schiphol.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de belangenafweging ten aanzien van de gevolgen van het preferentieel baangebruik voor omwonenden nader toegelicht. De belangen van de groep omwonenden die als gevolg van het strikt preferentieel baangebruik een hogere geluidbelasting ervaart dan omwonenden van andere banen, zijn expliciet meegewogen bij de totstandkoming van dit LVB. Het kabinet heeft er uiteindelijk voor gekozen om de geluidbelasting op een zodanige wijze te verdelen dat per saldo de minste hinder wordt veroorzaakt. Omwonenden met de zwaarste geluidbelasting kunnen beroep doen op isolatieprogramma's. Zo zijn reeds meer dan 13.000 woningen geïsoleerd. Daar komen nog zo'n 150 woningen bij. Het maatregelenpakket dat is voortgekomen uit de balanced approach-procedure houdt ook voor deze groep omwonenden maatregelen in die erop zijn gericht om de geluidbelasting te reduceren; met name de maatregelen in de nacht zijn gunstig voor deze groep omwonenden. Deze belangenafweging is nader toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB.

Gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen

Economische en politieke context

Luchtvaart, en Schiphol als Nederlands grootste luchthaven in het bijzonder, is een belangrijke pijler onder de Nederlandse economie. Als een van de meest open economieën ter wereld is internationale bereikbaarheid voor Nederland van groot belang. Luchtvaart levert een aanzienlijke economische bijdrage: Schiphol voegt circa €11,8 miljard toe aan de economie (1,1% van het BBP) en draagt via 111.200 banen (directe en indirecte werkgelegenheid) bij aan de bestaanszekerheid van veel Nederlandse gezinnen. Het sterke Nederlandse luchtvaartstelsel, met de hubfunctie van Schiphol, vormt hierbij een belangrijk element van de Nederlandse economische infrastructuur.

Tegelijkertijd is het kabinet zich terdege bewust van de aanzienlijke impact die deze omvang van de luchtvaart heeft op de leefomgeving. Voor veel omwonenden gaat de aanwezigheid van Schiphol gepaard met geluidhinder, slaapverstoring en zorgen over gezondheid, die niet mogen worden weg gewogen tegen het economisch belang zonder daar recht aan te doen. Het kabinet wil de economische

positie van de luchtvaart voor de langere termijn juridisch bestendigen en stabiliseren, en beoogt dit te doen op een wijze die tegemoetkomt aan de gerechtvaardigde belangen van omwonenden bij bescherming tegen de gevolgen van het luchtvaartverkeer.

Verdeling verdere geluidswinst

De luchthaven verbindt Nederland met de rest van de wereld en is van belang voor onze economie. Tegelijkertijd ligt Schiphol in het dichtstbevolkte gebied van Nederland, waardoor de gevolgen van het luchtvaartverkeer een grote groep omwonenden raken. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet in mei 2025 besloten tot een invulling van de geluidswinst die wordt behaald na het bereiken van het volledige geluidsdoel (een afname van 20% van het aantal ernstig gehinderden). In het ontwerp-LVB was hiervoor een systematiek opgenomen waarbij 50% van de verdere geluidswinst ten goede kwam aan de omgeving en 50% kon worden ingezet voor een toename van het aantal vliegtuigbewegingen.

TVG en crosscheck met hinderindicatoren en lokale effecten

Bij het ontwikkelen van de systematiek is in eerste instantie gekeken welke indicatoren als basis kunnen dienen 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 gekozen 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 vormde de lokale en regionale impact van verdere geluidsreductie in combinatie met een stijgend volume, als gevolg van het hanteren van een generieke maat, een belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking.

Daarom is een cross-check analyse uitgevoerd om te onderzoeken hoe de TVG-methodiek uitpakt voor de hinderindicatoren (gelijkwaardigheidscriteria) die eerder zijn gebruikt in de balanced approach-procedure, zoals 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. Het TVG heeft betrekking op het geluid als zodanig: sturen op een reductie van het TVG betekent dat het geluid objectief gezien zal dalen. Uit de analyses blijkt dat dit ook lokaal leidt tot een daling van de geluidbelasting. De wijze waarop mensen een geluidsreductie en de resterende hinder ervaren, is echter deels subjectief; ondanks een dalende geluidsbelasting kunnen mensen nog steeds hinder ervaren, bijvoorbeeld door een toegenomen frequentie van vliegtuigbewegingen. De inzet is dat de

daadwerkelijke daling van geluid in de eigen omgeving ook als een beperking van hinder wordt ervaren.

Om die reden wordt slechts de helft van de geluidswinst ingezet voor een toename van vliegtuigbewegingen, terwijl de andere helft ten goede komt aan de omgeving. Daarnaast geldt de verplichting om aan de lagere TVG-waarde te voldoen; de groei van het aantal vliegtuigbewegingen is dus niet ongeclausuleerd. Hierbij wordt opgemerkt dat luchtvaart onvermijdelijk gepaard gaat met hinder.

Met deze systematiek wordt daadwerkelijk ingezet op een verdere reductie van geluid; er wordt echter niet gestuurd op andere hinderindicatoren, zoals piekgeluid. Voor de introductie van andere geluids- en hinderindicatoren ontbreekt op dit moment een grondslag in de Wet luchtvaart, waardoor het niet mogelijk is om in dit LVB andere hinderindicatoren dan het TVG mee te nemen. Hiervoor zou een wetswijziging noodzakelijk zijn, die wordt voorbereid in het kader van de stelselherziening vliegtuiggeluid waarover de Kamer eerder is geïnformeerd; dit stelsel kan in 2030 in werking treden. Dit vormt een bijkomende reden voor de keuze voor TVG als indicator. Dit betekent dat de ontwerpwijziging van het LVB geen aanvullende normering bevat ten aanzien van toenemende ervaren hinder door een hogere frequentie van vliegtuigbewegingen bij een afname van de (gemiddelde) geluidbelasting (de zogenoemde Aldersparadox).

De methode op basis van het TVG pakt wat betreft de lokale effecten gunstiger uit voor de omgeving dan een methode op basis van de hinderindicatoren zou doen. Bij toepassing van de hinderindicatoren zouden de stappen terug naar 500.000 vliegtuigbewegingen namelijk groter en sneller worden. Voor de onderzochte scenario's geldt bovendien dat de lokale geluidseffecten voor alle gemeenten rondom Schiphol positiever zijn in de toekomstige eindsituatie met 500.000 vliegtuigbewegingen dan in de beginsituatie (het moment waarop de reductie van 20% ernstig gehinderden is bereikt) met 478.000 vliegtuigbewegingen. Op alle locaties rondom Schiphol is sprake van een vermindering van de geluidbelasting, met dien verstande dat deze vermindering niet overal in dezelfde mate zal optreden.

Tot slot 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. Hierdoor hoeft niet elk jaar opnieuw een keuze te worden gemaakt over de volgende stap van de gefaseerde terugkeer. Tegelijkertijd is geborgd dat de eerste TVG-waarde die benodigd is om de gefaseerde terugkeer in werking te laten treden, daadwerkelijk wordt gehaald, en dat de verlaging daarvan als gevolg van vlootverstillings doorzet. Niet gekozen is voor een automatische vrijgave van alle stappen ineens op voorhand, noch voor afzonderlijke besluitvorming over elke opeenvolgende stap. Automatische vrijgave op voorhand wordt te kwetsbaar geacht, omdat dan geen controle op het beginpunt bestaat;

besluitvorming over individuele stappen op jaarbasis wordt te complex geacht, mede vanwege de samenloop met het proces van capaciteitsverdeling op de luchthaven. Los van deze systematiek op basis van geluid geldt dat de luchthaven ieder jaar moet blijven voldoen aan de overige milieunormen en maatgevende kaders, zoals die van de natuurvergunning. Daarnaast is aan de Tweede Kamer toegezegd dat het koninklijk besluit over de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol, voorafgaand aan de inwerkingtreding daarvan, aan de Kamer zal worden voorgelegd ter bespreking.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is nader gemotiveerd hoe het automatisme bij de gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar zich verhoudt tot de beoogde zorgvuldigheid bij de inwerkingtreding van de volgende stappen. Een jaarlijkse (tussentijdse) beoordeling van de afname van geluid is in de praktijk niet goed uitvoerbaar, gelet op de wereldwijd vastgestelde data waarop het slotallocatieproces moet plaatsvinden. Daarom is gekozen voor een systematiek met één besluitmoment voor de drie in het LVB opgenomen stappen. De tabel in het LVB is op conservatieve aannames gebaseerd. Bovendien liggen de strengere TVG-waarden behorend bij de verschillende stappen als handhaafbare normen vast. Bij het uitblijven van de geprognosticeerde vlootverstillings past het bijbehorende aantal vliegtuigbewegingen niet binnen de vastgestelde TVG-waarde, waardoor dat aantal niet gevolgen mag worden. De luchthavenexploitant zal bij het vaststellen van de capaciteit voor een bepaald gebruiksjaar hier rekening mee moeten houden. Ook kan de ILT toezien op de TVG-waarde.

Bij de keuze voor één besluitmoment voor de drie stappen is rekening gehouden met de internationale slotallocatie-procedure. Wanneer de resultaten van een gebruiksjaar beschikbaar komen, is de capaciteit voor het lopende gebruiksjaar namelijk al vastgesteld en zijn de slots verdeeld. Een eventuele aanpassing kan daardoor in beginsel pas in het daaropvolgende gebruiksjaar effect hebben. De systematiek is daarom gebaseerd op conservatieve aannames en de bijbehorende, handhaafbare TVG-waarden. Dit is nader toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB.

Relatie met leefomgeving en mobiliteitsalternatieven

Uiteraard blijft het ministerie zich inzetten voor mobiliteit en leefbaarheid waaronder internationale treinverbindingen. Binnen het luchtvaartbeleid ziet het kabinet gerichte woning-isolatie als manier om de negatieve effecten van de luchtvaart voor omwonenden te verminderen. Daarom loopt op dit moment de GIS-4 regeling waarmee woningen met een hoge geluidbelasting in het gebied rond Schiphol een aanbod tot isolatie kunnen krijgen. Deze regeling sluit aan op eerdere isolatieregelingen. De GIS-4 regeling is aangepast aan het voorliggende LVB zodat de contour waarbinnen

geïsoleerd kan worden precies aansluit op het aantal vliegtuigbewegingen.

Indieners vragen naar toekomstige ontwikkelingen in de luchtvaartsector. Deze zijn uiteraard niet precies te voorspellen. Wat wel een gegeven is, is dat door vlootvernieuwing over een langere periode gezien bij een gelijkblijvend aantal vliegtuigbewegingen de totale geluidbelasting geleidelijk afneemt. Voor de verdere uitwerking van beleid krijgen deze ontwikkelingen onder meer in het nieuwe stelsel voor vliegtuiggeluid betekenis. In dat nieuwe stelsel zal vliegtuiggeluid worden gereguleerd met normen, waaronder een maximum op de totale hoeveelheid geluid. Dit vervangt de aantalsnorm in het huidige stelsel. Dat betekent dat ontwikkelingen als vlootvernieuwing meer van betekenis worden in de besluiten over vliegtuiggeluid. Hoe precies hangt af van de politieke besluiten die tegen die tijd onder het nieuwe stelsel worden genomen.

Het internationaal spoorvervoer speelt een groeiende rol van betekenis. Het kabinet zet zich in voor het bevorderen van het netwerk van internationale treindiensten. Nederland werkt daarbij nauw samen met andere Europese lidstaten in het platform voor internationaal personenvervoer (IRP) en verwacht later dit jaar een 6e voortgangsrapport aan te bieden aan de EU-transportministers. De verwachting is dat het 6e voortgangsrapport inzicht geeft in de ontwikkeling van het aanbod van het Europese netwerk van treindiensten en speerpunten benoemt voor verdere samenwerking tussen lidstaten en de spoorwegsector.

Binnen het luchtvaartbeleid ziet het kabinet geluidwerende maatregelen aan woningen als een manier om de negatieve effecten van luchtvaart voor omwonenden te verminderen. Op dit moment is er een regeling actief (GIS-4) waarmee woningen met een hoge geluidbelasting in de Schipholregio een aanbod tot geluidwerende maatregelen kunnen krijgen. De regeling sluit aan op de eerdere regelingen, waarmee sinds de jaren 80 van de vorige eeuw zo'n 13.000 woningen in de Schipholregio al van geluidwerende maatregelen zijn voorzien. De GIS-4 regeling wordt binnenkort aangepast aan het voorliggende LVB zodat de contour waarbinnen woningen van geluidwerende maatregelen worden voorzien overeenkomt met het aantal vliegtuigbewegingen dat jaarlijks maximaal mag worden gevlogen.

Indieners vragen naar toekomstige ontwikkelingen in de luchtvaartsector. Deze zijn uiteraard niet precies te voorspellen. Wat wel een gegeven is, is dat door vlootvernieuwing over een langere periode gezien bij een gelijkblijvend aantal vliegtuigbewegingen de totale geluidbelasting geleidelijk afneemt. Voor de verdere uitwerking van beleid krijgen deze ontwikkelingen onder meer in het nieuwe stelsel voor vliegtuiggeluid betekenis.

In dat nieuwe stelsel zal vliegtuiggeluid worden gereguleerd met normen, waaronder een maximum op de totale hoeveelheid geluid. Dit vervangt de aantalsnorm in het huidige stelsel. Dat betekent dat ontwikkelingen als vlootvernieuwing meer van betekenis worden in de besluiten over vliegtuiggeluid. Hoe precies hangt af van de politieke besluiten die tegen die tijd onder het nieuwe stelsel worden genomen.

1.5 Veiligheid

Zienswijzen:

Z0266, Z0418, Z0544, Z0545, Z0550, Z0551, Z0565, Z0568, Z0588, Z0616, Z0659, Z0699

Beleving en belang van veiligheid

In zienswijzen wordt het belang van veiligheid nadrukkelijk benadrukt. Indieners geven aan dat veiligheid voor hen een zwaarwegend en soms persoonlijk beladen thema is, mede in het licht van eerdere incidenten en ongevallen in de Nederlandse luchtvaartgeschiedenis zoals de Bijlmerramp in 1992. Zij benadrukken dat iedere wijziging van het LVB moet waarborgen dat de vliegveiligheid niet onder druk komt te staan en dat veiligheid altijd prioriteit moet hebben boven andere belangen.

Integrale Veiligheidsanalyse

Meerdere zienswijzen gaan in op de Integrale Veiligheidsanalyse die in het kader van de besluitvorming is uitgevoerd. Er wordt erop gewezen dat deze analyse is verricht op basis van aannames over de robuustheid van het stelsel, terwijl ten tijde van de analyse het ontwerp-LVB, het aantal handhavingspunten en de hoogte van de grenswaarden nog niet bekend waren. Indieners wijzen erop dat in latere uitvoeringstoetsen door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) wordt aangegeven dat deze aannames niet volledig opgaan en dat de voorgestelde grenswaarden onvoldoende robuust zijn. Zij verzoeken daarom om een aanvullende of geactualiseerde veiligheidsanalyse waarin expliciet wordt gekeken naar de werking van het voorgestelde stelsel met de nu bekende handhavingspunten en grenswaarden.

Operationele uitvoerbaarheid en robuustheid

In aanvulling op de zienswijzen over de samenhang tussen preferentieel baangebruik en het stelsel van handhavingspunten (zie paragraaf 1.2) wijzen meerdere indieners specifiek op de veiligheidsconsequenties van deze combinatie. Zij geven aan dat het gelijktijdig sturen op preferentieel baangebruik en op grenswaarden bij handhavingspunten kan leiden tot een toename van operationele complexiteit en onvoorspelbaarheid.

Volgens indieners moeten bij dreigende overschrijdingen vaker stuurmaatregelen worden getroffen, wat kan resulteren in baanwisselingen en afwijkingen van vaste baancombinaties. Zij stellen dat een stabiele en voorspelbare operatie een belangrijke randvoorwaarde is voor veiligheid, en dat het schakelen tussen verschillende sturingslogica's deze stabiliteit onder druk zet. In dat verband worden ook zorgen geuit over de sterke

uitbreiding van het aantal handhavingspunten. Indieners geven aan dat een toename van het aantal punten de bestuurbaarheid van het systeem kan verminderen en de kans op overschrijdingen en bijbehorende stuurmaatregelen kan vergroten. Volgens hen is onvoldoende aangetoond dat een dergelijk uitgebreid stelsel veilig en uitvoerbaar is in de dagelijkse praktijk.

In verschillende zienswijzen wordt gewezen op de gevolgen van de toegenomen complexiteit voor de taakbelasting en het situationeel bewustzijn van luchtverkeersleiders en vliegers. Indieners stellen dat het sturen op handhavingspunten kan leiden tot meer baancombinatiewisselingen en baankruisingen, een verminderde voorspelbaarheid van de operatie en een afname van het situationeel bewustzijn. Volgens indieners kunnen deze factoren, die eerder door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) zijn gesignaleerd, de kans op operationele fouten vergroten, waaronder baanincursies ('incursion': zonder toestemming rijden op een start- en landingsbaan of rijbaan) en afwijkingen van standaardprocedures. **Zie ook paragraaf 1.2 Preferentieel baangebruik.**

Uitzonderlijke omstandigheden

Er wordt aandacht gevraagd voor de robuustheid van het stelsel in uitzonderlijke omstandigheden, zoals extreem weer, geopolitieke routewijzigingen, noodzakelijke veiligheidsmaatregelen en baanonderhoud. Indieners geven aan dat het stelsel voldoende flexibiliteit moet bieden om in dergelijke situaties veilig te kunnen opereren, zonder dat veiligheidsafwegingen in conflict komen met de noodzaak om op geluid te sturen. Zij benadrukken dat veiligheid in dergelijke situaties altijd leidend moet zijn.

Evaluatie en lerende invoering

Er wordt gepleit voor een zorgvuldige en lerende invoering van het nieuwe stelsel. Indieners stellen voor om de effecten van het ontwerp-LVB op de veiligheid periodiek te evalueren en het stelsel waar nodig bij te stellen. Er wordt gewezen op het belang van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, transparante besluitvorming bij veiligheidsafwegingen en voldoende ruimte voor veiligheidsfunctionarissen om risico's te beoordelen en, indien nodig, stuurmaatregelen af te wijzen vanuit veiligheidsoverwegingen.

Reactie IenW

Beleving en belang van veiligheid

In zienswijzen wordt het belang van veiligheid nadrukkelijk benadrukt. Het ministerie begrijpt en onderschrijft het belang dat indieners hechten aan veiligheid. Het ministerie heeft vliegveiligheid hoog in het vaandel staan. Bij belangrijke besluiten die leiden tot significante veranderingen in het luchtverkeer, wordt eerst een onafhankelijke integrale veiligheidsanalyse (IVA) uitgevoerd. Deze analyse brengt de mogelijke gevolgen voor de veiligheid vooraf in beeld. Voor deze algehele LVB-wijziging is zo'n IVA uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat de algehele LVB-wijziging veilig is. In de volgende alinea is hierover meer toelichting opgenomen.

Integrale veiligheidsanalyse

Meerdere zienswijzen gaan in op de Integrale Veiligheidsanalyse die in het kader van de besluitvorming is uitgevoerd. Er wordt erop gewezen dat deze analyse is verricht op basis van aannames over de robuustheid van het stelsel, terwijl ten tijde van de analyse het ontwerp-LVB, het aantal handhavingspunten en de hoogte van de grenswaarden nog niet bekend waren. Indieners wijzen erop dat in latere uitvoeringstoetsen door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) wordt aangegeven dat deze aannames niet volledig opgaan en dat de voorgestelde grenswaarden onvoldoende robuust zijn. Zij verzoeken daarom om een aanvullende of geactualiseerde veiligheidsanalyse waarin expliciet wordt gekeken naar de werking van het voorgestelde stelsel met de nu bekende handhavingspunten en grenswaarden. In de IVA die het ministerie heeft laten uitvoeren door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR), is de uitbreiding van het aantal handhavingspunten geanalyseerd. Hoewel de precieze ligging van de handhavingspunten en de bijbehorende grenswaarden destijds nog niet waren vastgesteld, is door NLR wel al een conclusie getrokken over effecten op vliegveiligheid. De aanname die NLR daarbij deed, is dat er een aanpak gehanteerd zou worden waarmee grenswaarden worden bepaald die voldoende robuust zijn om afwijkingen in de dienstregeling en effecten van verstoringen in de dienstregeling en de afhandeling van het verkeer te accommoderen binnen de grenswaarden terwijl er anderzijds met betrekking tot de geluidsbelasting van een beschermende werking wordt uitgegaan. NLR heeft daarbij geconcludeerd dat er hiermee ook geen effect is op de ongevalsrisico's per vlucht. Bij het vaststellen van de handhavingspunten en de grenswaarden is een robuuste aanpak gehanteerd. Zo hebben er 25.000 simulaties plaatsgevonden. Het ministerie ziet daarom geen reden om nogmaals een IVA uit te laten voeren.

In sommige zienswijzen wordt gewezen op de toename van operationele complexiteit en onvoorspelbaarheid in de uitvoering van de algehele LVB-wijziging, ook specifiek voor de luchtverkeersleiding.

In juli 2025 heeft het ministerie LVNL verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren op de algehele LVB-wijziging Schiphol. In oktober 2025 heeft LVNL de resultaten van haar toets met het ministerie gedeeld. In november 2025 heeft het ministerie aan LVNL gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren op onderdelen die nog open stonden in de versie van de algehele LVB-wijziging eerder had ontvangen. Dit betrof de systematiek voor de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen en een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor General Aviation. Eind november heeft LVNL de resultaten van deze toets met het ministerie gedeeld. De algehele LVB-wijziging is aangepast naar aanleiding van de bevindingen van LVNL zoals beschreven in paragraaf 5.4. van de Nota van Toelichting. Dit is dus geen reactie op de algehele LVB-wijziging dat nu voorligt. Deze bevindingen zijn al verwerkt in de algehele LVB-wijziging.

Operationele uitvoerbaarheid en robuustheid

De basis is dat de grenswaarden in de handhavingspunten zodanig zijn vormgegeven dat de normale operatie uitvoerbaar is binnen de grenswaarden van het LVB. Indien zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, is de inzet van stuurmaatregelen in principe niet aan de orde. Indien toch een overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt dreigt, moeten maatregelen genomen worden om dat te voorkomen. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sector om maatregelen te inventariseren.

De sectorpartijen hebben bij het opstellen van een beheersplan veel ruimte om zelf (onderbouwd) met maatregelen te komen, alsook het moment te kiezen waarop die maatregelen in werking treden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een andere inzet van banen of een andere baanpreferentie, het verplaatsen van vluchten uit de nacht of de inzet van stillere toestellen. De luchtverkeersleiding (LVNL) kan daarbij aangeven wat wel en niet (veilig) mogelijk is. Dit kan betekenen dat wordt afgeweken van de baangebruikregels. Sturen op baaninzet is staande praktijk. Zo wordt er op dagelijkse basis continu gestuurd op baaninzet vanwege pieken, weeromstandigheden en de baanpreferentietabellen.

Een onvoorspelbare operatie met plotselinge aanpassingen in de operatie, waarvoor sommige indieners vrezen, ligt dus niet voor de hand. Wat hierbij ook helpt is dat er in de nieuwe situatie een maandelijkse rapportagecyclus is, waardoor dreigende overschrijdingen vroeg opgemerkt kunnen worden en juist tijdig bijgestuurd kan worden, indien nodig, om binnen de grenswaarden te blijven.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is nader toegelicht hoe de procedure rondom het beheersplan werkt en welke maatregelen hiervan onderdeel kunnen zijn. Het beheersplan bevat een probleem-analyse van de dreigende overschrijding en een beschrijving van de maatregelen die de sector kan nemen om binnen de grenswaarden te blijven. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een andere inzet van banen, het verplaatsen van vluchten of de inzet van stillere toestellen. Afhankelijk van de probleemanalyse kan ook een maatregel die leidt tot een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen als uiterste middel noodzakelijk zijn. LVNL heeft een belangrijke rol bij het bepalen welke maatregelen veilig kunnen worden uitgevoerd. Wanneer het beheersplan volgens de ILT onvoldoende aantoont hoe een overschrijding wordt voorkomen, kan de ILT aanvullende eisen stellen en dient de sector het plan te verbeteren. Dit is nader beschreven in de Nota van Toelichting bij het LVB.

Uitzonderlijke omstandigheden

Sommige indieners geven aan dat er in uitzonderlijke situaties de mogelijkheid moet zijn om af te wijken van grenswaarden in de handhavingspunten. De Wet luchtvaart voorziet reeds in de mogelijkheid om af te wijken van vastgestelde grenswaarden met een ministeriële regeling op grond van artikel 8.23 van de wet. Als de veiligheidssituatie als gevolg van een bijzonder voorval om een acute maatregel vraagt die in het uiterste geval tot een overschrijding van de grenswaarde in een of meer handhavingspunten kan leiden, kan de minister vervangende grenswaarden vaststellen. Daarnaast geldt dat indien het vanwege de veiligheid nodig is, de luchtverkeersleiding de mogelijkheid heeft om af te wijken van de regels in het LVB in geval van acute situaties. Dit is bepaald in artikel 8.20 van de Wet luchtvaart. Hierbij kan gedacht worden aan het afwijken van de vlieghoogten of de inzet van een andere baan voor een noodlanding of als sprake is van zwaar onweer.

Het is mogelijk dat onvoorziene aanpassingen in de operatie die een geluidverplaatsing met zich meebrengen, zoals route-wijzigingen als gevolg van geopolitieke situaties of de implementatie van hinderbeperkende maatregelen die ergens anders lokaal een toename van geluid ten gevolg hebben die hoger is dan de toegestane norm, niet zomaar passen binnen de vastgestelde grenswaarden. Een dergelijke aanpassing vraagt dan om expliciete besluitvorming. Dit is onderdeel van de bescherming die uitgaat van de grenswaarden.

In de praktijk van de afgelopen jaren heeft het ministerie gezien dat veiligheidsmaatregelen veelal een langer proces kennen. Potentiële issues worden geïnventariseerd, de risico's worden in beeld gebracht en mogelijke maatregelen worden uitgewerkt, waarna besluitvorming plaatsvindt. Daarna is veelal nog sprake van een implementatie om de mensen

in de operatie voor te bereiden op deze wijziging. Voor dit soort structurele en niet acute wijzigingen is mogelijk aanpassing van het LVB nodig. De normen die opgenomen staan in het LVB zorgen voor de rechtsbescherming van de omwonenden. Belangrijk is dat er in overleg tussen het ministerie en de betrokken partijen wordt gekeken naar het proces voor zo'n structurele wijziging van het LVB. Door het in voorkomend geval gelijk op te laten lopen met de voorbereidingen die de luchtverkeersleiding treft voor het ontwikkelen van veiligheidsmaatregelen kunnen problemen in een vroegtijdig stadium worden voorkomen.

Evaluatie en lerende invoering

Het ontwerpbesluit kent een evaluatiecyclus waardoor geborgd wordt dat periodiek in ieder geval gekeken wordt naar de ontwikkelingen en de effecten van de geluidnormen, de normen voor lokale luchtverontreiniging en effecten op de ruimtelijke indeling rondom de luchthaven. Vanzelfsprekend wordt hierbij ook naar veiligheid gekeken. Indien tussentijds blijkt dat het stelsel onbedoelde (neven) effecten heeft kan het kabinet ervoor kiezen om eerder te evalueren. Het ministerie monitort graag samen met de betrokken partijen de uitvoering van het LVB en is altijd bereid om bij onverwachte issues te kijken naar oplossingen, of dit mee te nemen in de evaluatie.

2 Hinder en geluid



2.1 Geluidshinder

Zienswijzen:

Z0001, Z0002, Z0005, Z0006, Z0007, Z0008, Z0010, Z0017, Z0019, Z0020, Z0021, Z0022, Z0023, Z0025, Z0027, Z0029, Z0031, Z0032, Z0036, Z0037, Z0038, Z0039, Z0041, Z0046, Z0047, Z0054, Z0055, Z0066, Z0079, Z0082, Z0085, Z0086, Z0087, Z0088, Z0089, Z0090, Z0091, Z0092, Z0093, Z0094, Z0095, Z0096, Z0097, Z0098, Z0099, Z0100, Z0101, Z0102, Z0103, Z0104, Z0105, Z0106, Z0108, Z0110, Z0111, Z0113, Z0114, Z0115, Z0116, Z0117, Z0118, Z0120, Z0121, Z0122, Z0123, Z0127, Z0128, Z0129, Z0134, Z0135, Z0136, Z0137, Z0138, Z0139, Z0140, Z0141, Z0142, Z0143, Z0144, Z0145, Z0146, Z0147, Z0148, Z0149, Z0150, Z0151, Z0152, Z0153, Z0154, Z0155, Z0156, Z0157, Z0158, Z0159, Z0160, Z0161, Z0163, Z0164, Z0165, Z0166, Z0167, Z0169, Z0170, Z0171, Z0172, Z0173, Z0176, Z0178, Z0179, Z0180, Z0181, Z0182, Z0183, Z0184, Z0185, Z0186, Z0187, Z0188, Z0189, Z0190, Z0191, Z0192, Z0193, Z0194, Z0196, Z0197, Z0198, Z0199, Z0200, Z0201, Z0202, Z0203, Z0204, Z0205, Z0206, Z0207, Z0208, Z0209, Z0210, Z0211, Z0212, Z0213, Z0214, Z0215, Z0216, Z0217, Z0218, Z0219, Z0221, Z0222, Z0223, Z0224, Z0225, Z0226, Z0227, Z0228, Z0229, Z0230, Z0232, Z0233, Z0234, Z0235, Z0236, Z0237, Z0238, Z0239, Z0240, Z0241, Z0242, Z0243, Z0248, Z0249, Z0250, Z0251, Z0252, Z0253, Z0254, Z0255, Z0256, Z0257, Z0258, Z0259, Z0260, Z0261, Z0262, Z0264, Z0266, Z0267, Z0269, Z0270, Z0271, Z0272, Z0273, Z0275, Z0277, Z0278, Z0279, Z0280, Z0281, Z0282, Z0283, Z0284, Z0287, Z0288, Z0289, Z0290, Z0291, Z0292, Z0293, Z0294, Z0295, Z0296, Z0297, Z0298, Z0299, Z0300, Z0301, Z0302, Z0303, Z0304, Z0305, Z0306, Z0307, Z0308, Z0309, Z0310, Z0311, Z0312, Z0313, Z0314, Z0315, Z0317, Z0318, Z0319, Z0320, Z0321, Z0322, Z0323, Z0324, Z0325, Z0326, Z0327, Z0328, Z0329, Z0330, Z0331, Z0332, Z0333, Z0334, Z0335, Z0336, Z0337, Z0338, Z0339, Z0340, Z0341, Z0342, Z0343, Z0344, Z0345, Z0346, Z0347, Z0348, Z0349, Z0350, Z0351, Z0352, Z0353, Z0354, Z0355, Z0356, Z0357, Z0358, Z0359, Z0360, Z0361, Z0362, Z0363, Z0364, Z0365, Z0366, Z0367, Z0368, Z0370, Z0371, Z0372, Z0373, Z0374, Z0376, Z0377, Z0378, Z0379, Z0380, Z0381, Z0382, Z0383, Z0384, Z0385, Z0386, Z0387, Z0388, Z0389, Z0391, Z0392, Z0393, Z0394, Z0395, Z0396, Z0397, Z0398, Z0399, Z0400, Z0401, Z0402, Z0403, Z0404, Z0405, Z0406, Z0407, Z0408, Z0409, Z0410, Z0411, Z0412, Z0413, Z0414, Z0415, Z0416, Z0417, Z0419, Z0420, Z0421, Z0422, Z0423, Z0424, Z0425, Z0426, Z0427, Z0428, Z0429, Z0430, Z0431, Z0432, Z0433, Z0434, Z0435, Z0436, Z0437, Z0438, Z0439, Z0440, Z0441, Z0442, Z0443, Z0444, Z0445, Z0446, Z0447, Z0448, Z0449, Z0450, Z0452, Z0453, Z0454, Z0455, Z0456, Z0457, Z0458, Z0459, Z0460, Z0461, Z0462, Z0463, Z0464, Z0465, Z0466, Z0467, Z0468, Z0471, Z0472, Z0473, Z0474, Z0476, Z0477, Z0478, Z0479, Z0480, Z0481, Z0482, Z0483, Z0484, Z0486, Z0487, Z0488, Z0489, Z0490, Z0491, Z0492, Z0494, Z0495, Z0496, Z0497, Z0498, Z0499, Z0500, Z0501, Z0502, Z0503, Z0504, Z0505, Z0506, Z0507, Z0508, Z0509, Z0510, Z0511, Z0512, Z0517, Z0518, Z0519, Z0520, Z0521, Z0522, Z0523, Z0524, Z0525, Z0526, Z0527, Z0528, Z0529, Z0530, Z0531, Z0532, Z0533, Z0537, Z0538, Z0539, Z0540, Z0541, Z0543, Z0546, Z0547, Z0549, Z0550, Z0551, Z0552, Z0554, Z0555, Z0557, Z0559, Z0560, Z0561, Z0562, Z0563, Z0564, Z0565, Z0567, Z0568, Z0569, Z0570, Z0571, Z0572, Z0573, Z0574, Z0575, Z0576, Z0577, Z0578, Z0579, Z0581, Z0582, Z0583, Z0584, Z0585, Z0586, Z0587, Z0588, Z0589, Z0590, Z0591, Z0592, Z0593, Z0594, Z0598, Z0599, Z0600, Z0601, Z0603, Z0605, Z0607, Z0608, Z0609, Z0610, Z0612, Z0614, Z0615, Z0616, Z0618, Z0620, Z0621, Z0622, Z0624, Z0625, Z0626, Z0628, Z0629, Z0631, Z0632, Z0633, Z0634, Z0635, Z0636, Z0637, Z0638, Z0639, Z0641, Z0643, Z0644, Z0645, Z0646, Z0647, Z0649, Z0650, Z0651, Z0652, Z0653, Z0654, Z0655, Z0656, Z0657, Z0658, Z0660, Z0661, Z0662, Z0663, Z0664, Z0665, Z0666, Z0667, Z0668, Z0669, Z0670, Z0671, Z0672, Z0673, Z0674, Z0676, Z0677, Z0678, Z0680, Z0681, Z0682, Z0683, Z0685, Z0686, Z0688, Z0689, Z0690, Z0691, Z0692, Z0693, Z0694, Z0695, Z0696, Z0697, Z0698, Z0700, Z0701, Z0703

Ervaren hinder, gezondheid en dagelijkse leefkwaliteit

In een groot aantal zienswijzen wordt genoemd dat omwonenden langdurig worden blootgesteld aan hoge geluidsniveaus, met aanzienlijke gevolgen voor gezondheid en leefkwaliteit. Indieners verwijzen naar onderzoeken van onder meer RIVM, GGD en WHO waaruit zou blijken dat blootstelling aan vliegtuiggeluid en emissies samenhangt met stress, slaapverstoring, verhoogde bloeddruk en hart- en vaatziekten, evenals negatieve effecten op leer- en leesprestaties bij kinderen. Volgens een aantal indieners bieden de in het ontwerp-LVB gehanteerde geluidsnormen onvoldoende bescherming, omdat deze

niet primair zijn gebaseerd op gezondheidskundige uitgangspunten, maar op de haalbaarheid van de operatie van de luchtvaartsector.

Daarnaast wordt in meerdere zienswijzen benadrukt dat geluidsoverlast diep ingrijpt in het dagelijks leven. Er wordt genoemd dat gesprekken regelmatig moeten worden onderbroken, dat radio en televisie harder moeten worden gezet en dat het gebruik van tuin en buitenruimte wordt beperkt. Een aantal indieners vraagt daarbij ervaren hinder expliciet mee te nemen als norm. Zodat factoren zoals piekbelasting, het aantal en de frequentie van vluchten, rustperioden en nachtvluchten, die in sterke

mate bepalend zijn voor de ervaren hinder, expliciet worden meegewogen. In veel zienswijzen wordt daarnaast expliciet de wijk Legmeer (gemeente Uithoorn) genoemd. Hier heeft volgens de indieners de helft van de inwoners structureel ernstige geluidshinder.

Geluidsnormen en jaargemiddelden

In diverse zienswijzen wordt benadrukt dat een afname van de jaargemiddelde geluidsbelasting (Lden en Lnight) niet zonder meer kan worden gelijkgesteld aan een evenredige afname van de ervaren geluidshinder. Indieners stellen dat het ontwerp-LVB uitgaat van de aanname dat lagere gemiddelde geluidsniveaus automatisch leiden tot minder hinder, mede gebaseerd op de oude blootstelling-responsrelatie uit 2002. Volgens hen doet deze benadering onvoldoende recht aan de wijze waarop geluidshinder in de praktijk wordt ervaren.

Daarbij wordt erop gewezen dat het geluidsniveau per individuele vliegtuigpassage in de afgelopen decennia weliswaar is afgenomen, maar dat dit niet heeft geleid tot een vergelijkbare afname van de ervaren hinder. Dit wordt onder meer toegeschreven aan de toename van het aantal vliegbewegingen en het ontbreken van voldoende aaneengesloten rustperiodes. Bij een groei van het aantal vliegtuigbewegingen worden bovendien steeds vaker secundaire banen ingezet. Hierdoor kan de jaargemiddelde geluidsbelasting gelijk blijven, terwijl de ervaren hinder toeneemt (Aldersparadox).

Zoals genoemd is sprake van kritiek op de sterke nadruk op jaargemiddelde geluidsmaten (Lden en Lnight). Volgens indieners maskeren deze gemiddelden de daadwerkelijke belasting, omdat zij geen recht doen aan de piekbelasting per vliegtuigpassage en de frequentie van overvliegen. Juist deze aspecten worden als het meest belastend ervaren, terwijl zij door middelingsmethoden grotendeels buiten beeld blijven. Meerdere indieners pleiten daarom voor het opnemen van maximale geluidsniveaus per gebeurtenis (LAmax) als aanvullende norm.

Daarnaast wordt kritiek geuit op de per-saldobenadering, waarbij regionale verbeteringen kunnen samengaan met lokale verslechtingen. Volgens indieners leidt dit ertoe dat individuele bewoners of specifieke gebieden achteruit kunnen gaan, terwijl formeel aan de normen wordt voldaan. Dit zou de rechtsbescherming ondermijnen. Ook wordt gewezen op de cumulatie van geluidshinder met andere bronnen, zoals wegverkeer en industrie, die in het ontwerp-LVB volgens indieners onvoldoende wordt meegenomen.

Tot slot wordt benoemd dat geluidshinder sterk seizoensafhankelijk is. Juist in de lente- en zomerperiode, wanneer bewoners vaker buiten verblijven en met open ramen slapen, is de vliegintensiteit hoog. Deze samenloop versterkt volgens indieners de ervaren hinder, terwijl dit effect in de huidige systematiek onvoldoende tot uitdrukking komt.

Andere perspectieven

Tegelijkertijd zijn er enkele zienswijzen waarin wordt gesteld dat het beperken van het aantal vluchten niet noodzakelijk is om overlast tegen te gaan. Volgens deze indieners is geluidsoverlast voorzienbaar voor omwonenden die in de nabijheid van een luchthaven wonen.

Metten versus rekenen

Een terugkerend thema in de zienswijzen is de kritiek op het gebruik van rekenmodellen in plaats van feitelijke metingen. Indieners geven aan dat de geluidsbelasting grotendeels wordt berekend op basis van aannames over vliegprofielen, standaardweer en ideale procedures, terwijl de werkelijkheid hiervan vaak afwijkt.

Volgens indieners houden de modellen onvoldoende rekening met afwijkingen zoals intersectiestarts, bochten boven woongebieden, variaties in vlieghoogte en weersinvloeden. Hierdoor zou de berekende geluidsbelasting structureel lager uitvallen dan de feitelijk ervaren hinder.

Gebieden buiten formele geluidscontouren

Veel indieners geven aan dat ook buiten de formele geluidscontouren aanzienlijke hinder wordt ervaren, maar dat deze gebieden onvoldoende worden meegenomen in de beoordeling. Volgens hen wekken de contouren de suggestie dat het daar “meevalt”, terwijl bewoners juist ernstige hinder ervaren. Er wordt gesteld dat het aantal ernstig gehinderden hierdoor structureel wordt onderschat en dat deze bewoners nauwelijks juridische bescherming genieten. **Meer over geluid(soverlast) en berekeningen in Hoofdstuk 3 – Milieueffecten: MER en RMI.**

Reactie IenW

Ervaren hinder, gezondheid en dagelijkse leefkwaliteit, geluidnormen en jaargemiddelden

Gezondheidszorgen en de afweging van belangen

Het kabinet herkent de zorgen die indieners uiten over de mogelijke negatieve gevolgen van luchtvaart op de gezondheid van omwonenden van luchthavens. Uit onderzoek blijkt dat blootstelling aan geluid uit de omgeving stressreacties kan oproepen en lichamelijke effecten kan veroorzaken, zoals verhoogde bloeddruk.⁶ Uit diverse onderzoeken naar de effecten van de uitstoot van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit blijkt dat hoewel de uitstoot een beperkt effect lijkt te hebben op de luchtkwaliteit⁷, het beeld nog niet compleet genoeg is om gezondheidsschade voor omwonenden uit te sluiten.⁸ Specifiek onderzoek naar de gezondheidsklachten van schoolkinderen in de buurt van Schiphol laat zien dat klachten toenemen bij verhoogde concentraties UFP in de lucht.⁹ Over de luchtkwaliteit op de platforms op luchthavens en de negatieve effecten daarvan op de gezondheid van platformmedewerkers is al meer bekend.

Het Rijk heeft als doel de negatieve gezondheidseffecten door de luchtvaart te verminderen. Hierbij gaat het om geluidbelasting en de uitstoot van schadelijke stoffen. Tegelijkertijd heeft het Rijk de verantwoordelijkheid om ook andere belangen mee te wegen, zoals een goede bereikbaarheid van Nederland en de economische belangen die daarmee samenhangen. Met het inzetten van balanced approach-procedure is ingezet op het terugdringen van het aantal vliegtuigbewegingen om de geluidshinder te verminderen. De uitkomsten van de afgeronde balanced approach-procedure worden met deze wijziging van het LVB vastgelegd.

Op basis van gezondheidsonderzoek onder omwonenden is vastgesteld in welke mate hinder en slaapverstoring is ervaren. Deze informatie wordt gebruikt om te bepalen wat de kans is bij een bepaalde blootstelling aan geluid dat een omwonende ernstige hinder ervaart of ernstig slaapverstoord is.

Hoe hinder en slaapverstoring worden vastgesteld

Het in beeld brengen van hinderbeleving is een combinatie van metingen (antwoorden van bewoners via vragenlijsten) en berekeningen. Voor een besluit wordt de toekomstige situatie (voorgenomen activiteit) in beeld gebracht. Dit kan uitsluitend met berekeningen. De berekeningen zijn gebaseerd op gemeten hinderbeleving uit het verleden. Dit gaat via een tussenstap van de zogenoemde blootstelling-

responsrelaties (BR-relaties). Inwoners geven in een hinderbelevingsonderzoek aan via een vragenlijst aan in welke mate ze zichzelf gehinderd en/of slaapverstoord vonden door luchtverkeer. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de GGD'en (Gezondheidsmonitor). Het betreft een steekproef over heel Nederland. Een deel van de inwoners zijn omwonenden van luchthavens. Dit hinderbelevingsonderzoek wordt gebruikt om BR-relaties af te leiden voor Schiphol. Een BR-relatie is een wiskundige beschrijving van de kans op ernstige hinder/slaapverstoring bij een bepaalde blootstelling aan geluid. Hoe hoger de blootstelling, hoe groter deze kans.

BR-relaties kunnen daarna worden gebruikt om het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden te berekenen voor de totale bevolking rondom een luchthaven voor het jaar waarin de gegevens zijn verzameld. Op deze wijze hoeft niet iedereen de vragenlijst in te vullen en kan toch een goede schatting worden gemaakt van de totale hinderbeleving en slaapverstoring.

Verhouding tussen meten en rekenen

In paragraaf 1.1. is ingegaan op het verschil tussen meten en rekenen van de geluidbelasting in Lden. Hoewel vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid het wenselijk is dat meten en rekenen vergelijkbare resultaten opleveren, hoeft dat niet voor toezicht op de naleving van de regels (en eventueel handhaving). Een rekenmodel dat bijvoorbeeld structureel 2 dB hogere waarden oplevert als grenswaarden in de handhavingpunten van het LVB, is bruikbaar als instrument voor handhaving, mits gebruik wordt gemaakt van hetzelfde rekenmodel. Hetzelfde rekenmodel zal immers ook structureel 2 dB hogere waarden opleveren als de geluidbelasting in het handhavingpunt daarmee wordt bepaald. De BR-relatie is afgeleid om te worden gebruikt met een specifiek rekenmodel. Hierdoor leiden eventuele verschillen tussen berekeningen en metingen van de geluidbelasting niet tot een andere berekende hinderbeleving en slaapverstoring dan dat volgde uit de Gezondheidsmonitor. Bovendien worden rekenmodellen periodiek gevalideerd met meetresultaten om verschillen tussen berekeningen en metingen steeds verder te verkleinen.

Gezondheid in het milieueffectrapport (MER)

In het milieueffectrapport (MER) is uitgebreid aandacht besteed aan de gevolgen van het voorgenomen besluit voor de gezondheid. Met behulp van de door het RIVM ontwikkelde MGR-indicator (MilieuGezondheidsRisico) worden de cumulatieve effecten van verschillende vormen van milieubelasting, waaronder geluid, integraal in beeld gebracht. De resultaten van deze analyse zijn beschreven in het deel-

6 [Factsheet Geluidhinder en slaapverstoring door vliegverkeer](#)

7 Kamerstukken II 2023/24, 31936, nr. 1137.

8 Kamerstukken II 2025/26, 31936, nr. 1290

9 <https://www.rivm.nl/ultrafijn-stof/onderzoek-gezondheidsrisicos-schiphol/studie-basisschoolkinderen>

onderzoek Gezondheid. Naast de wettelijke normen voor geluidbelasting wordt in het MER ook gekeken naar aanvullende hinderindicatoren, om de effecten van het besluit beter te laten aansluiten bij de ervaren hinder.

In het deelonderzoek Geluid wordt onder meer gekeken naar het aantal passages boven een bepaalde drempelwaarde, de gemiddelde rustduur, seizoensvariaties, effecten van onderhoud, het effect van gecumuleerd geluid en de specifieke bijdrage van klein zakelijk verkeer.

In het MER is aanvankelijk gebruik gemaakt van BR-relaties die zijn afgeleid van gegevens verkregen met de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol uit 2002. Tussen 2002 en 2019 zijn geen nieuwe BR-relaties afgeleid. In 2019 is besloten nieuwe BR-relaties af te leiden. Deze worden afgeleid van gegevens uit de Gezondheidsmonitor. De Gezondheidsmonitor brengt de gezondheid, het welzijn en de leefstijl van de Nederlandse bevolking in kaart. De resultaten ondersteunen gemeenten, provincies en het Rijk bij het maken van gezondheidsbeleid. De GGD'en, GGD GHOR Nederland, het RIVM en het CBS voeren dit onderzoek samen uit. Alle GGD'en verzamelen de gegevens elke vier jaar op nagenoeg dezelfde manier. Hiermee wordt onder andere inzicht gegeven in de ontwikkeling van hinder door luchtverkeer. Helaas konden de onderzoeken uit 2019 en 2023 met BR-relaties voor luchthavens niet goed worden gebruikt in het MER. De steekproef werd niet representatief genoeg bevonden door het RIVM (rapport uit 2019, gegevens uit 2016) of er was sprake van minder vliegverkeer en lockdowns waardoor mensen thuis waren (rapport uit 2023, gegevens uit 2020).

In de zomer van 2026 is een nieuw RIVM-rapport gepubliceerd met BR-relaties op basis van de Gezondheidsmonitor 2024.¹⁰ In het herziene MER is inzicht gegeven in aantallen gehinderden en slaapverstoorden (uitgaande van de MER-scenario's), gebruik makend van de nieuwe BR-relaties. In het nieuwe onderdeel 'LVB' in het MER zijn ook de effecten bij het LVB-scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen beschreven, waaronder hoe de nieuwe aantallen zich verhouden tot de criteria voor gelijkwaardigheid.

De ervaren hinder en slaapverstoring vormen een essentieel onderdeel van de toets op gelijkwaardigheid. Daarbij wordt beoordeeld of een nieuw LVB ten minste eenzelfde beschermingsniveau biedt als het eerste LVB-besluit uit 2003. Dat is uitgaande van de nieuwe BR-relaties het geval.

Maatregelen en vervolgonderzoek

In het ontwerp-LVB zijn maatregelen opgenomen die een positief effect hebben op de gezondheid van omwonenden. Zo gaat het aantal toegestane vluchten omlaag. Ook worden regels opgenomen die een positief effect hebben op de luchtkwaliteit. Er zijn en worden regels opgenomen om het gebruik van de hulpmotor (APU) te verminderen en het eenmotorig taxiën of het taxiën op minder motoren

te stimuleren. Verder werkt de luchtvaartsector aan de elektrificatie van de grondgebonden operatie, met als doel dat al het grondgebonden verkeer in 2030 emissievrij is. Met het voorgenomen gebruik van de luchthaven zoals vastgelegd in het ontwerpbesluit, wordt voor de aspecten geluid, emissies, luchtkwaliteit en gezondheid een positief effect verwacht ten opzichte van de referentiesituatie.

Dat wil niet zeggen dat de discussie hiermee voor het kabinet is afgerond. De zorgen, vragen en problemen die uit de zienswijzen naar voren komen, hebben blijvend aandacht nodig, en onderzoek hiernaar moet blijven gebeuren. In de zienswijzen wordt gevraagd een integraal gezondheidsonderzoek te laten uitvoeren. Het kabinet begrijpt die wens. Daarom vraagt de Minister van IenW de Gezondheidsraad om een advies uit te brengen over de gezondheidseffecten van luchtvaart voor omwonenden. Zodra dat advies gereed is, kan het helpen bij het maken van keuzes in het luchtvaartbeleid. Ook gaat het ministerie, in samenwerking met het RIVM, meer data verzamelen over de luchtkwaliteit rondom luchthavens.

Indieners vragen ook om ervaren hinder expliciet mee te nemen als norm, bijvoorbeeld door piekbelasting, frequentie van vluchten en een aanvullende norm voor maximale geluidsniveaus per gebeurtenis (LAm_{ax}) op te nemen. Ook wordt in dit verband gewezen op de situatie in de wijk Legmeer (gemeente Uithoorn), waar volgens indieners een groot deel van de bewoners structureel ernstige hinder ervaart. Het opnemen van één of meerdere aanvullende hindernormen, zoals LAm_{ax}, was met deze LVB-wijziging niet mogelijk. De uitwerking van deze normen, en vervolgens de hoogte van de bijbehorende grenswaarden, kosten veel meer tijd dan past bij het vaststellen van dit LVB. Niettemin ziet IenW wel toegevoegde waarde in aanvullende hinder-indicatoren als onderdeel van het geluidstelsel. Daarom wordt dit onderwerp meegenomen en verder uitgewerkt binnen de ontwikkeling van het nieuwe stelsel vliegtuiggeluid, waar het Ministerie van IenW mee bezig is.

Aldersparadox

De hinder als gevolg van het aantal vliegtuigbewegingen, ook al worden deze stiller, blijft een aandachtspunt voor het kabinet. Daarom is in het kader van de herziening van het MER voor het LVB ook gekeken naar de impact van de nieuwe BR-relatie (blootstelling-responsrelatie) op het voorgenomen besluit. Deze relatie geeft aan hoe de blootstelling aan vliegtuiggeluid samenhangt met de kans op ernstige hinder of slaapverstoring, en is recent geactualiseerd ten opzichte van de eerder gehanteerde BR-relatie uit 2002. Daaruit blijkt voor het etmaal geen grote verschuivingen ten opzichte van de BR-relatie uit 2002, terwijl er toen sprake was van minder toestellen, die wel meer geluid produceerden. Voor de nacht is echter wel een toename zichtbaar. Dit is een bevestiging van het beeld dat de hinder van nachtvluchten significant is. Daarom wordt,

¹⁰ Kamerstukken II 2025/26, 31926, nr. 1300

naar aanleiding van het coalitieakkoord, ook gewerkt aan een verdere beperking van het geluid in de nacht met 50% ten opzichte van 2024. Het kabinet blijft onverminderd aandacht geven aan hinder als gevolg van vliegtuigbewegingen. Met het voorliggende besluit wordt echter wel een eerste stap genomen om dit blijvend te beperken.

Andere perspectieven

Een deel van de indieners beschouwt geluidhinder nabij een luchthaven als voorzienbaar en vindt daarom een verdere beperking van het aantal vliegtuigbewegingen niet noodzakelijk. Een luchthaven die zo belangrijk is voor onze economie kan echter alleen goed functioneren als er ook rekening wordt gehouden met omwonenden, natuur en uitstoot. Het kabinet staat daarom voor de opgave om de unieke positie van luchtvaart in Nederland te waarborgen, en tegelijkertijd de leefomgevingskwaliteit te verbeteren en de belasting van het klimaat en de natuur te verminderen. Om de geluidhinder te beperken is de balanced approach-procedure conform Verordening (EU) 598/2014 doorlopen, waarin geluidsreductie bij de bron, ruimtelijke ordening, operationele maatregelen en exploitatiebeperkingen in samenhang zijn getoetst. De uitkomst van die procedure, een lager maximumaantal vliegtuigbewegingen, is een politiek samenhangend besluit gericht op het herstellen van de rechtspositie van omwonenden, met behoud van toekomstperspectief voor de luchtvaartsector. Voorzienbaarheid van hinder doet aan deze afweging niet af.

Per-saldo benadering voor regionale situaties

Het gecumuleerd geluid is in beeld gebracht in het MER. IenW heeft dit in haar afwegingen over het LVB Schiphol betrokken. Het is echter onmogelijk om in het gehele gebied rondom de luchthaven Schiphol te voorkomen dat op sommige locaties veel gecumuleerd geluid is. In haar afweging heeft het bevoegd gezag de economische haalbaarheid van de exploitatie van de luchthaven meegenomen en ervoor gekozen te accepteren dat lokaal de contouren van de voorgenomen activiteit ruimer kunnen liggen dan de contouren volgend uit de referentiesituatie. De nieuwe situatie betekent dat er per saldo in een groter gebied lagere geluidbelastingen zullen optreden, dan hogere geluidbelastingen. En daar waar de geluidbelasting hoger wordt betreft dat slechts een beperkte verhoging. Rechtsbescherming betekent niet hetzelfde als recht op nooit een verslechterende leefomgevingssituatie, al streeft het bevoegd gezag ernaar om dit laatste zoveel mogelijk te voorkomen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de belangenafweging ten aanzien

van de gevolgen van het preferentieel baangebruik voor omwonenden nader toegelicht. De belangen van de groep omwonenden die als gevolg van het strikt preferentieel baangebruik een hogere geluidbelasting ervaart dan omwonenden van andere banen, zijn expliciet meegewogen bij de totstandkoming van dit LVB. Het kabinet heeft er uiteindelijk voor gekozen om de geluidbelasting op een zodanige wijze te verdelen dat per saldo de minste hinder wordt veroorzaakt. Omwonenden met de zwaarste geluidbelasting kunnen beroep doen op isolatieprogramma's. Zo zijn reeds meer dan 13.000 woningen geïsoleerd. Daar komen nog zo'n 150 woningen bij. Het maatregelenpakket dat is voortgekomen uit de balanced approach-procedure houdt ook voor deze groep omwonenden maatregelen in die erop zijn gericht om de geluidbelasting te reduceren; met name de maatregelen in de nacht zijn gunstig voor deze groep omwonenden. Deze belangenafweging is nader toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB.

Geluidhinder versus seizoensafhankelijk effect

In het onderzoek naar hinderbeleving via de Gezondheidsmonitor wordt het seizoensafhankelijke effect meegenomen. Aan bewoners die de vragenlijst wordt voorgelegd, wordt gevraagd een heel jaar (12 maanden) te beschouwen voordat ze antwoord geven. Het kabinet is zich ervan bewust dat sommige bewoners met geopende ramen slapen en daar ook de voorkeur aan geven. Het kabinet begrijpt dat veel mensen graag met een geopend raam slapen, bijvoorbeeld voor de frisse lucht of het gevoel van ventilatie, en dat dit voor sommige bewoners moeilijk te combineren is met de geluidsoverlast van vliegverkeer. Er bestaan echter goede oplossingen om dit dilemma weg te nemen. Speciale ventilatievoorzieningen zorgen ervoor dat slaapkamers voldoende frisse lucht van buiten krijgen, zonder dat daarmee ook het vliegtuiggeluid naar binnen komt. Deze voorzieningen voldoen aan de geldende eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving of, voor woningen rond Schiphol, de Regeling gevelisolatie Schiphol 2023, en bieden zo zowel voldoende ventilatie als de benodigde geluidwering.

Metten versus berekenen

Er is uitgebreid gekeken naar de mogelijke rol van geluidmetingen in het luchtvaartbeleid. In de periode 2003-2006 door de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid en meer recent in de periode 2019-2024 in de 'Programmatische Aanpak Meten en berekenen Vliegtuiggeluid' (PAMV). In de PAMV is geconcludeerd dat bij een geluidbelasting vanaf 50 dB Lden¹¹ de berekeningen en metingen goed overeen komen. Ook wordt in de PAMV geconcludeerd dat metingen waardevol zijn voor de validatie van rekenmodellen. Metingen worden gebruikt voor het valideren van rekenmodellen.

11 De jaargemiddelde geluidbelasting wordt in de Nederlandse regelgeving uitgedrukt in de Europese dosismaat Lden. Dit geeft het geluidniveau uitgedrukt in decibel aan, waarin geluid in de avond- en nachtperiode zwaarder wordt meegeteld omdat dit hinderlijker is. Lden is een jaargemiddelde van het geluidniveau, dus een gemiddelde over alle dagen van een jaar.

Voor besluitvorming over een toekomstige situatie (bijv. grenswaarden in een LVB) kunnen uitsluitend berekeningen worden gebruikt. Immers, een toekomstige situatie kan niet worden gemeten. Handhaving (zie uitleg hierna) moet zijn gebaseerd op dezelfde methodiek van het genomen besluit. Aangezien uit de onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van de PAMV blijkt dat berekeningen een goede weergave zijn van de werkelijkheid, blijft de regulering van vliegtuiggeluid gebaseerd op berekeningen. Hierin is Nederland niet uniek. Alle EU-lidstaten en het VK maken gebruik van berekeningen bij het nemen van besluiten over luchthavens. Ook besluiten over andere infrastructuur zoals rijkswegen en hoofdspoorwegen worden gebaseerd op berekeningen.

Gebieden buiten geluidscontouren

Voor lokale bescherming tegen geluid zijn met de grenswaarden in handhavingspunten weer lokale geluidnormen opgenomen in het LVB. Er komen veel meer handhavingspunten dan in het oude stelsel (148 in plaats van 35 voor het etmaal, 59 in plaats van 25 voor de nacht), in een groter gebied rond de luchthaven. Voor de locatiebepaling van de handhavingspunten is gekozen om handhavingspunten te plaatsen in alle woonplaatsen binnen de 45dB Lden-contour (en de 40dB Lnight -contour). Deze waarden sluiten aan bij de richtlijn over omgevingsgeluiden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), waarin staat dat geluid boven deze (advies)waarden in verband wordt gebracht met negatieve gezondheidseffecten en dat bij geluid tot deze waarden een bepaalde mate van hinder of slaapverstoring aanvaardbaar is. Door uit te gaan van deze contourwaarden wordt ook binnen het toepassingsbereik van de rekenmethodiek gebleven: als uitgegaan zou worden van een nog grotere contour (dus een waarde lager dan 45dB Lden en 40dB Lnight) geldt een modelbeperking en worden de geluidsberekeningen minder betrouwbaar. De bescherming die hiervan uitgaat voor omwonenden buiten deze contouren is dat daar de geluidbelasting niet hoger mag zijn dan 45dB Lden en 40dB Lnight. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de keuze voor de 40dB Lnight als uitgangspunt voor het plaatsen van de handhavingspunten uitgebreider gemotiveerd in de Nota van Toelichting van het LVB.

2.2 Hinder door nachtvluchten

Zienswijzen:

Z0001, Z0003, Z0004, Z0010, Z0011, Z0017, Z0019, Z0021, Z0023, Z0031, Z0037, Z0045, Z0083, Z0137, Z0146, Z0148, Z0150, Z0182, Z0183, Z0187, Z0192, Z0193, Z0199, Z0204, Z0219, Z0222, Z0226, Z0234, Z0236, Z0239, Z0249, Z0254, Z0257, Z0261, Z0262, Z0264, Z0270, Z0274, Z0302, Z0332, Z0369, Z0423, Z0475, Z0514, Z0546, Z0549, Z0551, Z0554, Z0559, Z0560, Z0561, Z0562, Z0563, Z0564, Z0565, Z0566, Z0569, Z0574, Z0578, Z0579, Z0581, Z0593, Z0600, Z0602, Z0603, Z0618, Z0625, Z0626, Z0627, Z0629, Z0637, Z0647, Z0652, Z0654, Z0664, Z0671, Z0673, Z0679, Z0690, Z0691, Z0695, Z0696, Z0699, Z0701

Gezondheid en nachtrust

Veel indieners benadrukken dat nachtvluchten onevenredig zware gezondheidseffecten hebben in vergelijking met vluchten overdag. Genoemd worden onder meer structurele slaapverstoring, verhoogde stress, verhoogde bloeddruk en een verhoogd risico op hart- en vaatziekten. Verschillende zienswijzen verwijzen naar inzichten van onder andere WHO, RIVM en GGD waaruit blijkt dat nachtelijk geluid aantoonbaar schadelijk is voor de gezondheid.

Meerdere indieners geven aan dat er sprake is van structurele verstoring, waarbij bewoners wakker worden van startende vliegtuigen in de vroege ochtend of moeite hebben met inslapen door laat avond- en nachtverkeer

Randen van de nacht

Een terugkerend punt is dat de bescherming van de nachtrust niet alleen betrekking heeft op de formele nachtperiode (23:00–07:00), maar juist ook op de zogenoemde randen van de nacht (circa 22:00–23:00 en 07:00–08:00). Veel indieners noemen dat hun nachtrust structureel wordt verstoord in de randen van de nacht, met name door zware (widebody) toestellen en vrachtvluchten. Zij stellen dat een papieren definitie van de nacht onvoldoende bescherming biedt wanneer pieken zich verplaatsen naar deze randen. De avond wordt in sommige zienswijzen expliciet aangeduid als “de nacht van kinderen”, waarbij slaapverstoring in de avond minstens zo schadelijk wordt geacht als verstoring in de late nacht. In veel zienswijzen wordt gewezen op de door de gemeente uitgevoerde analyse van de eigen Sensor-net-meetpunten in 2025 waaruit blijkt dat op elke schoolavond er 80% kans is op een vlucht die leidt tot een zekere ontwakingsreactie.¹²

Nachtsluiting

Een groot aantal zienswijzen pleit voor een volledige nachtsluiting van Schiphol, veelal tussen 23:00 en 07:00 uur. Indieners stellen dat alleen een aaneengesloten periode van rust daadwerkelijk leidt tot herstel van slaap en gezondheid.

Verschillende indieners verwijzen naar:

- Het coalitieakkoord, waarin gesproken wordt over minimaal 50% verstilling in de nacht en een nachtsluiting van 00:00–05:00 uur; Het coalitieakkoord wordt door veel indieners gezien als een eerste stap, niet als eindpunt.
- De Impactanalyse Nachtsluiting 2025 van IenW, waaruit zou blijken dat een nachtsluiting van 23:00–07:00 uur leidt tot circa 22,6% hinderreductie, terwijl een sluiting van 00:00–05:00 slechts circa 4,4% oplevert.

Voorwaarde voor een effectieve nachtsluiting, zo vinden een aantal indieners, is dat de vluchten niet worden verplaatst naar de zogeheten randen van de nacht (zie ook vorige alinea) en niet naar een herverdeling van de hinder naar andere gebieden. Een volledige nachtsluiting dient daarom altijd gepaard te gaan met een daling van het totaal aantal vluchten.

Aantal nachtvluchten

De voorgestelde grens van 27.000 nachtvluchten wordt door veel indieners als te hoog ervaren en in sommige zienswijzen aangeduid als onaanvaardbaar in een dichtbevolkte regio. Daarnaast stellen meerdere indieners dat deze reductie in de praktijk geen daadwerkelijke verbetering oplevert, omdat het feitelijk aantal nachtvluchten in recente jaren al lager lag. De maatregel wordt daarom door sommigen gekwalificeerd als een administratieve of papieren reductie.

Juridische borging en handhaving

Veel zienswijzen uiten zorgen over het ontbreken van bindende en juridisch afdwingbare afspraken, met name over vlootvernieuwing, het versneld weren van lawaaige toestellen en het toezicht en de handhaving. Indieners stellen dat zonder harde borging onvoldoende zekerheid bestaat dat de beoogde vermindering van nachtelijke hinder daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Economische afweging

Een deel van de indieners stelt dat nachtvluchten van beperkte toegevoegde economische waarde zijn

12 [Document Uithoorn - A08a. Gemeente Uithoorn - Bijlage 1. Rapport Analyse vliegtuiggeluid Uithoorn, gebruiksjaar 2024 - iBabs Publieksportaal](#)

en dat een nachtsluiting zelfs economische voordelen kan hebben, bijvoorbeeld door lagere kosten voor nachtarbeid en aantrekkelijkere werktijden. Anderen wijzen erop dat gezondheidsschade en verminderde productiviteit door slaapverstoring óók maatschappelijke en economische kosten met zich meebrengen.

Tegenover deze zienswijzen staan reacties waarin wordt benadrukt dat nachtcapaciteit essentieel is voor tijdskritische zendingen (zoals medische goederen en expresvervoer) en dat voor deze activiteiten geen realistische alternatieven bestaan. Deze indieners verzoeken om het waarborgen van voldoende nachtcapaciteit voor dit specifieke segment.

Reactie IenW

Gezondheid en nachtrust

Het kabinet herkent de zorgen die inwoners uiten over de mogelijke negatieve gevolgen van luchtvaart op de gezondheid van omwonenden van luchthavens. Ook voor slaapverstoring geldt dat langdurige blootstelling kan bijdragen aan een hoger risico op hart- en vaatziekten en psychische klachten. Daarom is in het Coalitieakkoord afgesproken om geluidsoverlast voor de omgeving verder terug te dringen. Hiervoor start het kabinet een nieuwe balanced approach procedure waarin wordt vastgelegd dat Schiphol in 2030 tussen 23.00 en 7.00 uur 50% stiller wordt, ten opzichte van 2024. Daar wordt een nachtsluiting tussen 00.00u – 05.00u in meegenomen.

Randen van de nacht

De signalen over hinder in de randen van de nacht worden herkend. In het door de inwoners aangehaalde onderzoek op basis van metingen van SensorNet is gekeken naar de kans op wakker worden op schoolavonden vanwege passages van vliegtuigen met een geluidbelasting van 80 dB(A) of hoger.¹³ De onderzoekers concluderen op basis van de meetperiode dat er voor deze gebieden elke schoolavond 80% kans is op een vlucht die leidt tot een zekere ontwakingsreactie. Dit onderzoek onderstreept het belang van een gedegen afweging tussen de problematiek in de nacht en die van de randen van de nacht. Een nachtsluiting kan tot ongewenste effecten leiden als dit leidt tot een verhoging van het aantal vluchten aan de randen van de nacht.

In het huidige stelsel wordt gestuurd op vastgestelde geluidsindicatoren, zoals het aantal ernstig slaapverstoorden binnen de Lnight-contour en het totaal volume geluid (TVG). Deze indicatoren zien op de totale geluidbelasting en vormen de juridische basis voor normstelling en handhaving.

Tegelijkertijd wordt onderkend dat hinderbeleving niet uitsluitend objectief te vangen is in jaargemiddelde geluidsmaten en dat factoren zoals frequentie en ook het tijdstip van vluchten van invloed kunnen zijn op de ervaren hinder, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het onderzoek op basis van metingen van SensorNet. Het huidige wettelijke kader biedt echter geen grondslag om afzonderlijk te sturen op piekgeluid of specifieke tijdsvensters zoals de randen van de nacht.

Het kabinet zet met het voorliggende besluit in op een aantoonbare reductie van de totale geluidbelasting, waaronder in de nachtperiode, en daarmee op een afname van het aantal ernstig slaapverstoorden. In het kader van de voorgenomen stelselherziening vliegtuiggeluid wordt bezien of aanvullende indicatoren en sturingsmogelijkheden in de toekomst kunnen worden ontwikkeld.

Nachtsluiting

De suggesties voor een nachtsluiting zijn betrokken bij de beleidsafweging. In het kader van de Europese balanced approach-procedure is een breed pakket aan maatregelen onderzocht en afgewogen, waarbij een exploitatiebeperking zoals een volledige nachtsluiting geldt als een maatregel van laatste instantie.

Het kabinet heeft gekozen voor een gefaseerde aanpak, waarbij in eerste instantie een reductie van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden met minimaal 15% wordt gerealiseerd, onder meer door vlootvernieuwing, operationele maatregelen en een beperking van het aantal nachtvluchten. Deze aanpak past binnen de vereisten van proportionaliteit en kosteneffectiviteit zoals voorgeschreven in de Europese regelgeving. Het gereduceerd aantal nachtvluchten ligt hierbij al relatief hoger dan de reductie overdag. Ook zijn er aanvullende maatregelen genomen gericht op de nachtperiode, zoals het weren van de meest lawaaiige categorieën vliegtuigen, de hogere en sterk gedifferentieerde tarieven voor vliegen in de nacht van Schiphol en de inzet van stillere toestellen in de nacht door KLM.

Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar verschillende vormen van nachtsluiting van Schiphol. De resultaten van deze impactanalyse nachtsluiting zijn op 28 januari 2025 met de Tweede Kamer gedeeld. Daarbij wordt erkend dat een aaneengesloten periode van rust voor omwonenden van meerwaarde kan zijn. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om rekening te houden met de economische en operationele functies van de luchthaven.

Voor verdere reductie van nachtelijke hinder, met als doelstelling een verstillings van 50% in 2030 ten opzichte van 2024, zal een nieuwe balanced approach-procedure doorlopen worden. In dat kader kunnen aanvullende maatregelen, waar nodig, opnieuw worden bezien. Zoals in het Coalitieakkoord aangegeven zal een gedeeltelijke nachtsluiting hierin worden meegenomen.

Aantal nachtvluchten

Het maximum van 27.000 nachtvluchten vloeit voort uit het maatregelenpakket dat is vastgesteld in het kader van de balanced approach-procedure. Dit aantal is niet op zichzelf staand gekozen, maar maakt onderdeel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen dat gericht is op het realiseren van een reductie van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden.

13 [Document Uithoorn - A08a_Gemeente Uithoorn - Bijlage 1_Rapport Analyse vliegtuiggeluid Uithoorn, gebruiksjaar 2024 - iBabs Publiekspitaal](#)

De effectiviteit van het maatregelenpakket wordt gemonitord. Uit de eerste monitoringsresultaten blijkt dat een substantiële reductie van de geluidsbelasting wordt gerealiseerd, met name juist in de nachtperiode. De definitieve beoordeling volgt na afronding van de monitoring.

Het beleid is nadrukkelijk niet uitsluitend gericht op het reduceren van aantallen vluchten, maar op het verminderen van de totale geluidsbelasting. Dit betekent dat ook factoren zoals het weren van de meest lawaaiige categorieën vliegtuigen en het stimuleren van de inzet van de minst lawaaiige toestellen een belangrijke rol spelen.

Juridische borging en handhaving

Met de voorliggende wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit wordt een einde gemaakt aan de langdurige gedoogsituatie en wordt de juridische basis voor het vliegverkeer van en naar Schiphol hersteld. Dit maakt het mogelijk om weer daadwerkelijk te handhaven op alle vastgestelde grenswaarden voor geluid. Dat geldt ook voor de nacht.

De geluidsnormen worden juridisch vastgelegd in handhavingspunten, waarop de Inspectie Leefomgeving en Transport toezicht houdt. Daarmee wordt de rechtsbescherming van omwonenden versterkt, aangezien zij zich weer kunnen beroepen op afdwingbare normen. Ten aanzien van specifieke maatregelen, zoals vlootvernieuwing, geldt dat deze onderdeel zijn van het maatregelenpakket uit de balanced approach. De voortgang en effectiviteit hiervan worden gemonitord. Uit het eerste monitoringsmoment blijkt dat de gestelde doelen ten aanzien van de nachtperiode ruim gehaald worden. Verder wordt gewerkt aan de validatie van de systemen die worden gebruikt voor monitoring en handhaving, mede om de betrouwbaarheid van gegevens en de fraudebestendigheid te waarborgen.

Voor de afspraken die in het kader van de balanced approach met KLM zijn gemaakt over de maatregelen 'Inzet stillere toestellen in de nacht' en 'Additionele vlootvernieuwing', geldt dat het ondanks een periode van intensief overleg niet is gelukt om tot overeenstemming over de inhoud van een convenant te komen. De uitvoering van de maatregelen wordt gemonitord en gevolgd wordt of deze het beoogde effect behalen. KLM heeft per brief bevestigd achter het te behalen effect van haar maatregelen te staan en indien die tekortschieten bereid te zijn compenserende maatregelen te treffen.

Als uit het derde, definitieve monitoringsmoment (na november 2026) blijkt dat de veronderstelde geluidswinst niet is behaald, resteert er een hoger percentage dan de veronderstelde resterende -5%. Het doel blijft om -20% te behalen. Over de invulling wordt na de definitieve monitoringsresultaten een besluit genomen.

Economische afweging

Bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit is een brede belangenafweging gemaakt, waarin zowel de belangen van de leefomgeving en de volksgezondheid als de economische betekenis van Schiphol zijn betrokken. Deze afweging is mede gebaseerd op de uitkomsten van de balanced approach-procedure, de milieueffectrapportage en economisch onderzoek.

Het kabinet onderkent dat luchtvaart hinder met zich meebrengt. Tegelijkertijd is Schiphol van groot belang voor de Nederlandse economie en internationale bereikbaarheid.

De gemaakte afweging is erop gericht om te komen tot een nieuwe balans ("fair balance") tussen deze belangen, conform de vereisten van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In het kader van deze afweging zijn de effecten op de leefomgeving, waaronder gezondheidseffecten, expliciet meegenomen via de milieueffectrapportage. Daarbij is gekozen voor een eerste substantiële reductie van de geluidsbelasting, met de intentie om verdere verbeteringen te realiseren, zoals dat Schiphol in 2030 50% stiller is in de nacht ten opzichte van 2024.

2.3 Overige hinder

Zienswijzen:
Z0037

Verkeers- en parkeeroverlast

Naast geluid, wordt er in een zienswijze ook gewezen op verkeers- en parkeeroverlast in de omgeving van Schiphol als gevolg van Schiphol-parkeerders dat leidt tot extra verkeersbewegingen en geluidbelasting. Ook deze milieueffecten zouden meegenomen moeten worden volgens indieners.

Reactie IenW

In het milieueffectrapport is onderzoek gedaan naar mobiliteit rondom Schiphol (Deelonderzoek Mobiliteit) en de verkeers-aantrekkende werking van Schiphol. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in het MER Schiphol, in de publicatie 'Achtergrond document milieu' (deelonderzoeken). Uit dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat Schiphol een opgave heeft om met maatregelen de verkeersaantrekkende werking van verkeersbewegingen met fossiele verbrandingsmotor te beperken. Schiphol heeft een mobiliteitsplan opgesteld met maatregelen om enerzijds emissies en anderzijds het aantal verkeersbewegingen te beperken (ten opzichte van de huidige Referentiesituatie). Voorbeelden van emissiebeperkende maatregelen zijn het stimuleren van autoverhuurders om hun wagenpark te elektrificeren en uitstootvrije hotelshuttles. Daarnaast zal uiteraard ook het OV-gebruik worden gestimuleerd (doortrekken Noord-Zuidlijn naar Schiphol zal veel verkeer doen afnemen).

3 Milieueffect- beoordeling: MER en RMI

Zienswijzen:

Z0003, Z0016, Z0032, Z0040, Z0042, Z0043, Z0051, Z0052, Z0056, Z0057, Z0058, Z0059, Z0060, Z0061, Z0062, Z0063, Z0064, Z0065, Z0067, Z0068, Z0069, Z0070, Z0071, Z0072, Z0073, Z0075, Z0085, Z0087, Z0088, Z0089, Z0090, Z0091, Z0092, Z0093, Z0094, Z0095, Z0096, Z0097, Z0098, Z0099, Z0108, Z0112, Z0130, Z0131, Z0132, Z0133, Z0135, Z0137, Z0138, Z0139, Z0140, Z0143, Z0145, Z0146, Z0147, Z0149, Z0152, Z0153, Z0154, Z0155, Z0156, Z0157, Z0158, Z0159, Z0160, Z0161, Z0163, Z0166, Z0172, Z0173, Z0176, Z0178, Z0179, Z0180, Z0181, Z0182, Z0184, Z0185, Z0186, Z0187, Z0188, Z0189, Z0190, Z0191, Z0192, Z0193, Z0194, Z0196, Z0197, Z0198, Z0199, Z0200, Z0201, Z0202, Z0203, Z0204, Z0205, Z0206, Z0207, Z0208, Z0209, Z0210, Z0211, Z0212, Z0213, Z0214, Z0215, Z0216, Z0217, Z0218, Z0219, Z0221, Z0222, Z0223, Z0224, Z0225, Z0226, Z0228, Z0229, Z0230, Z0232, Z0233, Z0234, Z0235, Z0236, Z0237, Z0238, Z0239, Z0240, Z0241, Z0242, Z0243, Z0244, Z0245, Z0246, Z0247, Z0248, Z0249, Z0251, Z0252, Z0253, Z0254, Z0255, Z0256, Z0257, Z0258, Z0259, Z0260, Z0262, Z0264, Z0266, Z0267, Z0269, Z0270, Z0271, Z0272, Z0273, Z0274, Z0275, Z0277, Z0278, Z0279, Z0281, Z0282, Z0283, Z0284, Z0287, Z0288, Z0289, Z0290, Z0291, Z0292, Z0293, Z0294, Z0295, Z0296, Z0297, Z0298, Z0299, Z0300, Z0301, Z0302, Z0303, Z0304, Z0305, Z0306, Z0307, Z0308, Z0309, Z0310, Z0311, Z0312, Z0313, Z0314, Z0315, Z0316, Z0317, Z0318, Z0319, Z0320, Z0321, Z0322, Z0323, Z0324, Z0325, Z0326, Z0327, Z0328, Z0329, Z0330, Z0331, Z0332, Z0333, Z0334, Z0335, Z0336, Z0337, Z0338, Z0339, Z0340, Z0341, Z0342, Z0343, Z0344, Z0345, Z0346, Z0347, Z0348, Z0349, Z0350, Z0351, Z0352, Z0353, Z0354, Z0356, Z0357, Z0358, Z0359, Z0360, Z0361, Z0362, Z0363, Z0364, Z0365, Z0366, Z0368, Z0369, Z0370, Z0371, Z0372, Z0373, Z0374, Z0375, Z0376, Z0377, Z0378, Z0379, Z0380, Z0381, Z0382, Z0383, Z0384, Z0385, Z0386, Z0387, Z0388, Z0389, Z0391, Z0392, Z0393, Z0394, Z0395, Z0396, Z0397, Z0398, Z0399, Z0400, Z0401, Z0402, Z0403, Z0404, Z0405, Z0406, Z0407, Z0409, Z0410, Z0411, Z0412, Z0413, Z0414, Z0415, Z0416, Z0417, Z0419, Z0420, Z0421, Z0422, Z0423, Z0424, Z0425, Z0427, Z0428, Z0429, Z0430, Z0431, Z0432, Z0433, Z0434, Z0435, Z0436, Z0437, Z0438, Z0439, Z0440, Z0441, Z0442, Z0443, Z0444, Z0445, Z0446, Z0447, Z0448, Z0449, Z0450, Z0452, Z0453, Z0454, Z0455, Z0456, Z0457, Z0458, Z0459, Z0460, Z0461, Z0462, Z0463, Z0464, Z0465, Z0466, Z0467, Z0468, Z0471, Z0472, Z0473, Z0474, Z0476, Z0477, Z0478, Z0479, Z0480, Z0481, Z0482, Z0483, Z0484, Z0486, Z0487, Z0488, Z0489, Z0490, Z0491, Z0492, Z0494, Z0495, Z0496, Z0497, Z0498, Z0499, Z0500, Z0501, Z0502, Z0503, Z0504, Z0505, Z0506, Z0507, Z0508, Z0509, Z0510, Z0511, Z0512, Z0513, Z0515, Z0516, Z0517, Z0518, Z0519, Z0520, Z0521, Z0522, Z0523, Z0524, Z0525, Z0526, Z0527, Z0528, Z0529, Z0530, Z0531, Z0533, Z0534, Z0537, Z0539, Z0540, Z0541, Z0546, Z0547, Z0549, Z0551, Z0552, Z0554, Z0555, Z0556, Z0560, Z0561, Z0562, Z0564, Z0565, Z0566, Z0568, Z0569, Z0570, Z0571, Z0572, Z0573, Z0575, Z0576, Z0577, Z0578, Z0579, Z0582, Z0583, Z0585, Z0586, Z0587, Z0588, Z0589, Z0590, Z0591, Z0592, Z0593, Z0594, Z0598, Z0599, Z0600, Z0601, Z0603, Z0605, Z0606, Z0607, Z0608, Z0609, Z0610, Z0613, Z0615, Z0616, Z0617, Z0618, Z0620, Z0621, Z0622, Z0624, Z0625, Z0626, Z0627, Z0628, Z0629, Z0631, Z0632, Z0633, Z0634, Z0635, Z0636, Z0637, Z0638, Z0639, Z0641, Z0642, Z0643, Z0644, Z0645, Z0646, Z0647, Z0649, Z0650, Z0651, Z0652, Z0653, Z0654, Z0655, Z0656, Z0657, Z0658, Z0660, Z0661, Z0663, Z0664, Z0665, Z0666, Z0667, Z0668, Z0669, Z0670, Z0671, Z0672, Z0673, Z0674, Z0676, Z0677, Z0678, Z0680, Z0681, Z0682, Z0683, Z0685, Z0686, Z0688, Z0689, Z0690, Z0691, Z0692, Z0693, Z0694, Z0695, Z0696, Z0697, Z0698, Z0700, Z0703, Z0704, Z0705

Referentiesituatie van het MER

In veel zienswijzen wordt kritisch gereageerd op de keuze om in de Milieueffectrapportage (MER) uit te gaan van de referentiesituatie met anticiperend handhaven, een situatie waarin structureel wordt afgeweken van het wettelijk toegestane gebruik. Volgens meerdere indieners is dit juridische en beleidsmatige uitgangspunt onhoudbaar en leidt het tot een systematische onderschatting van de milieueffecten van het ontwerp-LVB. Zij benadrukken dat de enige correcte referentie het vigerende LVB uit 2008 is. Het wegzetten van deze wettelijke referentie als “onrealistisch” wordt als onacceptabel beschouwd, omdat gedogen nooit als norm mag dienen en omdat de huidige feitelijke situatie niet vergund is.

Daarnaast wordt erop gewezen dat de MER zelf zou aangeven de luchthaven bij naleving van het LVB 2008 aanzienlijk minder vliegbewegingen zou kunnen

accommoderen dan nu wordt toegepast. Door deze discrepantie niet als uitgangspunt te nemen, ontstaat volgens indieners een vertekend beeld waarin de effecten van de voorgenomen activiteiten gunstiger lijken dan dat ze bij een rechtmatig vertrekpunt zouden zijn. Hierdoor komen de toename van geluidbelasting, emissies en natuurdruk onvoldoende naar voren. Ook wijzen indieners erop dat de MER tot op heden nog niet is beoordeeld door de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage. Zij stellen dat zolang deze toetsing nog niet heeft plaatsgevonden, niet kan worden vastgesteld of de milieueffecten volledig en correct in beeld zijn gebracht.

Beoordeling van geluidshinder in het MER

In veel zienswijzen wordt aangegeven dat de MER geen volledig en realistisch beeld geeft van de daadwerkelijke geluidshinder rond Schiphol. Indieners stellen dat de beoordeling te sterk leunt op Lden en Lnight waarden,

waardoor essentiële factoren voor ervaren hinder (zoals piekgeluiden, frequentie van overvluchten en de duur en spreiding van rustperiodes) onvoldoende zichtbaar worden. Zij wijzen erop dat juist deze aspecten bepalend zijn voor slaapverstoring, stress en gezondheidsklachten, en dat het middelen van geluid over een etmaal belangrijke piekbelastingen maskeert.

Daarnaast wordt erop gewezen dat de gehanteerde rekenmethodiek voor vliegtuiggeluid niet gevalideerd is voor luchtvaarttoepassingen. Hierdoor zou de betrouwbaarheid van de uitkomsten en de rechtsbescherming van omwonenden in het geding zijn.

Tot slot wijzen verschillende indieners erop dat de MER belangrijke vormen van geluidshinder buiten de directe Schipholregio onvoldoende meeneemt. Zij benadrukken dat hinder zich niet beperkt tot de traditionele geluidsc contouren rond de luchthaven, maar zich uitstrekt tot een veel groter gebied waar toestellen op 1.800 tot 2.000 meter hoogte overvliegen. Volgens bewoners leidt dit hoogtebereik nog steeds tot aanzienlijke geluidbelasting, zowel door piekgeluiden als door de hoge frequentie van overvluchten, en wordt deze hinder in diverse gemeenten buiten de Terminal Manoeuvring Area (TMA) dagelijks ervaren. Deze effecten zijn echter niet structureel in de mer betrokken, waardoor volgens indieners een substantieel deel van de werkelijke hinder buiten beeld blijft.

Daarnaast wordt in verschillende zienswijzen kritiek geuit op de onderliggende rekenmethodiek die zowel in de MER als in de Regeling milieu-informatie (RMI) wordt toegepast. Indieners benadrukken dat essentiële uitgangspunten verouderd zijn, waaronder de gebruikte blootstelling-responsrelaties (BR-relaties), waardoor het risico bestaat dat het aantal ernstig gehinderden structureel wordt onderschat. Ook wordt erop gewezen dat bepaalde categorieën vluchten zoals staats-, militaire-, douane-, politie en maatschappelijk verkeer in de RMI buiten de geluidsberekeningen vallen, wat volgens diverse indieners leidt tot een onvolledig beeld van de daadwerkelijke geluidbelasting.

Ook wordt opgemerkt dat juist deze hogere vliegroutes in toenemende mate relevant zijn vanwege wijzigingen in verkeersstromen, luchtruimgebruik en kruisingen tussen civiel en militair verkeer. Door deze factoren in de beoordeling te beperken of buiten scope te plaatsen, ontstaat volgens indieners een te rooskleurig beeld van de totale geluidshinder die samenhangt met het ontwerp-LVB. Daarmee doet de mer volgens hen onvoldoende recht aan de bredere geografische spreiding van hinder

en de serieuze impactoordelen die in een wijde cirkel rond Schiphol worden ervaren. **Meer over ervaren hinder door geluid in paragraaf 2.1 Geluidshinder.**

Beoordeling van gezondheidsaspecten en luchtkwaliteit in het MER

Zoals ook benoemd in Hoofdstuk 2 – Hinder en geluid, wordt in veel zienswijzen benadrukt dat de MER onvoldoende inzicht biedt in de gezondheidsrisico's die samenhangen met vliegverkeer, met name als het gaat om blootstelling aan ultrafijnstof, fijnstof (PM^{2,5} en PM₁₀), stikstofoxiden (NO_x) en Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Volgens indieners is er wel degelijk sprake van aantoonbare gezondheidseffecten, waaronder verstoring van de nachtrust, verhoogde stressniveau's, long- en hartfunctiestoornissen, en risico's op kanker, maar worden deze effecten in de mer slechts beperkt gekwantificeerd of niet systematisch beoordeeld. Zij verwijzen daarbij naar onderzoeken van RIVM, GGD en internationale bronnen waarin de gezondheidseffecten van luchtvaartemissies wel worden onderbouwd, maar in de mer slechts summier zijn verwerkt.

Daarnaast bestaat er brede zorg over het ontbreken van absolute emissiegrenzen in het ontwerp-LVB. De huidige systematiek gebruikt relatieve grenswaarden per ton startgewicht, waardoor de totale emissies kunnen toenemen naarmate vliegtuigen groter of zwaarder worden. Indieners wijzen erop dat voor veel andere grote uitstoters in Nederland, zoals industriebedrijven, wél absolute normen gelden. Terwijl de luchtvaartsector hiervan is uitgezonderd. Volgens verschillende zienswijzen leidt deze uitzonderingspositie ertoe dat schadelijke emissies onvoldoende worden begrensd en dat omwonenden niet dezelfde mate van bescherming genieten als elders in het milieubeleid gebruikelijk is.

Ook in relatie tot gezondheidseffecten wijzen verschillende zienswijzen op tekortkomingen in de RMI, die mede de onderbouwing van de mer raakt. Zo is onduidelijk hoe recente gezondheidsmonitors (2020 en 2024) in de beoordeling zijn gebruikt, en ontbreekt een actuele set indicatoren en rekenmethoden om gezondheidseffecten volledig en consistent te kunnen bepalen. Volgens indieners belemmert dit een betrouwbare inschatting van de totale gezondheidsrisico's ontstaat daardoor een structurele onderschatting van blootstelling en effecten. Ook wordt gesproken over de MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR). Deze wordt gebruikt om gezondheidseffecten te berekenen. Indieners uiten kritiek op het feit dat de huidige MGR is verouderd en daarmee slechts van beperkte waarde is.

Tot slot wijzen diverse indieners erop dat een integrale benadering ontbreekt. Gezondheidseffecten worden in de MER voornamelijk sectoraal benaderd, terwijl volgens hen een integrale weging tussen vliegen en gezondheid noodzakelijk is om de maatschappelijke effecten volledig zichtbaar te maken. Zij pleiten voor het opstellen van een Gezondheidseffectrapportage, zodat gezondheid en leefbaarheid structureel en kwantitatief worden meegewogen in de besluitvorming. **Meer over gezondheidszorgen in Hoofdstuk 2 – Hinder en geluid.**

Beoordeling van natuur- en stikstofaspecten in het MER

In diverse zienswijzen wordt gesteld dat de mer geen overtuigend beeld geeft van de effecten van het ontwerp-LVB op Natura 2000 gebieden en de daar geldende stikstofopgave. Volgens indieners blijft onduidelijk of het voorgenomen gebruik van de luchthaven verenigbaar is met de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn, mede omdat Schiphol op dit moment geen geldige natuurvergunning heeft. Zij benadrukken dat een MER pas als basis voor besluitvorming kan dienen wanneer zekerheid bestaat dat significante negatieve effecten op kwetsbare natuurgebieden kunnen worden uitgesloten, en dat die zekerheid in de huidige mer ontbreekt. Uit de aangeleverde zienswijzen wordt gesuggereerd dat bij gebruik van de correcte referentie (het Aanwijzingsbesluit 2000 voor stikstof en het LVB 2008 voor geluid) aanzienlijk lagere aantallen vliegbewegingen mogelijk zouden zijn en dat de stikstofbelasting per definitie hoger uitvalt dan in de MER wordt gepresenteerd.

Ook wordt erop gewezen dat de MER onvoldoende ingaat op de onzekerheden in de AERIUS-berekeningen. Indieners stellen dat de modelonzekerheden groot zijn en dat marginale verschillen ten onrechte als significant worden beoordeeld. Verder wordt het gehanteerde beleid rond interne en externe saldering als onhoudbaar beschouwd, omdat in diverse Natura 2000 gebieden sprake is van een “zeer ongunstige” staat van instandhouding. Volgens zienswijzen moet beschikbare stikstofruimte daarom eerst worden ingezet voor natuurherstel, en niet voor legalisering of uitbreiding van vliegoperaties.

Ruimtelijke en operationele samenhangen in het MER

In meerdere zienswijzen wordt gesteld dat de MER belangrijke ruimtelijke en operationele samenhangen onvoldoende meeneemt. Zo ontbreekt een integrale analyse van het luchtruim, terwijl wijzigingen in routes, kruisingen en lage vlieghoogtes direct samenhangen met de omvang van Schiphol en leiden tot hinder op

grotere afstand van de luchthaven. Deze effecten blijven in de huidige MER volgens indieners grotendeels buiten beeld. Daarnaast wordt gewezen op het beperkte inzicht in toekomstige woningbouwopgave. De MER gaat uit van een beperkte prognose, waardoor het aantal toekomstige bewoners dat aan de geluid- en milieu-belasting wordt blootgesteld mogelijk wordt onderschat.

Enkele indieners wijzen daarnaast op procedurele en uitvoeringsproblemen binnen de RMI, waaronder onrealistische rapportagetermijnen en onduidelijke definities, die volgens hen afbreuk doen aan de transparantie en controleerbaarheid van de milieueffectbeoordeling.

Referentiesituatie van het MER

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 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 tegemoet komt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.¹⁴

Naast de wettelijk verplichte referentiesituatie is in het MER ook gekeken naar de situatie met anticiperend handhaven. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is nader toegelicht waarom niet aanvullend een vergelijking met het feitelijke gebruik is gemaakt. Het feitelijke gebruik kan per jaar aanzienlijk verschillen, onder meer door weersomstandigheden, baanonderhoud en fluctuaties in het aantal vliegtuigbewegingen. Hierdoor is een afzonderlijk jaar niet noodzakelijk representatief voor de gemiddelde lokale milieueffecten. Een aanvullende vergelijking met het feitelijke gebruik zou naar verwachting geen wezenlijk andere inzichten opleveren dan de reeds onderzochte situaties. Het uitvoeren hiervan zou bovendien tot vertraging leiden bij het herstel van de rechtsbescherming van omwonenden. Deze afweging is nader toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB. Voor wat betreft de adviesaanvraag bij de Commissie voor de mer geldt dat het niet ongebruikelijk is om de Commissie voor de mer om advies te vragen gedurende de zienswijze-procedure. In relatie tot de voorhangprocedure geldt dat in

de Wet luchtvaart is bepaald dat het ontwerpbesluit gelijktijdig met de start van de zienswijzeprocedure moet worden aangeboden aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Bij de keuze om de Commissie voor de mer in deze fase om advies te vragen speelt mee dat het kabinet ernaar streeft om zo spoedig mogelijk een gewijzigd LVB vast te stellen opdat de gedoogsituatie kan stoppen en omwonenden weer rechtsbescherming genieten. Dit is tevens belangrijk gezien het RBV-vonnis. Het afwachten van het advies van de Commissie voor de mer, voor het starten van de zienswijze en voorhang, zou naar verwachting enkele maanden vertraging opleveren.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer is het MER herzien. In het herziene MER is ook de referentiesituatie LVB 2008 (RefLVB) in het hoofdrapport opgenomen als referentiesituatie voor de vergelijking en beoordeling van de milieueffecten van de voorgenomen activiteit. Ook is nadere onderbouwing opgenomen over het aantal vliegtuigbewegingen dat mogelijk is volgens deze MER-referentie en is uitgebreider toegelicht waarom deze situatie als theoretisch moet worden beschouwd.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de keuze voor het bovengrensalternatief nader toegelicht. Omdat bij de start van het MER-traject de precieze uitkomst van de balanced approach-procedure nog niet bekend was, is voor de voorgenomen activiteit een bandbreedte van milieueffecten in beeld gebracht tussen 460.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen. Aanvullend is aangetoond dat de milieueffecten van het uiteindelijke LVB-scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen binnen deze bandbreedte van het MER vallen. Hiermee geeft het MER voldoende beslisinformatie voor het LVB.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is ook nader toegelicht waarom in de juridische referentiesituatie is uitgegaan van circa 18.800 nachtelijke vliegtuigbewegingen. De meest knellende norm in het LVB 2008 bepaalt wat er mogelijk is in de referentiesituatie. Dat is in dit geval wat past binnen de grenswaarden in de handhavingspunten (18.800) en niet de aantalsnorm van 27.000 nachtvluchten. Deze aanpak is conservatief, waardoor de milieueffecten niet onderschat worden. In het nader rapport wordt dit nader toegelicht.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 521, p.10.

Beoordeling van geluidhinder in het MER

Geluidmaten Lden en Lnight en aanvullende geluidbelastingindicatoren

De geluidbelasting door vliegtuigen wordt uitgedrukt met twee Europese geluidbelastingindicatoren: Lden voor het etmaal en Lnight voor de nachtperiode. Het RIVM voerde onderzoek naar aanvullende indicatoren uit.¹⁵ In dit onderzoek is nagegaan of aanvullende indicatoren, naast Lden en Lnight, helpen om de berekening van hinder beter aan te laten sluiten bij de manier waarop omwonenden de effecten ernstige hinder en ernstige slaapverstoring van vliegtuiggeluid ervaren. Voor het sturen op het verminderen van de hinder door lange termijn blootstelling aan vliegtuiggeluid lijken aanvullende indicatoren geen meerwaarde te hebben.

Overigens geldt dat de manier hoe geluid nu op Schiphol wordt bepaald en berekend aansluit bij de meest recente internationale inzichten van geluidsbepaling. Aanvullende hinderindicatoren zouden daarop wel een toevoeging kunnen zijn. Daarom wordt dit voor de langere termijn in het kader van het nieuwe stelsel vliegtuiggeluid onderzocht. Dat betekent echter niet dat de huidige normering onvoldoende zou zijn om een wijziging van het LVB op te kunnen baseren en of onvoldoende bescherming bieden.

Validatie rekenmethodiek

De geluidbelastingen worden berekend met Doc 29 Schiphol. Doc 29 Schiphol is gevalideerd door RIVM, NLR, en To70. De resultaten van de validatie staan in het RIVM-rapport 2023-0429.¹⁶

Toepassing BR-relaties

In het MER is aanvankelijk gebruik gemaakt van BR-relaties die zijn afgeleid van gegevens verkregen met de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol uit 2002. Tussen 2002 en 2019 zijn geen nieuwe BR-relaties afgeleid. In 2019 is besloten nieuwe BR-relaties af te leiden. Deze worden afgeleid van gegevens uit de Gezondheidsmonitor. De Gezondheidsmonitor brengt de gezondheid, het welzijn en de leefstijl van de Nederlandse bevolking in kaart. De resultaten ondersteunen gemeenten, provincies en het Rijk bij het maken van gezondheidsbeleid. De GGD'en, GGD GHOR Nederland, het RIVM en het CBS voeren dit onderzoek samen uit. Alle GGD'en verzamelen de gegevens elke vier jaar op nagenoeg dezelfde manier. Hiermee wordt onder andere inzicht gegeven in de ontwikkeling van hinder door luchtverkeer. Helaas konden de onderzoeken uit 2019 en 2023 met BR-relaties voor luchthavens niet goed worden gebruikt in het MER. De steekproef werd niet representatief genoeg bevonden door het RIVM (rapport uit 2019, gegevens uit 2016) of er was sprake van minder vliegverkeer en lockdowns waardoor mensen thuis waren (rapport uit 2023, gegevens uit 2020).

In de zomer van 2026 is een nieuw RIVM-rapport gepubliceerd met BR-relaties op basis van de Gezondheidsmonitor 2024.¹⁷

In het herziene MER is inzicht gegeven in aantallen gehinderden en slaapverstoorden (uitgaande van de MER-scenario's), gebruik makend van de nieuwe BR-relaties. In het MER zijn ook de effecten bij het LVB-scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen beschreven, waaronder hoe de nieuwe aantallen zich verhouden tot de criteria voor gelijkwaardigheid. De ervaren hinder en slaapverstoring vormen een essentieel onderdeel van de toets op gelijkwaardigheid. Daarbij is beoordeeld of een nieuw LVB ten minste eenzelfde beschermingsniveau biedt als het besluit uit 2003. Dat is (ook) uitgaande van de nieuwe BR-relaties het geval.

Uitgangspunten RMI

De Regeling milieu-informatie Schiphol (RMI) wordt gelijktijdig met het LVB geactualiseerd en gepubliceerd. Daarmee wordt ervoor gezorgd dat voor de handhaving en de rapportageverplichtingen van de sectorpartijen weer uitgegaan wordt van actuele gegevens en rekenmethodieken, zoals het rekenmodel Doc29 voor geluid, nieuwe rekenmodellen met betrekking tot vliegveiligheid en het gebruik van actuele invoergegevens voor de berekening van de emissies van stoffen. Het beeld dat juist uitgegaan zou worden van verouderde methodieken wordt dus niet herkend.

De suggestie dat bepaalde categorieën vluchten buiten de geluidberekeningen in het RMI zouden vallen en dat de geluidbelasting daardoor dus buiten beeld blijft wordt ook niet herkend. Wellicht wordt bedoeld dat de geluideffecten van het maatschappelijk verkeer op Schiphol niet worden begrensd door de grenswaarden in de handhavingspunten. Er is gekozen om het maatschappelijk verkeer op Schiphol te normeren middels een aantalsnorm. Maatschappelijk verkeer op Schiphol bestaat grotendeels uit de uitvoer van politie- en kustwachttaken. De politie gebruikt overwegend helikopters die starten en landen vanaf en op de Oostbaan in en vanuit verschillende richtingen en op verschillende tijden in het etmaal. Hierdoor is de spreiding van het geluid niet altijd te voorspellen. De kustwacht maakt gebruik van vliegtuigen die het merendeel van de tijd starten en landen van en op de Oostbaan. Gezien de taken, tijdstippen en veelal meerdere startrichtingen van het maatschappelijk verkeer is gekozen voor het vastleggen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen. Zo wordt voorkomen dat geluidruimte bedoeld voor maatschappelijk verkeer kan worden gebruikt voor handelsverkeer. Het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor maatschappelijk verkeer past binnen de gekozen systematiek van handhavingspunten, een maximum aantal vliegbewegingen General Aviation en het totaal volume geluid.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31936, nr. 1156

¹⁶ Idem

¹⁷ Kamerstukken II 2025/26, 31936, nr. 1300

Hinder buiten de traditionele geluidscontouren, met name op 1.800–2.000 meter hoogte buiten de TMA, is onvoldoende meegenomen

In het MER is voor de beoordeling van gezondheidkundige effecten van geluid gekeken naar de effecten vanaf de 45 dB Lden en 40 dB Lnight contour. Deze waarden sluiten aan bij de richtlijn over omgevingsgeluiden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), waarin staat dat geluid boven deze (advies)waarden in verband wordt gebracht met negatieve gezondheidseffecten.

Daarbij geldt dat geluidberekeningen met het Doc 29-model bij lagere geluidbelastingen minder nauwkeurig gevalideerd kunnen worden dan bij hogere geluidbelastingen. Dat komt doordat het moeilijk is om onder de 50 dB Lden voldoende betrouwbare meetresultaten te krijgen om de berekeningen aan te toetsen. Dat heeft onder andere te maken met weersinvloeden (wind en neerslag) op metingen, en vluchten op grotere afstanden van de luchthaven zijn moeilijk te onderscheiden van achtergrondgeluid terwijl ze wel in de berekeningen worden meegenomen. Uit het onderzoek in het kader van de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV) blijkt dat berekende geluidbelastingen vanaf circa 50 dB Lden met een hoge mate van betrouwbaarheid overeenkomen met metingen. Bij lagere geluidniveaus neemt de onzekerheid van de berekeningen toe en worden grotere verschillen tussen berekende en gemeten waarden waargenomen. Hierdoor zijn uitkomsten in gebieden met een relatief lage geluidbelasting minder nauwkeurig dan in gebieden dicht bij de luchthaven met hogere geluidbelastingen. Dit vormt een extra reden in het MER de effecten te beoordelen vanaf de 45 dB Lden en 40 dB Lnight. Het ministerie blijft zich inspannen voor het verbeteren van de rekenmodellen zodat ook bij lagere geluidbelastingen kan worden gevalideerd.¹⁸

In het herziene MER-hoofdrapport is inzichtelijk gemaakt hoe vaak gemiddeld per dag een piekgeluid boven de 60 of 70 dB(A) verwacht mag worden in de MER-scenario's en is de gemiddelde rustduur (de tijd dat er geen vliegtuigpassages zijn met een piekgeluid van 60 dB(A) of meer) bepaald. Deze analyse is gebaseerd op basis van meetgegevens van de NOMOS-metstations in de omgeving van Schiphol. Hierdoor kunnen deze inzichten enkel gepresenteerd worden op de locaties waar meetstations gepositioneerd staan. Aanvullend is in het MER ook inzicht gegeven in piekniveaus in de nacht en rustduur in de avond en in de nacht.

Beoordeling van gezondheidsaspecten en luchtkwaliteit in het MER

Het kabinet begrijpt de zorgen van indieners ten aanzien van schadelijke stoffen en erkent dat er gezondheidseffecten kunnen optreden als gevolg van blootstelling aan schadelijke stoffen die worden uitgestoten door vliegtuigen en andere bronnen in de omgeving van Schiphol. In het MER is in

een apart deelonderzoek Emissies, Luchtkwaliteit en Depositie onderzocht welke gevolgen de voorgenomen activiteit heeft op de uitstoot en concentraties van allerlei stoffen. Zo zijn er emissieberekeningen uitgevoerd van stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH₃), fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5}), elementair koolstof (EC), vluchtige organische stoffen (VOS), koolmonoxide (CO), zwaveldioxide (SO₂) en CO₂. Uit de berekeningen blijkt dat de wijziging van het LVB niet leidt tot een stijging van de emissies ten opzichte van de referentie anticiperend handhaven.

Voor de meeste schadelijke stoffen blijkt uit het MER dat de concentraties binnen de wettelijke grenswaarden blijven. Voor het zichtjaar 2024 blijven de totale concentraties van stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5}) op de grens van het luchthaventerrein (locatie met de hoogste concentratie buiten luchthaven) overal onder de huidige rijksomgevingswaarden. Voor 2030 heeft de Europese Unie de grenswaarden aangescherpt. In het MER is berekend dat in 2030 op een aantal locaties op de grens van het luchthaventerrein de concentraties NO₂ en PM₁₀ hoger zullen zijn dan deze nieuwe, strengere grenswaarden. Omdat de voorgenomen activiteit niet leidt tot een toename van de concentraties ten opzichte van de referentie anticiperend handhaven, wordt gesteld dat het plan “niet in betekenende mate” (NIBM) bijdraagt aan deze overschrijdingen.

In een specifieke zienswijze wordt gewezen op het laten vervallen van de grenswaarde voor koolmonoxide (CO). In het ontwerp-LVB was voorgesteld deze grenswaarde te schrappen conform de aankondiging in 2012 van de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. De reden daarvoor was dat CO voor de lokale luchtkwaliteit in Nederland al jaren geen probleem meer vormt. Het MER ondersteunt dit beeld: hieruit blijkt dat de CO-emissies in alle onderzochte scenario's aan de geldende grenswaarde voldoen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is er echter voor gekozen de grenswaarde voor CO te behouden in het LVB. Hiermee wordt ook voor toekomstig luchthavenluchtverkeer juridisch geborgd dat aan deze grenswaarde moet worden voldaan. Deze keuze is nader toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB.

In verschillende zienswijzen wordt aangegeven dat er verschillende wijzigingen plaatsvinden in de grenswaarden voor emissies zonder dat dit in de Nota van Toelichting wordt uitgelegd. Naast de hiervoor toegelichte keuze om de grenswaarde voor CO te behouden, zijn ook enkele andere emissiegrenswaarden gewijzigd. Zo is de grenswaarde voor PM₁₀ verlaagd van 2,5 naar 0,4, is de grenswaarde van NO_x verlaagd van 74,6 naar 72,6, is de grenswaarde voor SO₂ verhoogd van 2,1 naar 5,7 en is de grenswaarde voor VOS verhoogd van 8,4 naar 9,2.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31936, nr. 1156

Voor PM10 geldt dat de berekeningsmethodiek in de RMI is aangepast (zie pagina 96 van de RMI voor de uiteenzetting van deze methodiek). Hierdoor valt de grenswaarde fors lager uit. Voor SO₂ geldt zoals in de toelichting opgenomen dat er sprake is van een correctie omdat het zwavelgehalte in kerosine de afgelopen jaren hoger was dan in het LVB van 2002 werd aangenomen. Het verhogen van deze grenswaarde heeft geen effecten op de UFP-concentraties rond de luchthaven, aangezien het een correctie betreft op basis van een eerder foutieve aanname. Voor de aanpassing van de grenswaarden van NO_x en VOS is sprake van een aanpassing van invoergegevens in de onderliggende IPLO-database op basis van nieuwe (wetenschappelijke) inzichten. Indieners hebben terecht opgemerkt dat de artikelsgewijze toelichting op dit punt te summier was. De toelichting zal op dat punt dus worden aangevuld.

Voor ultrafijnstof bestaat momenteel geen wettelijk kader of norm. Er is namelijk nog onvoldoende wetenschappelijke kennis over de specifieke impact van ultrafijnstof op de gezondheid om normen te kunnen vaststellen. In het deelonderzoek is echter wel gekeken naar de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de concentraties van UFP. Daaruit blijkt dat de jaargemiddelde concentraties ultrafijnstof op de grens van het luchthaventerrein hoger zijn dan 10.000 deeltjes/cm³, wat door de WHO als een “hoog aantal deeltjes” wordt beschouwd. In het zichtjaar 2024 liggen er circa 1.438 panden met een woon-, onderwijs- of gezondheidsfunctie binnen deze zone van verhoogde UFP-concentraties.

De resultaten uit het MER bevestigen dat er voor de komende jaren een opgave ligt om de luchtkwaliteit rond Schiphol steeds verder te verbeteren, waarbij ook moet worden ingezet op het verduurzamen van vliegtuigen en grondgebonden-activiteiten. Het kabinet zal zich continu blijven inzetten om de kennis over schadelijke stoffen te vergroten en deze leidend laten zijn voor het beleid.

Het kabinet is het met de indieners eens dat gezondheid niet alleen wordt bepaald door de hinder van één bron maar de optelsom van verschillende bronnen in de omgeving. Om deze zogeheten cumulatie van gezondheidseffecten inzichtelijk te maken, is in het MER het deelonderzoek Gezondheid uitgevoerd. Voor het in beeld brengen van de cumulatie van verschillende milieufactoren is in 2012 de MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR) ontwikkeld. Deze indicator drukt de gezondheidsrisico's van (de stapeling van) uiteenlopende omgevingsfactoren op lokale schaal in één samenvattend getal uit. Dit getal staat daarbij voor de milieu-gerelateerde ziektelast als percentage van de totale ziektelast in de betreffende populatie. In 2017 heeft het RIVM de MGR al specifiek toegepast op de Schipholregio.¹⁹ In het deelonderzoek Gezondheid van het MER is de MGR opnieuw berekend.

Hoewel de MGR als instrument voortdurend in ontwikkeling is, is het momenteel wel het meest toereikende instrument om de cumulatie van het effect van gezondheidsrisico's uit te drukken. Aangezien geluid van vliegverkeer in belangrijke mate bijdraagt aan de hoogte van de MGR in de Schipholregio, kunnen beleidsmaatregelen die het geluid van vliegverkeer terugdringen ook bijdragen aan het verlagen van de ziektelast zoals uitgedrukt in de MGR. De suggestie dat de gebruikte MGR verouderd zou zijn wordt verder niet herkend. Vanwege met name de afname van geluidbelasting in de nacht en de afname van de concentratie stikstofdioxide, komt uit de berekeningen in het MER een gemiddelde afname van de gezondheidsrisico's. Met het in beeld brengen van de MGR in het MER zijn gezondheidseffecten onderdeel van de belangenafweging.

Het kabinet begrijpt de wens van indieners voor een meer integrale benadering op het terrein van gezondheid en luchtvaart. Daarom vraagt de Minister van IenW de Gezondheidsraad om een advies over de gezondheidseffecten van luchtvaart voor omwonenden. Na afronding kan het advies helpen bij te maken keuzes in het luchtvaartbeleid.

Beoordeling van natuur- en stikstofaspecten in het MER

In het MER bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol zijn de mogelijke gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden in beeld gebracht, en is aangegeven met welke maatregelen deze worden gemitigeerd.

De passende beoordeling die ten grondslag lag aan de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol die in 2023 door de toenmalige minister voor Natuur en Stikstof is verstrekt, vormt de basis voor de beoordeling in het MER. De rechtbank Den Haag heeft de natuurvergunning in juni 2025 vernietigd, maar naar het oordeel van de rechtbank heeft de (toenmalige) minister voor Natuur en Stikstof de gevolgen voor de natuur op de juiste wijze in beeld gebracht, op enkele onderdelen na (bij de berekening van de APU-emissies en de beoordeling van verstoring door geluid). De overwegingen van de rechtbank ten aanzien van deze onderdelen zijn betrokken in het MER. Verder is in het MER uitgegaan van de meest recente inzichten over de voorgenomen activiteit en gerekend met de meest recente beschikbare versie van het rekenmodel AERIUS Calculator. Het MER geeft hiermee een volledig en actueel beeld van de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuur.

In het MER is verder uitgegaan van de referentiesituaties die zijn gehanteerd bij de passende beoordeling bij de bovengenoemde natuurvergunning. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de toenmalige minister voor Natuur en Stikstof de omvang van de referentiesituaties (en de bijbehorende aantallen vliegtuigbewegingen) op de juiste wijze in kaart gebracht.

¹⁹ [Actualisatie kaarten afwegingskader leefomgevingskwaliteit in de Schipholregio.](#)

Uit het MER blijkt dat in de verwachte (nominale) situatie met de voorgenomen activiteit, inclusief mitigerende maatregelen, geen sprake is van negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de situatie met 460.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen. Er is ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd en daaruit volgt dat bij 500.000 vliegbewegingen in bepaalde scenario's significante negatieve gevolgen effecten op stikstofgevoelige habitats in enkele Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten.

In de wijziging van het LVB Schiphol is een maximaal aantal vliegtuigbewegingen vastgelegd van 478.000 voor het etmaal. Voor deze situatie kunnen negatieve gevolgen voor de natuur overall worden uitgesloten, ook voor alle beschouwde scenario's in de gevoeligheidsanalyse.²⁰ In het LVB is ook opgenomen onder welke voorwaarden een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer mogelijk is. Daarbij is aangegeven dat de gefaseerde terugkeer passend moet zijn binnen de kaders van de natuurvergunning.

De eerder verleende natuurvergunning is vernietigd omdat onvoldoende is gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan²¹. Deze toets aan het additionaliteitsvereiste zal plaatsvinden in het kader van de natuurvergunning Schiphol. Uit de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat dit gescheiden trajecten zijn.

Het voorgaande laat onverlet dat een natuurvergunning voor Schiphol vereist is. Het ministerie van LNV is hiervoor bevoegd gezag. Naar verwachting zal Schiphol hiertoe, als initiatiefnemer, de eerdere passende beoordeling bij de aanvraag van de natuurvergunning waar nodig moeten aanvullen en actualiseren. In het kader van deze aanvraag zal Schiphol beoordelen of significante negatieve gevolgen voor alle relevante Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten.

In het kader van deze natuurvergunning zal ook onderbouwd moeten worden dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Deze onderbouwing vereist meer onderzoek en duidelijkheid over de maatregelen die het Rijk en provincies gaan nemen om aan de verplichtingen in de Habitatrichtlijn te voldoen. 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.²² Het kabinet werkt met urgentie aan een aanpak gericht op het onderbouwen van additionaliteit²³.

In een zienswijze wordt gewezen op de beperkte bijdrage van de luchtvaart aan de stikstofdepositie en gesteld dat de krimp van Schiphol geen ecologische relevante verbeteringen oplevert die onderscheidbaar zijn binnen de onzekerheidsmarges van de gebruikte modellen.

Bij het opstellen van dit MER is gebruikgemaakt van de meest actuele wetenschappelijke inzichten en rekenmodellen. Desondanks blijven er onzekerheden bestaan die inherent zijn aan modelberekeningen. De gevoeligheidsanalyse in het MER geeft inzicht in de effecten van de onzekerheden in de verkeerssamenstelling en de verkeersafhandeling. Bij de berekening van de stikstofneerslag in het MER is uitgegaan van de meest recente versie van het rekenmodel AERIUS Calculator. AERIUS Calculator wordt beheerd door het RIVM en informatie over de onzekerheden die samenhangen met de rekenmodellen die worden toegepast in AERIUS Calculator, is te vinden op de website van het RIVM²⁴. Het is juist dat luchtvaart relatief beperkt bijdraagt aan de totale stikstofdepositie. De luchtvaart van en naar Nederlandse luchthavens tot een hoogte van 3.000 voet draagt gemiddelde 0,1% bij aan de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden²⁵. In het MER wordt, bij het in beeld brengen van de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuur, gekeken naar de absolute depositiebijdrage van het project en niet naar het aandeel in de totale depositie. Het toegepaste rekenmodel AERIUS Calculator berekent depositiebijdragen tot een ondergrens van 0,01 mol/ha/jaar. Het kabinet heeft de ambitie om een (hogere) rekenkundige ondergrens in te voeren, maar dat op dit moment wordt nog niet aan de voorwaarden daarvoor voldaan.

Ruimtelijke en operationele samenhang in het MER

Het MER ziet op de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol. De beoordeling is daarom gebaseerd op de huidige luchtruimstructuur, vliegprocedures en verkeersafhandeling. Eventuele toekomstige wijzigingen in het Nederlandse luchtruim (indieners verwijzen naar wijzigingen in verkeersstromen, luchtruimgebruik en kruisingen tussen civiel en militair verkeer) maken geen onderdeel uit van het voornemen dat in dit MER wordt beoordeeld. Ondertussen werkt het kabinet sinds 2018 aan de uitwerking van een adaptieve en toekomstbestendige luchtruimherziening, waarmee onder andere beoogd is om ruimte voor Defensie te creëren en

20 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2026/01/19/bijlage-12-grenswaardenscenario-lvb-schiphol-2026>. Bijlage K.

21 Het additionaliteitsvereiste houdt in dat onderbouwd wordt dat een maatregel die wordt ingezet voor mitigatie van de depositietoename door een project niet reeds nodig is om verslechtering van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te voorkomen, en dat deze maatregel dus voor het project kan worden ingezet.

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

23 Kamerstukken II 2025/26, 36800 XIV, nr. 87

24 <https://www.aeriusproducten.nl/wetenschappelijke-onderbouwing/rekenmodellen>

25 <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2023/02/21/factsheet-luchtvaart-en-stikstof-in-feiten-en-cijfers>

hinder en uitstoot rondom civiele luchthavens terug te dringen. Dit betreft afzonderlijke besluitvormingstrajecten waarvoor de milieueffecten separaat worden onderzocht.

Beperkt inzicht in toekomstige woningbouwopgave

Naast de woning- en bevolkingssituatie in het basisjaar 2024 is in de MER een aanvullend bestand opgenomen met woningbouwontwikkelingen uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Dit bestand omvat niet alleen bestaande woningen, maar ook woningen die in 2024 nog niet waren gerealiseerd, waarvan de bouw reeds was gestart of waarvoor een bouwvergunning was verleend. Voor deze toekomstige woningen is het aantal inwoners geschat op basis van het gemiddelde aantal inwoners per adres binnen de betreffende buurt. Toekomstige woningbouwontwikkelingen die nog niet voldoende concreet waren ten tijde van de MER-berekeningen konden daarbij niet worden meegenomen. Daarmee is dus bij de bepaling van het aantal blootgestelde bewoners niet uitsluitend uitgegaan van de huidige situatie, maar is ook rekening gehouden met reeds bekende en concrete woningbouwontwikkelingen. Hierdoor wordt een belangrijk deel van de verwachte bevolkingsgroei binnen het studiegebied meegenomen in de beoordeling van de geluid- en milieueffecten.

Ten behoeve van de actualisatie van het Luchthaven-indelingbesluit (LIB) wordt, aanvullend op de MER en het deelrapport, een afzonderlijke effectenstudie uitgevoerd. In deze studie worden verschillende alternatieven voor de begrenzing van de LIB-gebieden onderzocht en met elkaar vergeleken. Een belangrijk onderdeel hiervan is het in kaart brengen van de effecten van deze alternatieven op geplande woningbouwontwikkelingen. Daarnaast wordt specifiek gekeken naar de gevolgen voor het zogenoemde LIB 5-gebied. Het streven is om het LIB zo spoedig mogelijk na vaststelling van het LVB te actualiseren, zodat beide besluiten weer goed op elkaar aansluiten.

Procedurele en uitvoeringsproblemen RMI

De RMI, de Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol, is een document waarin precies staat beschreven welke informatie en gegevens met betrekking tot veiligheids- en milieubelasting moet worden geregistreerd, door wie, met welke frequentie en hoe deze gegevens moeten worden berekend. Deze bepaalde informatie wordt uiteindelijk verstrekt aan de ILT, de Inspectie voor Leefomgeving en Transport, om te kunnen handhaven. De RMI bevat dus de (technische) eisen waaraan het verzamelen, registreren, bewerken en verstrekken van deze gegevens moet voldoen.

Met de stelselwijziging van het Luchthavenverkeersbesluit (LVB) Schiphol was het ook noodzakelijk om de RMI aan te passen. De laatste wijziging was in 2018, sindsdien is de RMI niet meer geactualiseerd.

In de afgelopen tijd heeft het ministerie veel energie gestoken in een nieuw ontwerp voor het RMI, een grondige actualisatie en aanpassing naar het nieuwe stelsel. Eind 2025 is een eerste ontwerpversie gedeeld met alle belanghebbenden, waaronder uiteraard als belangrijkste partijen, de luchthaven Schiphol, LVNL en de ILT als handhavende partij. Daarnaast is deze versie van de RMI ook gedeeld, samen met het ontwerp-LVB en MER, in de zienswijze- en voorhangperiode (Eerste en Tweede Kamer). De zienswijzen, reacties en uitkomsten uit toetsen (ILT en LVNL) hebben de afgelopen maanden geleid tot laatste aanpassingen. De door indieners benoemde procedurele en uitvoeringsproblemen zijn daarbij, heel concreet, aan de orde gekomen. Zo zijn bijvoorbeeld definities gewijzigd en geactualiseerd naar de huidige tijd. Daarnaast zijn er ook diverse rapportagetermijnen geëvalueerd en, in samenspraak met de stakeholders, aangepast. Het RMI treedt gelijk met het gewijzigde LVB in werking. Ook is het ministerie van plan om de RMI in een jaarlijkse cyclus te actualiseren (ingående per nieuw gebruiksjaar) zodat noodzakelijke wijzigingen in de Regeling niet meer zo lang uitblijven.

4 Uitvoering, toezicht & handhaving



Zienswijzen:

Z0016, Z0042, Z0043, Z0137, Z0168, Z0249, Z0255, Z0261, Z0266, Z0278, Z0475, Z0485, Z0533, Z0538, Z0545, Z0546, Z0549, Z0550, Z0551, Z0554, Z0555, Z0558, Z0559, Z0560, Z0561, Z0562, Z0564, Z0565, Z0566, Z0588, Z0592, Z0616, Z0619, Z0632, Z0635, Z0659, Z0673, Z0699, Z0700, Z0702, Z0703, Z0705

Uitvoerbaarheid en robuustheid van het ontwerp-LVB

Verschillende indieners plaatsen kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid en robuustheid van het ontwerp-LVB. Daarbij wordt onder meer verwezen naar signalen uit uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen waarin wordt gesteld dat onderdelen van het besluit op dit moment niet of slechts beperkt uitvoerbaar of handhaafbaar zijn. Zo wordt erop gewezen dat er geen duidelijk voorgeschreven methode is opgenomen voor het bepalen van het zogenoemde ZOG (Zich Ontwikkende Geluidsbelasting). Volgens indieners kan daardoor niet goed worden vastgesteld of de luchthaven daadwerkelijk binnen de gestelde geluidsgrenzen blijft. Ook wordt gewezen op de complexiteit van regels rond bijvoorbeeld groot baanonderhoud en op het ontbreken van een meldplicht wanneer wordt afgeweken van preferentieel baangebruik. Volgens indieners kan dit de controle op naleving bemoeilijken en het moeilijker maken om afwijkingen tijdig te signaleren.

Daarnaast wijzen verschillende indieners op analyses waarin wordt gesteld dat het ontwerp-LVB en de Regeling milieu-informatie (RMI) op essentiële onderdelen nog niet volledig zijn uitgewerkt. Daarbij wordt onder meer gewezen op de combinatie van handhavingspunten en regels voor preferentieel baangebruik, de wijze van monitoring en bijsturing gedurende het gebruiksjaar en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen. Volgens indieners is nog onvoldoende duidelijk hoe in de praktijk wordt gestuurd wanneer grenswaarden onder druk komen te staan en op welk moment corrigerende maatregelen moeten worden genomen.

Eerder in dit verslag is genoemd dat in verschillende zienswijzen wordt gewezen op de spanning tussen het sturen op handhavingspunten enerzijds en het toepassen van regels voor preferentieel baangebruik anderzijds. Volgens sommige indieners kan deze combinatie leiden tot een toename van operationele complexiteit en tot een situatie waarin niet altijd een stabiele en voorspelbare operatie kan worden gegarandeerd. Daarbij wordt ook gewezen op het belang van een duidelijke prioritering tussen veiligheid, preferentieel baangebruik en het voorkomen van overschrijdingen van handhavingspunten. Volgens verschillende indieners ontbreekt een expliciete hiërarchie tussen deze elementen in het ontwerp-LVB.

Ook wordt door verschillende indieners gewezen op de afhankelijkheid van prognoses en rekenmodellen bij het bepalen van de geluidsbelasting. Operationele variaties, zoals meteorologische omstandigheden, veranderingen in routeverdeling of wijzigingen in de vlootsamenstelling, kunnen volgens indieners moeilijk volledig worden voorspeld. Volgens deze indieners bestaat daardoor een reële kans dat handhavingspunten in de praktijk onder druk komen te staan of worden overschreden. Ook wordt erop gewezen dat de voorgestelde grenswaarden volgens sommige analyses weinig ruimte laten voor normale operationele variatie, waardoor het besluit kwetsbaar kan zijn voor onverwachte omstandigheden.

Daarnaast wordt in verschillende zienswijzen gewezen op de beperkte mogelijkheden om gedurende het gebruiksjaar bij te sturen wanneer grenswaarden onder druk komen te staan. Indieners merken op dat operationele capaciteit doorgaans vooraf wordt vastgesteld en gedeclareerd, waardoor het aantal vluchten tijdens het gebruiksjaar niet eenvoudig kan worden aangepast. Volgens hen kan dit de mogelijkheden beperken om tijdig corrigerende maatregelen te treffen wanneer uit monitoring blijkt dat grenswaarden dreigen te worden overschreden.

Een aantal indieners noemt dat een meerjarige experimenteerfase nodig is om het systeem te testen en verder te verfijnen voordat volledige handhaving plaatsvindt.

Tot slot wijzen enkele indieners erop dat wanneer de toepassing van het ontwerp-LVB in de praktijk leidt tot structurele operationele beperkingen, dit mogelijk raakt aan de EU Geluidsverordening, de Europese balanced approach.

Toezicht en handhaving

Een ander punt dat wordt genoemd in de zienswijzen betreft het beschikbare instrumentarium voor toezicht en handhaving binnen het kader van het Luchthavenverkeerbesluit. Indieners geven aan dat de toezichthouder volgens hen momenteel over beperkte mogelijkheden beschikt om tijdig en effectief op te treden wanneer normen worden overschreden of dreigen te worden overschreden.

Daarbij wordt onder meer gewezen op het ontbreken van directe sanctiemogelijkheden, zoals een bestuurlijke boete. Volgens verschillende indieners kan bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde slechts een last onder dwangsom worden opgelegd wanneer bijvoorbeeld geen beheersplan wordt opgesteld. Indieners stellen dat een dergelijke procedure relatief lang duurt en vaak pas wordt afgerond wanneer het gebruiksjaar al is verstreken, waardoor het instrument volgens hen weinig effect heeft op het daadwerkelijk voorkomen van overschrijdingen.

In verschillende reacties wordt betoogd dat effectieve handhaving vraagt om directe en zichtbare sancties wanneer regels worden overtreden. Volgens indieners ontbreekt in het ontwerp-LVB een zogenoemde “lik-op-stuk”-benadering, waardoor prikkels voor gedragsverandering volgens hen beperkt blijven.

Daarnaast wordt door verschillende indieners opgemerkt dat het toezicht sterk afhankelijk blijft van gegevens en modellen die door sectorpartijen worden aangeleverd. Volgens hen zou een groter gebruik van feitelijke metingen en onafhankelijke gegevensbronnen kunnen bijdragen aan een beter controlebaar en transparant systeem.

Ook wordt in verschillende zienswijzen gewezen op de capaciteit en middelen van de toezichthouder. Indieners stellen dat effectieve handhaving alleen mogelijk is wanneer de toezichthouder beschikt over voldoende middelen en bevoegdheden om toezicht te houden en waar nodig in te grijpen.

Monitoring, bescherming van omwonenden en transparantie

Verschiede indieners vragen aandacht voor de wijze waarop monitoring en informatievoorziening binnen het kader van het ontwerp-LVB worden ingericht en hoe het besluit in de praktijk bijdraagt aan de bescherming van omwonenden. Daarbij wordt onder meer gevraagd om duidelijke methoden voor monitoring en evaluatie en om transparante informatievoorziening richting omwonenden.

Volgens indieners is het van belang dat omwonenden tijdig inzicht krijgen in de ontwikkeling van geluidsbelasting en dat duidelijk wordt gecommuniceerd wanneer grenswaarden dreigen te worden overschreden en welke maatregelen in dat geval worden overwogen. Ook wordt gevraagd om toegankelijke rapportages waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe het LVB in de praktijk functioneert. Veel indieners verbinden de discussie over monitoring en handhaving nadrukkelijk met de vraag

in hoeverre het ontwerp-LVB daadwerkelijk leidt tot betere bescherming van omwonenden.

In verschillende zienswijzen wordt daarnaast gewezen op de vraag in hoeverre het voorgestelde handhavingssysteem voldoende effectieve rechtsbescherming biedt voor omwonenden. Daarbij wordt onder meer gewezen op het belang van tijdige en effectieve mogelijkheden om tegen (dreigende) overschrijdingen op te treden. Sommige indieners plaatsen dit in het bredere kader van de bescherming van het recht op respect voor privéleven en woonomgeving zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Daarnaast wijzen verschillende indieners erop dat in het huidige ontwerp-LVB concrete voorschriften en handhavingssystemen ontbreken voor baanspecifieke vertrekhoogtes en hinderbeperkende vertrekprocedures. Volgens hen blijft daarmee een relevant instrument voor het beperken van geluidsoverlast en emissies onbenut. Indieners roepen daarom op om vertrekprocedures, het ontwerp van vertrekroutes en klimprofielen expliciet te betrekken bij de verdere uitwerking van het besluit. Daarbij wordt onder meer gevraagd om baan- en route-specifiek onderzoek naar optimale vertrekprocedures en om vertrekhoogtes en technieken per baan vast te leggen.

Ook wordt door verschillende indieners gevraagd om gezondheids- en leefomgevingsaspecten, waaronder de effecten van geluid en ultrafijnstof op de leefomgeving, structureel te betrekken bij de verdere uitwerking van het beleid (zoals benoemd in hoofdstuk 3). Tot slot wordt door enkele indieners voorgesteld om de werking van het LVB eerst gedurende een proefperiode of experimenteerfase te toetsen, zodat praktijkervaring kan worden opgedaan met de werking van het besluit voordat het definitief wordt vastgesteld.

Reactie IenW

Uitvoerbaarheid en robuustheid van het ontwerp-LVB

De signalen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het ontwerp-LVB zijn ook bekend bij het ministerie. Om die reden heeft het ministerie de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en LVNL verzocht om respectievelijk een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) en uitvoeringstoets uit te voeren op de toenmalige versie van de algehele LVB-wijziging. In 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 in de zomer had ontvangen. Dit ging over de gefaseerde terugkeer, een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor General Aviation, groot baanonderhoud en grenswaarden voor de uitstoot van stoffen. In januari 2026 heeft de ILT de resultaten van deze aanvullende HUF-toets met het ministerie gedeeld. Medio oktober 2025 heeft LVNL de resultaten van haar toets met het ministerie gedeeld. Medio november 2025 heeft het ministerie aan LVNL gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren op onderdelen die nog open stonden in het versie van de algehele LVB-wijziging die LVNL in de zomer had ontvangen. Dit betrof de systematiek voor de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen en een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor General Aviation. Eind november heeft LVNL de resultaten van deze toets met het ministerie gedeeld. De algehele LVB-wijziging is aangepast naar aanleiding van de bevindingen van de ILT en LVNL. De hier beschreven toetsen zagen op een eerdere versie van de algehele LVB-wijziging. De bevindingen uit deze toetsen zijn destijds verwerkt in het besluit; het huidige ontwerp-LVB is dus al een aangescherpte versie naar aanleiding van deze toetsen, en niet de versie waarop de toetsen oorspronkelijk betrekking hadden.

In voorliggend LVB en RMI zijn de bepalingen omtrent het opstellen van het beheersplan en het bepalen van de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG) verder aangescherpt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de procedure rondom het beheersplan nader toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB.

Zolang geen sprake is van een dreigende overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt, is naleving van de regels voor baangebruik verplicht. Wanneer gedurende het gebruiksjaar een overschrijding dreigt, stelt Schiphol in samenspraak met de sectorpartijen een beheersplan op. Dit plan bevat een probleemanalyse van de dreigende overschrijding en een beschrijving van de maatregelen om deze te voorkomen. Afwijken van de baangebruikregels kan

daarvan onderdeel zijn. Afhankelijk van de uitkomsten van de probleemanalyse kan ook een maatregel die leidt tot een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen als uiterste middel noodzakelijk zijn.

De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het beheersplan wanneer onvoldoende is aangetoond hoe een overschrijding wordt voorkomen. In dat geval dient de sector het beheersplan te verbeteren. De suggestie dat een meldplicht voor het afwijken van de baangebruikregels ontbreekt, wordt niet herkend. Dit moet immers juist onderdeel zijn van het beheersplan.

De regels rondom groot baanonderhoud (langer dan een week) blijven onderdeel van een afzonderlijke procedure, waarbij Schiphol de mogelijkheid heeft om voor dit type onderhoud een ontheffingsaanvraag in te dienen. Deze ontheffing richt zich op vervangende grenswaarden en gewijzigde baanpreferenties gedurende de onderhoudsperiode. Het ministerie blijft in aanloop naar het eerste gebruiksjaar in gesprek met zowel de ILT als Schiphol en LVNL om te zorgen voor een soepele implementatie van het proces.

Vermeende spanning tussen baangebruikregels en handhavingpunten

Het kabinet ziet een stelsel met geluidgrenswaarden in handhavingpunten als de enige manier om op korte termijn de lokale rechtsbescherming te borgen en zo te voldoen aan het RBV-vonnis. De NNHS-regels met betrekking tot het preferentieel baangebruik spelen met name een belangrijke rol in de beperking van de geluidbelasting, omdat de regels ervoor zorgen dat zoveel mogelijk die banen worden ingezet, die voor de omgeving de minste hinder opleveren. De baangebruikregels worden daarom ook in het LVB opgenomen.

Indieners wijzen op de samenhang tussen een stelsel met handhavingpunten en een stelsel dat uitgaat van sturing op baangebruikregels. Vooropgesteld geldt dat er geen sprake is van twee aparte systemen; het preferentieel baangebruik en de grenswaarden op de handhavingpunten zijn op elkaar afgestemd doordat de grenswaarden in de handhavingpunten zijn bepaald uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de baangebruikregels van het NNHS. De basis is dat de grenswaarden in de handhavingpunten zodanig zijn vormgegeven dat de normale operatie uitvoerbaar is binnen de grenswaarden van het LVB. Indien zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, is de inzet van stuurmaatregelen in principe niet aan de orde. In geval toch een overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt dreigt, moeten maatregelen genomen worden om dat te voorkomen. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sector

om maatregelen te inventariseren. De luchtverkeersleiding (LVNL) kan daarbij aangeven wat wel en niet (veilig) mogelijk is. Dit kan betekenen dat wordt afgeweken van de baangebruikregels. De handhavingspunten zijn in dit stelsel dus leidend. Dat is van belang met het oog op rechtsbescherming voor omwonenden.

Nauwkeurigheid grenswaardenbepaling

Indieners geven aan dat er een reële kans zou bestaan dat grenswaarden dat handhavingspunten in praktijk onder druk komen te staan, of worden overschreden. Het ministerie is zorgvuldig te werk gegaan bij het bepalen van de grenswaarden. Om normale variaties in de verkeersafhandeling mogelijk te maken is een marge opgenomen in de grenswaarden in handhavingspunten. Anders zou bij iedere variatie in bijvoorbeeld het weer een overschrijding volgen. Voor grote afwijkingen en onbekende onzekerheden is geen marge opgenomen, omdat de grenswaarden dan heel hoog vastgesteld moeten worden en er minder bescherming van uitgaat voor de omgeving. Op basis van berekeningen in het kader van de gevoeligheidsanalyse in de milieueffectrapportage (MER) is voor deze normale variaties per individueel handhavingspunt daarom een marge bepaald die nodig is om de operatie onder normale omstandigheden mogelijk te maken.

Om voor ieder handhavingspunt tot een onderbouwde grenswaarde te komen, is als eerste stap een nominale of ‘gemiddelde’ situatie bepaald, gebaseerd op 478.000 vliegtuigbewegingen waarvan 27.000 in de nacht met een implementatie van de balanced approach-maatregelen. Vervolgens is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om te onderzoeken welke verschillen er jaar-op-jaar te verwachten zijn in de lokale geluidbelasting voor ieder handhavingspunt als gevolg van normale variaties die in de praktijk optreden. Dit gaat bijvoorbeeld om weersinvloeden die tot ander baangebruik leiden, of een ander verkeersbeeld. Voor de ‘normale’ variaties, die ook nu in de praktijk optreden, is middels een statistische methode een marge bepaald en opgenomen in de grenswaarden. Dit levert een set grenswaarden op die ‘passend’ is in die zin dat de operatie onder normale omstandigheden afgehandeld kan worden (nu en in de toekomst) en tegelijkertijd bescherming biedt aan de omgeving omdat geen niet-onderbouwde marges worden opgenomen. De nieuwe grenswaarden voldoen ruim aan de criteria voor gelijkwaardigheid, die vereisen dat het LVB-besluit tenminste gelijkwaardige of betere bescherming biedt als het eerste LVB (dat is het LVB uit 2003).

Enkele indieners geven aan dat de grenswaarden onvoldoende ruimte zouden bieden voor variaties in de operatie, waarbij onder meer verwezen wordt naar de expert opinion van Schiphol die het ministerie eerder met de Kamer gedeeld heeft.²⁶ Het ministerie heeft vertrouwen in de robuustheid en

uitvoerbaarheid van het stelsel van handhavingspunten en grenswaarden. Uit de expert opinion volgt niet dat het de verwachting is dat er onder normale omstandigheden een overschrijding van handhavingspunten zal plaatsvinden. Wel wordt in de expert opinion gewezen op handhavingspunten waar de ruimte mogelijk krap zou kunnen zijn, rondom de primaire banen (de Polderbaan en de Kaagbaan). Dit zou kunnen duiden op een risico op overschrijdingen in de normale operatie, en daarmee op de noodzaak tot het nemen van stuurmaatregelen die verhoogde inzet van de secundaire banen tot gevolg kunnen hebben. Het ministerie heeft recent een advies van onderzoeksbureau To70 ontvangen met betrekking tot de (uitkomsten van) de analyse van Schiphol. Uit dat advies blijkt niet dat het aannemelijk is dat de voorgestelde grenswaarden onvoldoende ruimte geven bij de primaire banen. Een aanvullende analyse op basis van nieuwe gegevens (de realisatie van het lopende gebruiksjaar), heeft niet tot een ander beeld geleid. Het uitgangspunt is en blijft dat het stelsel uitvoerbaar moet zijn met preferentieel baangebruik als vertrekpunt terwijl tegelijk geen onnodige marges worden opgenomen in het kader van de rechtsbescherming van omwonenden.

Mogelijkheden tot bijsturen gedurende het gebruiksjaar

Er is zorgvuldig te werk gegaan bij het bepalen van de geluidnormen in het LVB. De grenswaarden in handhavingspunten bieden voldoende geluidruimte om de operatie cf. de uitkomsten van de balanced approach-procedure onder normale omstandigheden te kunnen afhandelen, zonder de inzet van stuurmaatregelen. De grenswaarden zijn echter wel leidend in tegenstelling tot de situatie van het anticiperend handhaven: overschrijding leidt tot optreden van de toezichthouder. Dat is van belang voor de rechtsbescherming van omwonenden en daarom is deze keuze gemaakt.

In het nieuwe besluit is 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.

26 Royal NLR, *Expert Opinion Schiphol grenswaarden LVB 2025*, 22 oktober 2025, bijlage 25 bij Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 585

Handhavingsinstrumentarium ILT

Een ander punt dat wordt genoemd in de zienswijzen betreft het beschikbare instrumentarium voor toezicht en handhaving binnen het kader van het Luchthavenverkeerbesluit.

In verschillende reacties wordt betoogd dat effectieve handhaving vraagt om directe en zichtbare sancties wanneer regels worden overtreden. Volgens indieners ontbreekt in het ontwerp-LVB een zogenoemde “lik-op-stuk”-benadering, waardoor prikkels voor gedragsverandering volgens hen beperkt blijven.

Om de ILT-Luchtvaartautoriteit de mogelijkheid te geven om dit te doen, of aanvullende handhavingsmogelijkheden te geven, moet de Wet luchtvaart worden aangepast. Aanvankelijk was voorzien dat 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. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gezien of deze wetwijziging in een afzonderlijk wetstraject kan worden vormgegeven, zodat een wetsvoorstel eerder bij de Kamer kan worden ingediend.

Validatie gegevens sectorpartijen en capaciteit toezichthouder

Daarnaast wordt door verschillende indieners opgemerkt dat het toezicht sterk afhankelijk blijft van gegevens en modellen die door sectorpartijen worden aangeleverd. Volgens hen zou een groter gebruik van feitelijke metingen en onafhankelijke gegevensbronnen kunnen bijdragen aan een beter controleerbaar en transparant systeem.

De softwaresystemen van de sector spelen een belangrijke rol 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 ILT-Luchtvaartautoriteit vormgegeven en uitgevoerd. 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 tijdig worden afgerond.

Ook wordt in verschillende zienswijzen gewezen op de capaciteit en middelen van de toezichthouder. Indieners stellen dat effectieve handhaving alleen mogelijk is wanneer de toezichthouder beschikt over voldoende middelen en bevoegdheden om toezicht te houden en waar nodig in te grijpen. De capaciteit die de ILT-Luchtvaartautoriteit beschikbaar heeft voor het toezicht op Schiphol is onderdeel van een breder gesprek over het toezicht op de luchtvaart. In algemene zin verzekert het kabinet dat voldoende capaciteit beschikbaar is voor een adequaat toezicht.

Daarnaast heeft de minister tijdens het debat over het wetsvoorstel met betrekking tot de Maatschappelijke Raad Schiphol toegezegd met de ILT in gesprek te gaan over de beschikbare capaciteit voor het toezicht.

Vertrekhoogtes en hinderbeperkende vertrekprocedures

Verschillende indieners wijzen erop dat in het huidige ontwerp-LVB concrete voorschriften en handhavingsmechanismen ontbreken voor baanspecifieke vertrekhoogtes en hinderbeperkende vertrekprocedures. Schiphol heeft in het minder hinder programma diverse maatregelen opgenomen v.w.b. optimalisatie van o.a. vertrekkend verkeer. Het betreft onder andere maatregelen over baangebruik, zoals de voorspelbaarheid vertrekkend vliegverkeer verbeteren en wijzigen enkele vliegplannen voor optimale inzet startbanen. Daarnaast zijn er specifieke maatregelen over startroutes zoals onderzoek optimalisatie startroute bij Uithoorn en De Kwakel, geluidsarme nachtelijke startprocedure Zwanenburgbaan noord en startroutes bij Bodegraven, Nieuwkoop en Gouda optimaliseren. Ook zijn er in de afgelopen jaren al vele vertekroutes geoptimaliseerd, zoals bij de gerealiseerde maatregel aanpassingen in startroutes om bewoonde gebieden te ontzien. Uit de suggesties die Schiphol heeft ontvangen zijn er nog meer nieuwe maatregelen voor vertrekkend verkeer gekomen.

Door verschillende indieners is gevraagd om gezondheids- en leefomgevingsaspecten, waaronder de effecten van geluid en ultrafijnstof op de leefomgeving, structureel te betrekken bij de verdere uitwerking van het beleid.

De effecten van geluid en luchtverontreinigende stoffen zijn onderzocht in het MER dat onderbouwing was voor dit ontwerp-LVB. Voor beide onderwerpen is op basis van de meest actuele gegevens en wetenschappelijke kennis in kaart gebracht welk effect de voorgenomen activiteit heeft op de leefomgeving. Dit zal ook voor de verdere uitwerking van beleid en bij toekomstige beleidsontwikkeling blijven gebeuren.

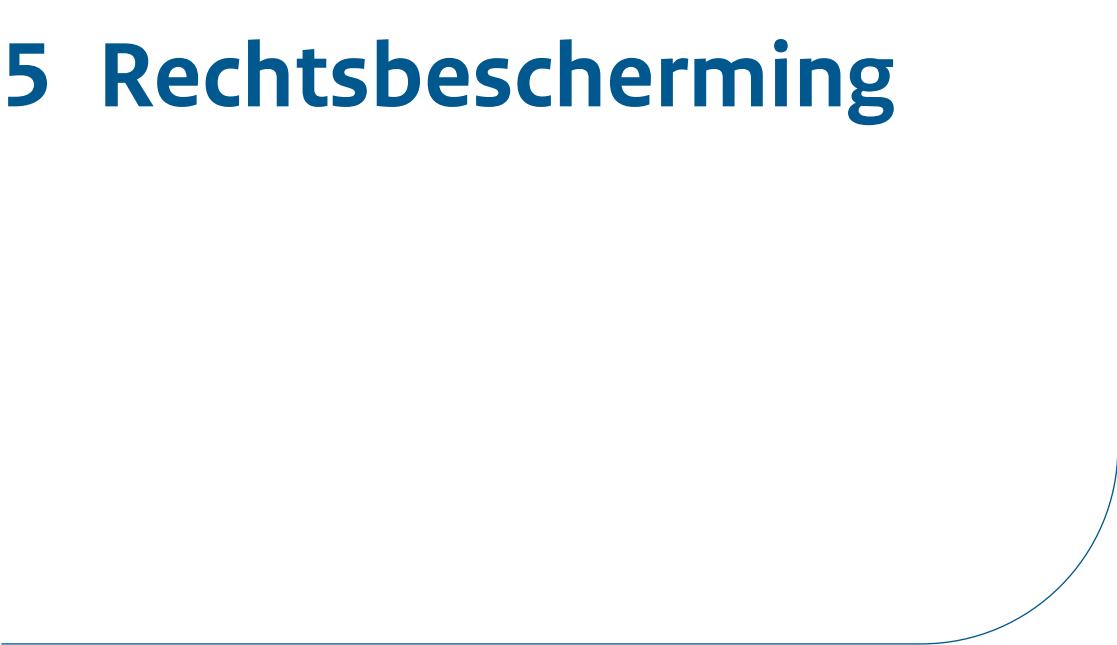
Waarom geen experimenteerfase

Tot slot wordt door enkele indieners voorgesteld om de werking van het LVB eerst gedurende een proefperiode of experimenteerfase te toetsen, zodat praktijkervaring kan worden opgedaan met de werking van het besluit voordat het definitief wordt vastgesteld.

Het LVB wordt vastgelegd om de rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol te herstellen. Het is belangrijk om deze spoedig te herstellen. De termijn die de rechtbank Den Haag de Staat heeft gegeven om dit te realiseren is reeds verstreken. De tijd voor een langjarig experiment is er niet. Er zijn veel analyses uitgevoerd om te bezien in hoeverre de operatie past bij de grenswaarden. Daarnaast is er al lange ervaring met het vliegen volgens het strik preferentiële systeem.

Ook wijzen indieners erop dat wanneer de toepassing van het ontwerp-LVB in de praktijk leidt tot structurele operationele beperkingen, dit mogelijk raakt aan de EU Geluidsverordening, de Europese balanced approach. De geluidsgrenzen moeten de operatie bij 478.000 vliegtuigbewegingen waarvan 27.000 in de nacht mogelijk maken, echter tegelijkertijd moet daar geen onnodige marge in zitten. Dit is de manier hoe de grenswaarden in de handhavingspunten zijn vastgesteld.

5 Rechtsbescherming



Zienschwijzen:

Z0002, Z0004, Z0016, Z0032, Z0039, Z0041, Z0042, Z0043, Z0046, Z0047, Z0048, Z0049, Z0064, Z0085, Z0087, Z0088, Z0089, Z0090, Z0091, Z0092, Z0093, Z0094, Z0095, Z0096, Z0097, Z0098, Z0099, Z0107, Z0108, Z0109, Z0119, Z0124, Z0125, Z0126, Z0134, Z0135, Z0137, Z0138, Z0139, Z0140, Z0141, Z0143, Z0144, Z0145, Z0146, Z0147, Z0149, Z0152, Z0153, Z0154, Z0155, Z0156, Z0157, Z0158, Z0159, Z0160, Z0161, Z0162, Z0163, Z0166, Z0170, Z0172, Z0173, Z0176, Z0178, Z0179, Z0180, Z0181, Z0182, Z0183, Z0184, Z0185, Z0186, Z0187, Z0188, Z0189, Z0190, Z0191, Z0192, Z0193, Z0194, Z0195, Z0196, Z0197, Z0198, Z0199, Z0200, Z0201, Z0202, Z0204, Z0205, Z0206, Z0207, Z0208, Z0209, Z0210, Z0211, Z0212, Z0213, Z0214, Z0215, Z0216, Z0217, Z0218, Z0219, Z0221, Z0222, Z0223, Z0224, Z0225, Z0226, Z0228, Z0229, Z0230, Z0232, Z0233, Z0234, Z0235, Z0236, Z0237, Z0238, Z0239, Z0240, Z0241, Z0242, Z0243, Z0244, Z0245, Z0246, Z0247, Z0248, Z0249, Z0250, Z0251, Z0252, Z0253, Z0254, Z0255, Z0256, Z0257, Z0258, Z0259, Z0260, Z0262, Z0264, Z0266, Z0267, Z0268, Z0269, Z0270, Z0271, Z0272, Z0273, Z0274, Z0275, Z0276, Z0277, Z0279, Z0281, Z0282, Z0283, Z0284, Z0285, Z0286, Z0287, Z0288, Z0289, Z0290, Z0291, Z0292, Z0293, Z0294, Z0295, Z0296, Z0297, Z0298, Z0299, Z0300, Z0301, Z0302, Z0303, Z0304, Z0305, Z0306, Z0307, Z0308, Z0309, Z0310, Z0311, Z0312, Z0313, Z0314, Z0315, Z0316, Z0317, Z0318, Z0319, Z0320, Z0321, Z0322, Z0323, Z0324, Z0325, Z0326, Z0327, Z0328, Z0329, Z0331, Z0333, Z0334, Z0335, Z0336, Z0337, Z0338, Z0339, Z0340, Z0341, Z0342, Z0343, Z0344, Z0345, Z0346, Z0347, Z0348, Z0349, Z0350, Z0351, Z0352, Z0353, Z0354, Z0356, Z0357, Z0358, Z0359, Z0360, Z0361, Z0362, Z0363, Z0364, Z0365, Z0366, Z0368, Z0369, Z0370, Z0371, Z0372, Z0373, Z0374, Z0375, Z0376, Z0377, Z0378, Z0379, Z0380, Z0381, Z0382, Z0383, Z0384, Z0385, Z0386, Z0387, Z0388, Z0389, Z0391, Z0392, Z0393, Z0394, Z0395, Z0396, Z0397, Z0398, Z0399, Z0400, Z0401, Z0402, Z0403, Z0404, Z0405, Z0406, Z0407, Z0409, Z0410, Z0411, Z0412, Z0413, Z0414, Z0415, Z0416, Z0417, Z0419, Z0420, Z0421, Z0422, Z0423, Z0424, Z0425, Z0426, Z0427, Z0428, Z0429, Z0430, Z0431, Z0432, Z0433, Z0434, Z0435, Z0436, Z0437, Z0438, Z0439, Z0440, Z0441, Z0442, Z0443, Z0444, Z0445, Z0446, Z0447, Z0448, Z0449, Z0450, Z0452, Z0453, Z0454, Z0455, Z0456, Z0457, Z0458, Z0459, Z0460, Z0461, Z0462, Z0463, Z0464, Z0465, Z0466, Z0467, Z0468, Z0470, Z0471, Z0472, Z0473, Z0474, Z0476, Z0477, Z0478, Z0479, Z0480, Z0481, Z0482, Z0483, Z0484, Z0485, Z0486, Z0487, Z0488, Z0489, Z0490, Z0491, Z0492, Z0494, Z0495, Z0496, Z0497, Z0498, Z0499, Z0500, Z0501, Z0502, Z0503, Z0504, Z0505, Z0506, Z0507, Z0508, Z0509, Z0510, Z0511, Z0512, Z0513, Z0515, Z0516, Z0517, Z0518, Z0519, Z0520, Z0521, Z0522, Z0523, Z0524, Z0525, Z0526, Z0527, Z0528, Z0529, Z0530, Z0531, Z0532, Z0533, Z0534, Z0537, Z0539, Z0540, Z0541, Z0542, Z0545, Z0546, Z0547, Z0549, Z0550, Z0551, Z0554, Z0555, Z0556, Z0558, Z0559, Z0560, Z0561, Z0562, Z0564, Z0565, Z0566, Z0567, Z0569, Z0570, Z0571, Z0572, Z0573, Z0574, Z0575, Z0577, Z0578, Z0579, Z0580, Z0581, Z0582, Z0584, Z0585, Z0587, Z0588, Z0589, Z0590, Z0591, Z0592, Z0593, Z0594, Z0595, Z0596, Z0597, Z0598, Z0599, Z0600, Z0601, Z0603, Z0604, Z0605, Z0606, Z0607, Z0608, Z0609, Z0610, Z0611, Z0613, Z0615, Z0616, Z0618, Z0619, Z0620, Z0621, Z0622, Z0623, Z0624, Z0625, Z0626, Z0627, Z0628, Z0629, Z0631, Z0632, Z0633, Z0634, Z0635, Z0636, Z0637, Z0638, Z0639, Z0640, Z0641, Z0643, Z0644, Z0645, Z0646, Z0647, Z0648, Z0649, Z0650, Z0651, Z0652, Z0653, Z0654, Z0655, Z0656, Z0657, Z0658, Z0659, Z0660, Z0661, Z0662, Z0663, Z0664, Z0665, Z0666, Z0667, Z0668, Z0669, Z0670, Z0671, Z0672, Z0673, Z0674, Z0675, Z0676, Z0677, Z0678, Z0680, Z0681, Z0682, Z0683, Z0684, Z0685, Z0686, Z0687, Z0688, Z0689, Z0690, Z0691, Z0692, Z0693, Z0694, Z0695, Z0696, Z0697, Z0698, Z0699, Z0701, Z0702, Z0704, Z0705

Onrechtmatig handelen en rechtsbescherming

In diverse zienschwijzen wordt geuit dat het ontwerp-LVB onvoldoende uitvoering geeft aan de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 maart 2024 in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV). Indieners stellen dat met het ontwerp-LVB de jarenlang gedoogde situatie juridisch wordt vastgelegd, zonder dat sprake is van daadwerkelijke verbetering van de rechtspositie van omwonenden. Daarbij wordt gewezen op strijdigheid met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin het recht op eerbiediging van het privéleven en de woning is vastgelegd. Volgens meerdere indieners is onvoldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze dit recht in het nieuwe stelsel concreet wordt geborgd, met name voor individuele omwonenden die hinder ervaren.

Verschillende zienschwijzen benadrukken dat formele vastlegging van regels en stelsels niet automatisch leidt tot materiële rechtsbescherming. Zij stellen dat de mogelijkheden voor burgers om daadwerkelijk op te komen tegen overschrijdingen of structurele hinder beperkt blijven en vragen hoe het nieuwe stelsel voorziet in effectieve, toegankelijke en afdwingbare rechtsbescherming op individueel niveau.

In enkele zienschwijzen wordt gewezen op de verwerking van maatregelen uit de balanced approach (BA)-procedure. Indieners suggereren dat in de BA-procedure in 2023 het verminderen van het gebruik van secundaire banen, waaronder de Aalsmeerbaan, expliciet als doelstelling was opgenomen, maar dat deze maatregelen in het definitieve pakket dat ten grondslag ligt aan het ontwerp-LVB niet zijn overgenomen. Daarbij wordt verwezen naar eerdere

erkenning dat sprake is van structurele overbelasting van de Aalsmeerbaan. Volgens indieners roept het vervallen van deze maatregelen vragen op over de zorgvuldigheid en navolgbaarheid van de besluitvorming en over de mate waarin de rechtspositie van omwonenden daadwerkelijk wordt versterkt. Daarnaast wordt gesteld dat invulling is gegeven aan het fair balance vereiste binnen de BA. Enkele indieners betwisten dit en voeren aan dat het gehanteerde uitgangspunt, een reductie van 20% ernstig gehinderden, niet is gebaseerd op een kenbare en navolgbare belangenafweging.

Natuurvergunning

Ook vragen indieners aandacht voor de juridische houdbaarheid van het ontwerp-LVB in het licht van het ontbreken van de natuurvergunning voor Schiphol. Zij stellen dat onzekerheid over de geldigheid of reikwijdte van deze vergunning gevolgen kan hebben voor de rechtmatigheid van het besluit. In dat verband wordt betoogd dat het vaststellen van het LVB voorbarig is zolang hierover geen duidelijkheid bestaat.

Juridisch kader van het nieuwe stelsel

In diverse zienswijzen wordt aandacht gevraagd voor het juridisch kader van het nieuwe stelsel en de samenhang tussen het LVB en het Luchthaven-indelingbesluit (LIB). Indieners wijzen erop dat het LVB en het LIB historisch één samenhangend juridisch kader vormden voor zowel de luchthavenoperatie als de ruimtelijke bescherming van de omgeving. Zij stellen dat het wijzigen van het LVB zonder gelijktijdige aanpassing van het LIB kan leiden tot inconsistenties in geluid en veiligheidscontouren en tot onduidelijkheid voor gemeenten, initiatiefnemers en omwonenden. Volgens indieners is een samenhangende en tijdige actualisatie van beide besluiten essentieel voor een navolgbaar en uitlegbaar stelsel.

Daarnaast wordt aangevoerd dat in het ontwerp-LVB en de bijbehorende mer de ruimtelijke doorwerking van beleidskeuzes beperkt is uitgewerkt. Volgens indieners kunnen wijzigingen in geluidbelasting, rekenmethoden en handhavingssystematiek indirect doorwerken in beperkingengebieden en ruimtelijke afwegingen, terwijl meerdere relevante trajecten gelijktijdig lopen zonder dat de gezamenlijke ruimtelijke effecten integraal in beeld zijn gebracht. Zij geven aan dat dit leidt tot onzekerheid over het toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkeling en woningbouw en wijzen in dat verband ook op mogelijke spanning met de Omgevingswet.

Verschillende zienswijzen benadrukken dat het nieuwe stelsel juridisch consistent en robuust moet zijn, mede in

het licht van Europese regelgeving over de balanced approach-procedure. Indieners stellen dat moet worden voorkomen dat via handhavingspunten en grenswaarden indirect exploitatie of capaciteitsbeperkingen ontstaan zonder dat daarvoor de vereiste procedure is doorlopen, en achten het van belang dat het stelsel rechtszekerheid biedt voor alle betrokken partijen.

Gelijkwaardigheid

In diverse zienswijzen wordt aandacht gevraagd voor de wijze waarop de gelijkwaardige bescherming van omwonenden ten opzichte van het voorgaande stelsel in het ontwerp LVB is uitgewerkt. Indieners stellen dat onvoldoende inzichtelijk is hoe wordt voldaan aan de wettelijke verplichting dat het beschermingsniveau voor de omgeving minimaal gelijkwaardig moet zijn aan dat van het eerste LVB (het LVB zoals vastgesteld in 2003/2004). Volgens hen ontbreekt een toetsbare en verifieerbare onderbouwing waaruit blijkt dat voor alle betrokken gebieden sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Daarnaast plaatsen indieners vraagtekens bij de gehanteerde methodiek voor de gelijkwaardigheidstoets. Zij voeren aan dat door aanpassing van rekenmethoden en herberekening van historische referenties het oorspronkelijke beschermingsniveau feitelijk wordt gewijzigd, waardoor de vergelijking met het eerste LVB aan betekenis verliest. Ook wordt gewezen op inconsistenties in uitgangspunten en referentieperioden.

Onrechtmatig handelen en rechtsbescherming

Het kabinet heeft in juni 2022 het Hoofdlijnenbesluit Schiphol genomen om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven Schiphol en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Dit besluit is genomen om de geluidhinder in de omgeving van de luchthaven terug te dringen en de balans te herstellen tussen de economische belangen van de luchthaven en de luchtvaartsector aan de ene kant, en de belangen van omwonenden aan de andere kant. Het kabinet heeft hiervoor een brede afweging gemaakt van verschillende publieke belangen, die ook in de Hoofdlijnenbrief Schiphol nader is toegelicht. Deze hernieuwde balans wordt vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB), waarmee na vele jaren van gedogen (anticiperend handhaven) de juridische basis onder Schiphol en de rechtsbescherming van omwonenden wordt hersteld.

Als opvolging van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol heeft het kabinet vervolgens een geluidsdoel gesteld: onder andere -20% ernstig gehinderden op het etmaal en -15% ernstig slaapverstoorden in de nacht. Dit 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 Geluidverordening schrijft voor in welke volgorde maatregelen moeten worden overwogen om het gestelde geluidsdoel te behalen; een exploitatiebeperking mag pas worden ingezet als geen enkele andere maatregel meer volstaat om het geluidsdoel te halen. 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 volgt uit 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 Milieueffect-rapportage (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 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.

Voor de grenswaarden op bepaalde locaties geldt 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) kan handhaven op de grenswaarden voor geluid. Omwonenden kunnen zich vervolgens beroepen op de grenswaarden die in hun woonkern gelden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM nader toegelicht, in het bijzonder voor omwonenden die als gevolg van het strikt preferentieel baangebruik relatief zwaar worden belast. Het kabinet onderkent dat de geluidbelasting niet gelijkmatig over de omgeving wordt verdeeld en dat een specifieke groep omwonenden meer geluidbelasting ervaart dan omwonenden rondom andere banen. De belangen van deze groep zijn expliciet betrokken bij de totstandkoming van het LVB. Daarbij is gekozen voor een verdeling van de geluidbelasting waarmee per saldo de minste hinder wordt veroorzaakt. Omwonenden met de zwaarste geluidbelasting kunnen beroep doen op isolatieprogramma's. Zo zijn reeds meer dan 13.000 woningen geïsoleerd. Daar komen nog zo'n 150 woningen bij. Het maatregelenpakket dat is voortgekomen uit de balanced approach-procedure houdt ook voor deze groep omwonenden maatregelen in die erop zijn gericht om de geluidbelasting te reduceren; met name de maatregelen in de nacht zijn gunstig voor deze groep omwonenden. Deze belangenafweging is nader toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB.

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). Met de inwerkingtreding van de algehele LVB-wijziging eindigt het anticiperend handhaven, en daarmee ook de gedoogsituatie van de geluidsgrenzen. Omwonenden kunnen zich na vaststelling van het LVB daardoor weer beroepen op de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten, waarmee de rechtsbescherming wordt hersteld. Tegen deze LVB-wijziging kan beroep in eerste en enige aanleg worden ingesteld bij de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State, waarmee tevens rechtsbescherming wordt geboden via de bestuursrechtelijke weg.

Ten aanzien van het punt dat indieners maken over secundaire banen en de balanced approach-procedure, is in september 2024 in het document Aanvullende Notificatie in het kader van de balanced approach-procedure door het Ministerie van IenW over de eerder geconsulteerde maatregel ‘Vermindering van het gebruik van secundaire banen – Minder gebruik van de start- en landingsbanen bij dichtbevolkte gebieden’ het volgende aangegeven: “In verschillende reacties is aangegeven dat men geen voorstander is van het voorgestelde moment voor minder gebruik van de secundaire banen, tussen 13.00 en 15.00. Een moment waarop veel mensen aan het werk zijn en doorgaans de minste overlast ervaren. Vanuit sectorpartijen wordt benoemd dat deze maatregel niet uitvoerbaar is zonder capaciteitsreductie en er operationele uitdagingen zijn. Volgens een aantal partijen wordt de kans op vertragingen groter. De oproep is om deze maatregel met LVNL en de sector verder uit te werken. Een aantal indieners hebben zorgen dat deze maatregel een ongewenst ‘water-bed-effect’ creëert, naar andere momenten op de dag, of een toename van overlast in andere gebieden. Daarmee wordt het effect van de maatregel volgens verschillende indieners overschat. Een aantal indieners vragen ook om meer informatie over de effecten van deze maatregel op de verschillende gebieden en banen.” Het Ministerie van IenW heeft hierop ten aanzien van het maatregelenpakket per november 2025 het volgende besloten: “Mede gezien de kritiek op het tijdstip en de vraagtekens over de uitvoerbaarheid, is besloten de maatregel verminderen secundair baangebruik niet op te nemen in het definitieve maatregelenpakket.”

Tot slot is de Tweede Kamer in 2025 door IenW geïnformeerd over het gebruik van de secundaire banen op Schiphol. Hierbij is aangegeven dat IenW in 2022 een Quikscan heeft laten uitvoeren naar met name de hinder in de Zuidoosthoek van Schiphol en dat hierin vier oplossingsrichtingen zijn genoemd. Eén van die oplossingsrichtingen was te onderzoeken of het mogelijk was om de Aalsmeerbaan te ontlasten. In dezelfde brief uit 2025 is aangegeven dat

de capaciteit bij LVNL ontbreekt om dit op te pakken, waardoor de Aalsmeerbaan voorlopig ingezet blijft worden zoals in de afgelopen jaren onder het strikt preferentieel baangebruik. De Aalsmeerbaan kent hierin een lagere preferentie dan de Polder- en Kaagbaan, die zoveel als de omstandigheden het toelaten, worden ingezet.

Natuurvergunning

Het ontbreken van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (natuurvergunning) staat een besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol niet in de weg. Het zijn twee aparte (juridische) sporen: die van de Wet luchtvaart en die van de natuurbescherming onder de Omgevingswet.

Het LVB gaat over de invoering van regels voor baangebruik, wijziging van de handhavingspunten voor geluidbelasting, de maximum aantallen vliegtuigbewegingen en vaststelling van regels voor beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen. De natuurvergunning stelt kaders aan de activiteit gericht op het beschermen en behouden van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

Los van hetgeen is vastgelegd in het LVB, geldt dat de luchthaven binnen de andere milieunormen en maatgevende kaders moet blijven, bijvoorbeeld die van de natuurvergunning.

Het is belangrijk dat Schiphol zo snel mogelijk beschikt over een natuurvergunning. LVVN is hiervoor bevoegd gezag. Naar verwachting zal Schiphol hiertoe, als initiatiefnemer, de eerdere passende beoordeling bij de aanvraag van de natuurvergunning waar nodig moeten aanvullen en actualiseren. In het kader van deze aanvraag zal Schiphol beoordelen of significante negatieve gevolgen voor alle relevante Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. In het kader van deze natuurvergunning zal ook onderbouwd moeten worden dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Deze onderbouwing vereist meer onderzoek en duidelijkheid over de maatregelen die het Rijk en provincies gaan nemen om aan de verplichtingen in de Habitatrichtlijn te voldoen. 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 jaar²⁷. Het kabinet werkt met urgentie aan een aanpak gericht op het onderbouwen van additionaliteit²⁸.

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

28 Kamerstukken II 2025/26, 36800 XIV, nr. 87

Juridisch kader van het nieuwe stelsel

Het kabinet onderschrijft het belang van een samenhangend juridisch kader voor zowel de luchthavenoperatie als de ruimtelijke bescherming van de omgeving.

Het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) en het Luchthaven-indelingbesluit (LIB) vormen hierin twee met elkaar verbonden instrumenten. Juist om inconsistenties tussen geluid- en veiligheidscontouren en de daarop gebaseerde beperkingengebieden te voorkomen, is door de minister van IenW medio 2025 besloten het LIB te actualiseren op basis van de in het nieuwe LVB vastgelegde, vergunde vliegoperatie.

Inmiddels is een traject gestart waarin samen met gemeenten en provincies wordt gewerkt aan de actualisatie van de beperkingengebieden. Daarbij zijn verschillende alternatieven voor de begrenzing in beeld gebracht, waarvan de effecten momenteel worden onderzocht in een afzonderlijke effectenstudie. De inzet is om zo spoedig mogelijk na vaststelling van het LVB ook een geactualiseerd LIB vast te stellen, zodat beide besluiten weer in onderlinge samenhang functioneren.

Ten aanzien van de constatering dat de ruimtelijke doorwerking in het MER voor het LVB beperkt is uitgewerkt, geldt het volgende. Op het moment van opstellen van het MER was nog geen besluit genomen over het moment en de wijze van actualisatie van het LIB, en waren er nog geen concrete alternatieven voor de beperkingengebieden beschikbaar. Desondanks is in het deelrapport 'Ruimtelijke ordening' inzicht gegeven in de verschillen tussen de geldende beperkingengebieden uit het LIB en de geluid- en veiligheidscontouren zoals berekend voor het LVB. Hiermee is een eerste indicatie gegeven van mogelijke ruimtelijke effecten. In het afzonderlijke traject voor de actualisatie van het LIB worden de ruimtelijke gevolgen vervolgens uitgewerkt. De effecten van verschillende alternatieven voor de beperkingengebieden worden daarbij expliciet in beeld gebracht. Dit leidt tot een completer en meer gedetailleerd inzicht in de ruimtelijke doorwerking, inclusief de consequenties voor gemeenten, initiatiefnemers en woningbouwopgaven.

Het kabinet acht het van belang dat het juridische kader voor Schiphol op korte termijn wordt geactualiseerd. Door het LVB vast te stellen en dit zo snel mogelijk te laten volgen door een geactualiseerd LIB, wordt juist de duidelijkheid geboden waar indieners om vragen. Dit biedt een helder en actueel toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkeling en besluitvorming.

Gelijkwaardigheid

Voor wat betreft gelijkwaardige bescherming geldt dat volgens de Wet luchtvaart ieder besluit volgend op het eerste Luchthavenverkeerbesluit (te weten het LVB uit 2003) een beschermingsniveau moet bieden ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig

aan of beter dan het beschermingsniveau van het eerste besluit. Gelijkwaardigheid zegt daarmee iets over de bescherming van de omgeving als geheel, en niet over lokale of individuele bescherming.

De bescherming die uitgaat van de LVB-wijziging wordt uitgedrukt in de criteria voor gelijkwaardigheid. Voor geluid gaat dit om aantallen woningen en aantallen ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen specifieke geluidcontouren rondom de luchthaven. Om te bepalen of het voorgenomen besluit voldoet aan de criteria, wordt de bescherming die uitgaat van het voorgenomen besluit – uitgedrukt in aantallen woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen de geluidcontouren – vergeleken met de bescherming die uitgaat van het eerste besluit uit 2003, uitgedrukt in dezelfde criteria. Naar aanleiding van het advies van de Commissie mer over de notitie reikwijdte en detailniveau (NRD) is het gelijkwaardigheids criterium voor ernstige geluidhinder – dat voorheen alleen betrekking had op personen binnen de 48dB Lden-contour – nu uitgebreid met een criterium voor aantallen ernstig gehinderden binnen de 45dB Lden-contour. Hiermee wordt aangesloten bij het gebied waarin de handhavingspunten geplaatst worden.

Het beschermingsniveau van het eerste besluit is in 2004 in een milieueffectrapport bepaald uitgaande van de toen geldende rekenvoorschriften en inzichten. Om vast te stellen of er bij wijziging van het luchthavenverkeerbesluit voldaan wordt aan de gelijkwaardigheidscriteria worden scenario's voor de nieuwe situatie bepaald. In principe dient dan met dezelfde rekenmodellen als waarmee de bescherming van het eerste besluit is berekend, de bescherming bij wijziging van het besluit te worden berekend. In de loop van de tijd zijn nieuwe modellen en inzichten beschikbaar gekomen. In 2006 heeft de Commissie mer geadviseerd de criteria te actualiseren, omdat het niet nuttig is met verouderde gegevens te rekenen of te vergelijken.

Als nieuwe inzichten worden gebruikt om de scenario's voor de nieuwe situatie door te rekenen, kan niet langer een vergelijking gemaakt worden met het scenario dat met verouderde inzichten is berekend. Het beschermingsniveau van het eerste besluit (de gelijkwaardigheidscriteria) moet daarom eerst ook geactualiseerd worden voor gebruik van de nieuwe inzichten. Sinds 2006 heeft het kabinet de gelijkwaardigheidscriteria meermaals geactualiseerd. Voor iedere actualisatie is de aanpak beschreven en terug te lezen in het rapport 'Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol'.²⁹

In het herziene MER zijn aanvullende inzichten opgenomen over de actualisatie van de gelijkwaardigheidscriteria voor geluid, en is aangetoond dat zowel de MER-scenario's als het LVB-scenario voldoen aan de gelijkwaardigheidscriteria voor geluid, externe veiligheid en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen.

29 [Rapport gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol](#)

6 Meewegen van verschillende belangen

Zienschwijken:

Z0001, Z0002, Z0003, Z0005, Z0006, Z0007, Z0008, Z0009, Z0010, Z0013, Z0014, Z0016, Z0017, Z0018, Z0025, Z0026, Z0032, Z0036, Z0040, Z0041, Z0044, Z0045, Z0046, Z0049, Z0054, Z0064, Z0074, Z0076, Z0078, Z0079, Z0081, Z0083, Z0084, Z0085, Z0086, Z0087, Z0088, Z0089, Z0090, Z0091, Z0092, Z0093, Z0094, Z0095, Z0096, Z0097, Z0098, Z0099, Z0100, Z0102, Z0103, Z0104, Z0106, Z0108, Z0110, Z0111, Z0113, Z0114, Z0115, Z0116, Z0118, Z0120, Z0121, Z0122, Z0123, Z0124, Z0125, Z0126, Z0127, Z0128, Z0129, Z0134, Z0135, Z0136, Z0137, Z0138, Z0139, Z0140, Z0141, Z0143, Z0144, Z0145, Z0146, Z0147, Z0149, Z0151, Z0152, Z0153, Z0154, Z0155, Z0156, Z0157, Z0158, Z0159, Z0160, Z0161, Z0162, Z0163, Z0164, Z0166, Z0167, Z0169, Z0170, Z0171, Z0172, Z0173, Z0174, Z0175, Z0176, Z0178, Z0179, Z0180, Z0181, Z0182, Z0184, Z0185, Z0186, Z0187, Z0188, Z0189, Z0190, Z0191, Z0192, Z0193, Z0194, Z0195, Z0196, Z0197, Z0198, Z0199, Z0200, Z0201, Z0202, Z0203, Z0204, Z0205, Z0206, Z0207, Z0208, Z0209, Z0210, Z0211, Z0212, Z0213, Z0214, Z0215, Z0216, Z0217, Z0218, Z0219, Z0220, Z0221, Z0222, Z0223, Z0224, Z0225, Z0226, Z0227, Z0228, Z0229, Z0230, Z0231, Z0232, Z0233, Z0234, Z0235, Z0236, Z0237, Z0238, Z0239, Z0240, Z0241, Z0242, Z0243, Z0244, Z0245, Z0246, Z0247, Z0248, Z0249, Z0250, Z0251, Z0252, Z0253, Z0254, Z0255, Z0256, Z0257, Z0258, Z0259, Z0260, Z0262, Z0263, Z0264, Z0266, Z0267, Z0268, Z0269, Z0270, Z0271, Z0272, Z0273, Z0274, Z0275, Z0276, Z0277, Z0279, Z0281, Z0282, Z0283, Z0284, Z0285, Z0286, Z0287, Z0288, Z0289, Z0290, Z0291, Z0292, Z0293, Z0294, Z0295, Z0296, Z0297, Z0298, Z0299, Z0300, Z0301, Z0302, Z0303, Z0304, Z0305, Z0306, Z0307, Z0308, Z0309, Z0310, Z0311, Z0312, Z0313, Z0314, Z0315, Z0316, Z0317, Z0318, Z0319, Z0320, Z0321, Z0322, Z0323, Z0324, Z0325, Z0326, Z0327, Z0328, Z0329, Z0330, Z0331, Z0332, Z0333, Z0334, Z0335, Z0336, Z0337, Z0338, Z0339, Z0340, Z0341, Z0342, Z0343, Z0344, Z0345, Z0346, Z0347, Z0348, Z0349, Z0350, Z0351, Z0352, Z0353, Z0354, Z0355, Z0356, Z0357, Z0358, Z0359, Z0360, Z0361, Z0362, Z0363, Z0364, Z0365, Z0366, Z0368, Z0369, Z0370, Z0371, Z0372, Z0373, Z0374, Z0375, Z0376, Z0377, Z0378, Z0379, Z0380, Z0381, Z0382, Z0383, Z0384, Z0385, Z0386, Z0387, Z0388, Z0389, Z0390, Z0391, Z0392, Z0393, Z0394, Z0395, Z0396, Z0397, Z0398, Z0399, Z0400, Z0401, Z0402, Z0403, Z0404, Z0405, Z0406, Z0407, Z0408, Z0409, Z0410, Z0411, Z0412, Z0413, Z0414, Z0415, Z0416, Z0417, Z0418, Z0419, Z0420, Z0421, Z0422, Z0423, Z0424, Z0425, Z0426, Z0427, Z0428, Z0429, Z0430, Z0431, Z0432, Z0433, Z0434, Z0435, Z0436, Z0437, Z0438, Z0439, Z0440, Z0441, Z0442, Z0443, Z0444, Z0445, Z0446, Z0447, Z0448, Z0449, Z0450, Z0452, Z0453, Z0454, Z0455, Z0456, Z0457, Z0458, Z0459, Z0460, Z0461, Z0462, Z0463, Z0464, Z0465, Z0466, Z0467, Z0468, Z0469, Z0471, Z0472, Z0473, Z0474, Z0475, Z0476, Z0477, Z0478, Z0479, Z0480, Z0481, Z0482, Z0483, Z0484, Z0485, Z0486, Z0487, Z0488, Z0489, Z0490, Z0491, Z0492, Z0494, Z0495, Z0496, Z0497, Z0498, Z0499, Z0500, Z0501, Z0502, Z0503, Z0504, Z0505, Z0506, Z0507, Z0508, Z0509, Z0510, Z0511, Z0512, Z0513, Z0514, Z0515, Z0516, Z0517, Z0518, Z0519, Z0520, Z0521, Z0522, Z0523, Z0524, Z0525, Z0526, Z0527, Z0528, Z0529, Z0530, Z0531, Z0532, Z0533, Z0534, Z0535, Z0537, Z0538, Z0539, Z0540, Z0541, Z0542, Z0543, Z0545, Z0546, Z0547, Z0548, Z0549, Z0550, Z0551, Z0553, Z0554, Z0555, Z0556, Z0557, Z0558, Z0559, Z0560, Z0561, Z0562, Z0563, Z0564, Z0565, Z0566, Z0567, Z0568, Z0569, Z0570, Z0571, Z0572, Z0573, Z0574, Z0575, Z0577, Z0578, Z0579, Z0580, Z0581, Z0582, Z0583, Z0584, Z0585, Z0587, Z0588, Z0589, Z0590, Z0591, Z0592, Z0593, Z0594, Z0595, Z0596, Z0597, Z0598, Z0599, Z0600, Z0601, Z0602, Z0603, Z0604, Z0605, Z0607, Z0608, Z0609, Z0610, Z0611, Z0612, Z0613, Z0614, Z0615, Z0616, Z0618, Z0620, Z0621, Z0622, Z0623, Z0624, Z0625, Z0626, Z0627, Z0628, Z0629, Z0631, Z0633, Z0634, Z0636, Z0637, Z0638, Z0639, Z0640, Z0641, Z0643, Z0644, Z0645, Z0646, Z0647, Z0648, Z0649, Z0650, Z0651, Z0652, Z0653, Z0654, Z0655, Z0656, Z0657, Z0658, Z0659, Z0660, Z0661, Z0663, Z0664, Z0665, Z0666, Z0667, Z0668, Z0669, Z0670, Z0671, Z0672, Z0673, Z0674, Z0675, Z0676, Z0677, Z0678, Z0680, Z0681, Z0682, Z0683, Z0684, Z0685, Z0686, Z0687, Z0688, Z0689, Z0690, Z0691, Z0692, Z0693, Z0694, Z0695, Z0696, Z0697, Z0698, Z0699, Z0700, Z0701, Z0702, Z0703, Z0704, Z0705

Gezondheid en leefomgeving als primair belang

Een zeer groot aantal indieners stelt dat gezondheid, leefbaarheid en het recht op een gezonde leefomgeving onvoldoende centraal staan in het ontwerp-LVB. Volgens verschillende zienschwijken is het uitgangspunt van het ontwerp-LVB niet wat vanuit gezondheidskundig perspectief aanvaardbaar is, maar wat operationeel en economisch wenselijk wordt geacht voor de luchtvaart. Deze volgorde wordt als fundamenteel onjuist ervaren. In dit kader wordt ook gevraagd een integrale Gezondheidseffectrapportage op te stellen. Ook wordt daarbij veelvuldig aandacht gevraagd voor de toepassing van internationale en wetenschappelijke richtlijnen, zoals die van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

Een terugkerend punt in de zienschwijken is dat bewoners buiten formele geluidscontouren of handhavingpunten eveneens aanzienlijke hinder en gezondheidseffecten ervaren. Zij geven aan dat hun situatie in het ontwerp-LVB en de onderliggende analyses onvoldoende zichtbaar is en vragen hoe hun bescherming wordt geborgd, terwijl zij wel aantoonbare gezondheidsklachten ervaren.

Een aantal indieners erkent dat geluidhinder en milieueffecten een belangrijk maatschappelijk vraagstuk vormen maar geven ook aan dat er ook al reeds aanzienlijke inspanningen worden geleverd om hinder te beperken, onder meer via vlootvernieuwing, stillere toestellen en operationele maatregelen. Volgens indieners dient de belangenafweging rekening te houden met deze

inspanningen en met autonome ontwikkelingen die bijdragen aan vermindering van geluid en emissies.

Meer over gezondheidseffecten en belang in Hoofdstuk 3
– Milieueffecten: MER en RMI.

Economisch belang van Schiphol

In de ingediende zienswijzen wordt een verdeeld en soms scherp contrasterend beeld geschetst van het economisch belang van Schiphol. Een deel van de indieners benadrukt het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie, internationale bereikbaarheid, het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid. Zij geven aan dat een sterke hubfunctie essentieel is voor handelsstromen, zakelijke mobiliteit en de internationale positie van Nederland. Vanuit dit perspectief wordt gewaarschuwd dat krimp kan leiden tot verplaatsing van vliegverkeer naar luchthavens in het buitenland, met verlies van economische activiteit en banen als gevolg.

Een ander, omvangrijk deel, van de indieners plaatst juist fundamentele kanttekeningen bij dit economische belang. Zij betogen dat een groot deel van het vliegverkeer bestaat uit overstappassagiers die nauwelijks bijdragen aan de Nederlandse economie, terwijl de lasten van geluid, uitstoot, ruimtebeslag en gezondheidsimpact vooral lokaal en regionaal neerslaan. Volgens deze indieners is de economische meerwaarde van de hubfunctie van Schiphol structureel overschat en onvoldoende onderbouwd.

Een groot aantal zienswijzen stellen dat een integrale en onafhankelijke maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) ontbreekt of tekortschiet. In eerdere analyses zouden maatschappelijke kosten zoals gezondheidschade, verlies aan leefkwaliteit, klimaateffecten, gevolgen voor de natuur en beperkingen voor woningbouw onvoldoende zijn meegenomen of onvoldoende zwaar zijn gewogen. Daarnaast wordt regelmatig gesteld dat economische belangen te eenzijdig nationaal of sectoraal worden benaderd, terwijl regionale en lokale effecten onderbelicht blijven in de belangenafweging.

Klimaat, natuur en ruimtelijke belangen

In veel zienswijzen wordt benadrukt dat het ontwerp-LVB onvoldoende bijdraagt aan het behalen van nationale en internationale klimaatdoelstellingen. Indieners wijzen op de aanzienlijke bijdrage van de luchtvaart aan CO₂-uitstoot, klimaatverandering, stikstofdepositie en druk op natuurgebieden. Daarbij wordt regelmatig aangevoerd dat andere sectoren en burgers wel worden geconfronteerd met vergaande reductieverplichtingen, terwijl de luchtvaart volgens hen een uitzonderingspositie behoudt. Ook de effecten op natuur en ruimtelijke ordening worden veelvuldig genoemd. Indieners wijzen op beperkingen voor woningbouw, ruimtelijke ontwikkeling en gebiedstransities als gevolg van geluids- en veiligheidscontouren

rond Schiphol. Deze ruimtelijke effecten worden door hen gezien als een belangrijk maatschappelijk belang dat onvoldoende expliciet is betrokken in de belangenafweging. Verder wordt gesteld dat technologische oplossingen en toekomstige verduurzaming te veel als gegeven of als rechtvaardiging worden gebruikt, terwijl onzekerheden en daadwerkelijke effecten onvoldoende zijn onderbouwd.

Meer over klimaat, natuur en ruimtelijke belangen in paragraaf 8.2.

Vertrouwen, rechtsbescherming en participatie

In veel zienswijzen wordt uitgebreid stilgestaan bij het afgenomen vertrouwen in de overheid en het beleidsproces rond Schiphol. Indieners geven aan dat zij zich structureel onvoldoende gehoord en serieus genomen voelen en dat het ontwerp-LVB dit wantrouwen niet wegneemt. Zij wijzen erop dat zij al langdurig hinder ervaren en herhaaldelijk aandacht hebben gevraagd voor gezondheidseffecten, slaapverstoring en leefkwaliteit, zonder dat dit volgens hen zichtbaar heeft doorgewerkt in keuzes en uitkomsten.

Een terugkerend punt is dat de besluitvorming voor veel omwonenden moeilijk navolgbaar is. Indieners noemen daarbij het gebruik van complexe rekenmodellen, technische indicatoren en beleidsjargon, waardoor afstand ontstaat tussen overheid en omwonenden. Dit draagt volgens hen bij aan onzekerheid over welke aannames zijn gebruikt, hoe alternatieven zijn afgewogen en waarom bepaalde keuzes wel of niet zijn onderzocht.

Daarnaast stellen veel indieners dat het doorlopen van formele procedures niet automatisch betekent dat sprake is van een inhoudelijk zorgvuldige of rechtvaardige belangenafweging. Zij ervaren een kloof tussen formele rechtsbescherming op papier en feitelijke bescherming in de dagelijkse praktijk. Ook wordt regelmatig verwezen naar eerdere rechterlijke uitspraken over de rechtspositie van omwonenden; volgens indieners laat het ontwerp-LVB onvoldoende zien hoe deze uitspraken zijn vertaald naar heldere normen, verbeterde handhaafbaarheid en een versterkte positie van omwonenden. Daarbij wordt ook gewezen op ervaren machtsongelijkheid, doordat omwonenden tegenover grote, professioneel georganiseerde partijen staan, terwijl zij zelf beperkte middelen en kennis hebben.

Tegelijkertijd laat een deel van de zienswijzen een ander geluid horen. Deze indieners benadrukken het belang van stabiliteit, voorspelbaarheid en juridische duidelijkheid in het beleid voor Schiphol en de luchtvaartsector. Zij stellen dat langdurige onzekerheid over regelgeving en capaciteit negatieve gevolgen kan hebben voor bedrijfsvoering, investeringsbeslissingen en internationale concurrentiepositie.

Gezondheid en leefomgeving als primair belang

Doel van deze LVB-wijziging is in de eerste plaats het herstellen van de rechtspositie van omwonenden, zoals de rechter in de RBV-zaak heeft opgedragen. Daarnaast is het beleid rondom Schiphol gericht op het stapsgewijs verminderen van de geluidshinder in de omgeving van Schiphol met 20%. Voor de langere termijn wordt bovendien gewerkt aan het ontwikkelen van een nieuw normenstelsel, gericht op een continue afname van hinder.

Bij indieners leven grote zorgen dat het beleid gericht is op het beschermen van de operatie op Schiphol. Het ministerie kan zich deze zorgen voorstellen, maar herkent dit beeld niet: het beschermen van de operatie op Schiphol is niet het uitgangspunt van deze LVB-wijziging. Het ministerie hoopt dan ook dat dit gewijzigde LVB, en met name het herstel van de rechtsbescherming van omwonenden, hierin een ander perspectief biedt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM nader toegelicht, in het bijzonder voor omwonenden die als gevolg van het strikt preferentieel baangebruik relatief zwaar worden belast.

Het kabinet onderkent dat de geluidbelasting niet gelijkmatig over de omgeving wordt verdeeld en dat een specifieke groep omwonenden meer geluidbelasting ervaart dan omwonenden rondom andere banen. De belangen van deze groep zijn expliciet betrokken bij de totstandkoming van het LVB. Daarbij is gekozen voor een verdeling van de geluidbelasting waarmee per saldo de minste hinder wordt veroorzaakt. Omwonenden met de zwaarste geluidbelasting kunnen beroep doen op isolatieprogramma's. Zo zijn reeds meer dan 13.000 woningen geïsoleerd. Daar komen nog zo'n 150 woningen bij. Het maatregelenpakket dat is voortgekomen uit de balanced approach-procedure houdt ook voor deze groep omwonenden maatregelen in die erop zijn gericht om de geluidbelasting te reduceren; met name de maatregelen in de nacht zijn gunstig voor deze groep omwonenden. Deze belangenafweging is nader toegelicht in de Nota van Toelichting bij het LVB.

Om geluidshinder te reduceren is de balanced approach-procedure doorlopen. Dit heeft in deze fase geleid tot een reductie van 15% van het aantal ernstig gehinderden. Het maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen (waarvan 27.000 in de nacht), als uitkomst van de balanced approach-procedure, wordt met deze LVB-wijziging vastgelegd. Hiermee samenhangend is ook een beleids-wijziging voor het resterende geluidsdoel vastgelegd, waarmee autonome vlootvernieuwing na november 2025

onderdeel wordt van de maatregelen om het resterende geluidsdoel te realiseren.

Het kabinet begrijpt de wens van de indieners om een integraal gezondheidsonderzoek. Daarom vraagt de Minister van IenW de Gezondheidsraad om een advies over de gezondheidseffecten van luchtvaart voor omwonenden. Na afronding wordt het advies betrokken bij te maken keuzes in het luchtvaartbeleid.

Met deze LVB-wijziging geeft IenW invulling aan het RBV-vonnis. Dit vonnis beveelt de Staat om een vorm van rechtsbescherming op te zetten die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Daarbij horen ook mensen die buiten de huidige vastgestelde contouren wonen, waarbij de belangen van het individu duidelijk en goed onderbouwd worden meegewogen.

Het kabinet heeft als doel de negatieve gezondheidseffecten door de luchtvaart te verminderen. In de belangenafweging die de basis vormt voor het luchtvaartbeleid wordt ook de verantwoordelijkheid meegewogen om andere belangen te betrekken, zoals een goede bereikbaarheid van Nederland en de economische belangen die daarmee samenhangen.

Economisch belang van Schiphol

Als hubluchthaven verbindt Schiphol Nederland met een groot aantal bestemmingen wereldwijd. Deze hubfunctie hangt samen met het hub-en-spoke-model van home-carrier KLM, waarbij overstappende (transfer)passagiers een belangrijke rol spelen in het netwerk van bestemmingen dat vanaf Schiphol wordt aangeboden. Onderzoek van enkele jaren geleden liet zien dat het verbindingennetwerk vanaf Schiphol groter is dan op basis van de omvang van de Nederlandse thuismarkt alleen zou worden verwacht, en dat in de hypothetische situatie zonder overstappende KLM-passagiers het aanbod van vluchten, de netwerkqualiteit en de directe connectiviteit op Schiphol naar verwachting fors kleiner zouden zijn.

Voor een land als Nederland, met een open economie, is internationale bereikbaarheid een van de factoren die van belang is voor de internationale concurrentiepositie en het vestigingsklimaat, naast onder meer digitale infrastructuur, gekwalificeerd personeel, het fiscaal klimaat en de kwaliteit van de leefomgeving. Het economisch belang van Schiphol is berekend op circa 111.200 banen en een toegevoegde waarde van circa €11,8 miljard (1,11% van het Nederlandse bbp in 2023).

In het kader van de belangenafweging rondom de totstandkoming van het LVB is de maatschappelijk-economische betekenis van Schiphol voor de internationale verbondenheid van Nederland onderzocht. Dit onderzoek

betreft geen volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), maar een MKBA-light: op basis van de werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's zijn de belangrijkste elementen van de maatschappelijke kosten en baten in kaart gebracht.

Voor de economische analyse is onderzoek gedaan naar de twee hoekpunten uit het MER (460.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen). Bij een plafond van 460.000 vliegtuigbewegingen zal naar verwachting een klein aantal bestemmingen niet meer direct worden aangeboden vanaf Schiphol. Uit de analyse die SEO heeft uitgevoerd, blijkt dat het verwachte welvaartseffect hiervan in 2030 positief zal zijn, mede vanwege klimaateffecten. Het ministerie geeft in de stukken die onderliggend zijn aan het LVB aan dat dit onderzoek van SEO nadrukkelijk niet op zichzelf staand beschouwd moet worden. Maatschappelijk-economische effecten, bijvoorbeeld op het vestigings- en investerings-klimaat en de handelsbetrekkingen van Nederland, laten zich moeilijk in geld uitdrukken en zijn om die reden niet in het onderzoek gekwantificeerd. Hetzelfde geldt voor het belang van de Nederlandse luchtvaart voor de open strategische autonomie van Nederland. Bij de gemaakte belangenafweging heeft het kabinet onder andere de afweging uit de balanced approach-procedure, de milieu-informatie uit het milieueffectrapport (MER) en het onderzoek naar het maatschappelijk-economisch belang van Schiphol betrokken. Hiermee hebben zowel de belangen van de leefomgeving als de economische belangen een plek in de afweging gekregen.

Klimaat, natuur en ruimtelijke belangen

Voorafgaand aan het opstellen van de ontwerpwijziging van het LVB heeft het kabinet een zorgvuldig proces doorlopen. Tijdens dit proces zijn alle relevante belangen, zoals klimaat, natuur en ruimtelijke ordening, integraal meegewogen. Het kabinet is zich ervan bewust dat er indieners zijn die van mening zijn dat deze belangenafweging tot een andere uitkomst had moeten leiden. Deze zienswijzen zijn zorgvuldig bestudeerd en betrokken bij de uiteindelijke belangenafweging, ook waar zij niet hebben geleid tot een aanpassing van het besluit.

Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet dat de ruimtelijke effecten van het besluit een aanzienlijke maatschappelijke impact kunnen hebben. Om die reden worden deze effecten expliciet betrokken in een apart traject, waarin de beperkingengebieden in het Luchthavenindelingbesluit (LIB) worden geactualiseerd. In dit traject wordt tevens nader uitgewerkt hoe kan worden omgegaan met locaties waar wijzigingen in geluid- en veiligheidscontouren mogelijk een negatieve impact hebben.

Vertrouwen, rechtsbescherming en participatie

Indieners geven aan zich structureel onvoldoende gehoord en serieus genomen te voelen en ervaren dat het ontwerp-LVB dit beeld niet wegneemt. Het ministerie is zich ervan bewust dat een deel van de indieners minder vertrouwen heeft in de overheid en in het beleidsproces rond Schiphol. Veel omwonenden geven bovendien aan al langdurig hinder te ervaren en herhaaldelijk aandacht te hebben gevraagd voor de effecten op gezondheid, slaapverstoring en leefkwaliteit. Het ministerie herkent dit beeld.

Het gebruik van ingewikkelde rekenmodellen, technische gegevens en meetpunten, en (beleids)vaktaal kan ervoor zorgen dat er afstand ontstaat tussen de wereld van beleid maken en het dagelijkse leven van omwonenden en wat zij meemaken. Het belang van begrijpelijke en toegankelijke communicatie hierover wordt onderschreven. De conclusies uit de evaluatie van het NNHS, die het ministerie op verzoek van de MRS afgelopen jaar heeft laten uitvoeren, sluiten hierop aan. De onderzoekers concluderen dat de modelwerkelijkheid, de daadwerkelijke hindercijfers en beleving van hinder ver uiteen lopen. In die complexiteit zijn partijen elkaar kwijtgeraakt en zijn verhoudingen gepolariseerd in plaats van bij te sturen op een stelsel dat in 2008 in consensus is opgezet. De onderzoekers concluderen verder dat dit heeft gezorgd voor grote onzekerheid voor zowel omwonenden (in hun rechtsbescherming) als sectorpartijen (in de operatie). Omwonenden voelen zich hierdoor onvoldoende gesteund door de overheid, waarbij zij vinden dat de overheid onvoldoende zorgdraagt voor een gezonde leefomgeving, zo wordt geconcludeerd.

Het ministerie wil ervoor zorgen dat beleidsprocessen en besluitvorming toegankelijker en begrijpelijker worden en daarmee betrokkenen beter informeren. Zo zijn onder meer tijdens de zienswijzetermijn eind januari en in februari informatiemarkten georganiseerd. Daarbij konden bezoekers een inhoudelijke toelichting krijgen op het ontwerp-LVB en al hun vragen stellen. Het ministerie wil dit blijven doen en waar mogelijk verder uitbouwen om het geven van informatie en het gesprek met betrokkenen verder te verbeteren. Ook wordt gewerkt aan het beter visueel en toegankelijk presenteren van informatie over de luchtvaart en de toekomstige ontwikkelingen via de website luchtvaartindetoekomst.nl.

De zienswijzen laten echter niet een eenduidig beeld zien. Naast de wens om beter gehoord en geïnformeerd te worden, klinkt er ook een ander geluid. Sommige indieners benadrukken het belang van stabiliteit, voorspelbaarheid en juridische duidelijkheid in het beleid voor Schiphol en de luchtvaartsector. Zij geven aan dat langdurige onzekerheid over regelgeving en capaciteit negatieve gevolgen kan hebben voor onder meer bedrijfsvoering, investeringen en de internationale concurrentiepositie. Beide perspectieven zijn betrokken bij de gemaakte afwegingen.

De signalen over afgenomen vertrouwen in de overheid en het beleidsproces rond Schiphol worden door het kabinet serieus genomen en zijn herkenbaar in het licht van de langdurige voorgeschiedenis van het dossier. Dit was ook een belangrijke aanleiding voor het Hoofdlijnenbesluit Schiphol dat in 2022 werd genomen, en de uitwerking van dit besluit heeft uiteindelijk geresulteerd in het voorliggende ontwerp-LVB. Het kabinet stelt vast dat sprake is geweest van een juridisch onwenselijke situatie, waarbij gedurende langere tijd feitelijk werd afgeweken van de geldende regelgeving door het zogenoemde anticiperend handhaven. Dit heeft ertoe geleid dat de rechtsbescherming van omwonenden onvoldoende is geborgd.

Het voorliggende ontwerp-LVB heeft als primair doel om aan deze situatie een einde te maken. Door het vaststellen van nieuwe, juridisch afdwingbare normen en het beëindigen van het anticiperend handhaven wordt beoogd de rechtspositie van omwonenden te herstellen. Concreet betekent dit dat:

- er weer gehandhaafd kan worden op vastgelegde grenswaarden voor geluid;
- omwonenden zich kunnen beroepen op deze normen;
- en rechtsbescherming ook via de bestuursrechter wordt geborgd.

Daarmee wordt invulling gegeven aan de kritiek uit eerdere rechterlijke uitspraken, waaronder de uitspraak in de RBV-zaak, waarin is geoordeeld dat de Staat onvoldoende rechtsbescherming bood en geen evenwichtige belangenafweging had gemaakt. Het kabinet heeft het ontwerpbesluit mede opgesteld om aan deze juridische vereisten te voldoen, waaronder het realiseren van een zogenoemde “fair balance” tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaart.

Tegelijkertijd wordt erkend dat het doorlopen van formele procedures op zichzelf niet automatisch leidt tot herstel van vertrouwen. Het kabinet heeft daarom in het proces nadrukkelijk ingezet op het actief betrekken en meenemen van stakeholders en maatschappelijke partijen.

Ten aanzien van de ervaren complexiteit van het stelsel geldt dat rekenmodellen en indicatoren gebruikt worden bij het reguleren van luchtvaartgeluid binnen de geldende (internationale en Europese) kaders. Deze systematiek is noodzakelijk om objectieve en handhaafbare normen vast te stellen. Tegelijkertijd wordt onderkend dat deze systematiek voor omwonenden moeilijk navolgbaar kan zijn. Met betrekking tot de ervaren kloof tussen formele en feitelijke bescherming geldt dat het nieuwe LVB juist beoogt deze te verkleinen door:

- het vastleggen van concrete grenswaarden in handhavingspunten;
- het uitbreiden van het aantal handhavingspunten in de omgeving;
- en het mogelijk maken van daadwerkelijk toezicht en handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Het doel hiervan is dat de bescherming van omwonenden niet alleen op papier bestaat, maar ook in de praktijk afdwingbaar is.

Ten aanzien van de genoemde machtsongelijkheid wordt opgemerkt dat het bestuursrechtelijke systeem voorziet in mogelijkheden voor rechtsbescherming, waaronder beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast heeft eenieder zowel in het balanced approach-proces als ten aanzien van het ontwerp-LVB zienswijzen naar voren kunnen brengen.

Tot slot wordt ook het belang van rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de luchtvaartsector onderkend. Het kabinet benadrukt dat het herstellen van de juridische basis van Schiphol niet alleen van belang is voor omwonenden, maar ook voor de sector zelf. Het beëindigen van de gedoogsituatie en het vaststellen van duidelijke normen draagt bij aan stabiliteit en duidelijkheid voor alle betrokken partijen.

7 Procedure totstandkoming LVB

Zienswijzen:

Z0005, Z0006, Z0007, Z0008, Z0025, Z0032, Z0036, Z0040, Z0047, Z0049, Z0074, Z0076, Z0078, Z0079, Z0089, Z0108, Z0109, Z0113, Z0116, Z0124, Z0125, Z0126, Z0136, Z0141, Z0146, Z0162, Z0168, Z0170, Z0171, Z0177, Z0182, Z0187, Z0191, Z0193, Z0196, Z0199, Z0204, Z0219, Z0222, Z0226, Z0233, Z0234, Z0236, Z0239, Z0247, Z0254, Z0257, Z0261, Z0262, Z0264, Z0265, Z0266, Z0270, Z0302, Z0355, Z0533, Z0534, Z0542, Z0543, Z0545, Z0549, Z0554, Z0555, Z0556, Z0557, Z0558, Z0559, Z0563, Z0567, Z0568, Z0578, Z0580, Z0593, Z0600, Z0603, Z0613, Z0616, Z0618, Z0623, Z0625, Z0626, Z0629, Z0630, Z0637, Z0639, Z0652, Z0654, Z0664, Z0671, Z0679, Z0690, Z0691, Z0695, Z0696, Z0699, Z0702, Z0705

Gebrekkige toegankelijkheid en begrijpelijkheid van informatie

In verschillende zienswijzen wordt aangegeven dat het voor indieners moeilijk was om de inhoud en gevolgen van het ontwerp-LVB goed te begrijpen. Volgens meerdere indieners is de consultatie gebaseerd op een groot aantal technische documenten met veel details en moeilijke vaktaal. Hierdoor zou de inhoud volgens hen vooral toegankelijk zijn voor organisaties die beschikken over eigen deskundigen of juridische en technische expertise. Daarnaast wordt opgemerkt dat de wijzigingen in het ontwerp-LVB volgens indieners verspreid over meerdere documenten zijn beschreven. Dit maakt het moeilijk is om snel inzicht te krijgen in de inhoud en betekenis van de voorgestelde aanpassingen. Enkele indieners geven aan dat een toegankelijke publiekssamenvatting kan helpen om de belangrijkste wijzigingen beter te begrijpen.

Verder wordt door meerdere indieners opgemerkt dat een deel van de documentatie uitsluitend beschikbaar was als gescande pdf-bestanden. Hierdoor werd het volgens hen moeilijker om de documenten te doorzoeken, te analyseren of te vertalen (want veel stukken zijn alleen in het Nederlands).

Tot slot wordt in enkele zienswijzen opgemerkt dat bepaalde informatie volgens indieners moeilijk terug te vinden was binnen de beschikbare documentatie. Zo geven enkele indieners aan dat kaarten met de huidige geluidsbelasting volgens hen niet beschikbaar waren, terwijl dergelijke informatie volgens hen nodig is om de mogelijke effecten van de voorgestelde wijzigingen voor de omgeving goed te kunnen beoordelen.

Ontbrekende of onvoldoende openbaar gemaakte documenten

In meerdere zienswijzen wordt gesteld dat volgens indieners belangrijke documenten niet zijn opgenomen in het consultatiepakket dat ter inzage is gelegd. Het ontbreken van deze stukken belemmert het vormen van een volledig oordeel over het voorstel en de onderliggende aannames.

Daarbij wordt gewezen op documenten zoals:

- De brief van de ILT van 29 september 2025 over de HUF-toets van het ontwerp-LVB.
- De brief van de ILT van 12 januari 2026 met een nadere reactie op deze toets en aanvullende onderwerpen.
- Aanvullende informatie en adviezen in het kader van de milieueffectrapportage, waaronder adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Kaarten en onderliggende informatie over de huidige geluidsbelasting.

Verder wordt in een aantal zienswijzen gesteld dat in bepaalde documenten milieu-informatie is weggelakt. Daarbij wordt verwezen naar het document over externe saldering waarin locatiegegevens van zogenoemde saldogevers volgens indieners onleesbaar zijn gemaakt. Volgens deze indieners gaat het om emissie-informatie die relevant is voor de beoordeling van milieueffecten en die volgens hen daarom openbaar zou moeten zijn.

Toezicht en controleerbaarheid van gegevens

In verschillende zienswijzen worden vragen gesteld over de manier waarop toezicht en handhaving in de praktijk vorm krijgen. Enkele indieners geven aan dat de grenswaarden in het ontwerp-LVB volgens hen zijn gebaseerd op complexe rekenmodellen waarvan de onderliggende software en algoritmes niet openbaar zijn. Hierdoor zou volgens hen niet controleerbaar zijn hoe de berekeningen precies tot stand komen. In dit verband wordt ook opgemerkt dat verzoeken om deze modellen openbaar te maken volgens indieners niet hebben geleid tot volledige openbaarmaking.

Daarnaast wordt in een aantal zienswijzen gesteld dat de ILT voor een deel van de handhaving afhankelijk zou zijn van systemen die door de sector zelf worden beheerd. Volgens deze indieners roept dit vragen op over de onafhankelijkheid van de gegevens waarop toezicht en handhaving zijn gebaseerd.

Verder wordt gewezen op een verschil in beoordeling tussen een integrale veiligheidsanalyse van het ministerie en een analyse van LVNL. Daarbij vragen indieners zich af

waarom de analyse van het ministerie zwaarder zou wegen dan de analyse van LVNL, dat primair verantwoordelijk is voor de operationele veiligheid van het luchtverkeer.

Klachtenafhandeling en bewonersloketten

In verschillende zienswijzen wordt aandacht gevraagd voor de manier waarop klachten van omwonenden worden behandeld. Indieners verwijzen daarbij naar het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). Volgens meerdere indieners is BAS geen onafhankelijke instantie, omdat deze organisatie volgens hen onderdeel uitmaakt van Schiphol. Hierdoor bestaat bij hen twijfel over de onafhankelijkheid van de klachtenafhandeling en over de manier waarop meldingen worden geregistreerd en behandeld. Ook wordt door enkele indieners aangegeven dat meldingen volgens hen soms onjuist of onvolledig worden geregistreerd in rapportages.

Verder worden verschillende praktische knelpunten genoemd bij het indienen van klachten. Zo wijzen enkele indieners op een maximumaantal klachten dat per jaar kan worden ingediend. Ook wordt genoemd dat de termijn waarbinnen klachten kunnen worden ingediend, is verkort van veertien dagen naar vijf dagen. Volgens deze indieners kan dit ertoe leiden dat omwonenden minder meldingen doen of minder tijd hebben om klachten zorgvuldig te registreren. Al met al wordt daarom in verschillende zienswijzen gepleit voor de instelling van een onafhankelijke klachteninstantie.

Participatie en inspraak in het luchtvaartdossier

In meerdere zienswijzen wordt een brede zorg geuit over de manier waarop inspraak en participatie in het luchtvaartdossier functioneren. Indieners geven aan dat eerdere zienswijzen formeel zijn behandeld, maar zelden tot merkbare beleidsaanpassingen hebben geleid.

Ook wordt gesteld dat besluiten over onder meer vliegroutes, baangebruik en nieuwe operationele systemen soms worden genomen zonder voorafgaande betrokkenheid van gemeenten of omwonenden. Zij vragen daarom dat wijzigingen alleen plaatsvinden via een transparant besluitvormingsproces, waarbij gemeenten, bewonersorganisaties en omwonenden worden betrokken.

Daarnaast wordt in meerdere zienswijzen verzocht om betere terugkoppeling over de verwerking van zienswijzen. Indieners pleiten voor actieve informatievoorziening richting bewonersorganisaties en omwonenden, en voor periodieke bijeenkomsten tussen omwonenden,

Schiphol en het ministerie over ontwikkelingen in het vliegverkeer en de verwerking van inbreng.

Deze consultatieperiode

Naast opmerkingen over de rol van participatie in het algemeen worden in verschillende zienswijzen ook opmerkingen gemaakt over de opzet van deze consultatieprocedure specifiek. Volgens indieners zijn veel documenten gelijktijdig ter inzage gelegd en was de reactietermijn relatief kort, waardoor het lastig was om alle informatie zorgvuldig te bestuderen. Ook zouden bepaalde analyses en vergelijkingen pas later beschikbaar zijn gekomen, waardoor de effecten van het ontwerp-LVB moeilijk volledig te beoordelen waren.

Daarnaast wordt gewezen op het moment waarop de procedure is gestart, namelijk tijdens een kabinetswisseling en terwijl nog relevante juridische procedures lopen die relevant kunnen zijn voor het toekomstige stelsel, waaronder procedures bij de Raad van State en andere rechtszaken die betrekking hebben op het luchtvaartbeleid rond Schiphol.

Reactie IenW

Gebrekkige toegankelijkheid en begrijpelijkheid van informatie

Het ministerie herkent het beeld dat het ontwerp-LVB een hoog technisch gehalte heeft en dat de omvang en complexiteit van de documentatie het voor indieners uitdagend maken om de inhoud en gevolgen volledig te doorgronden. Om die reden zijn eind januari en in februari drie informatiemarkten georganiseerd. Tijdens deze informatiemarkten hadden de bezoekers de gelegenheid om vragen te stellen en kregen zij een toelichting op de inhoud van het ontwerp-LVB.

Het klopt dat sommige stukken uitsluitend als gescande pdf-bestanden beschikbaar waren, wat heeft geleid tot een beperking van gebruiksgemak. In toekomstige trajecten zal hier nadrukkelijk aandacht aan worden besteed. De milieueffectrapportage bevat reeds een samenvatting om de belangrijkste inzichten toegankelijker te maken. Het signaal van indieners dat daarnaast behoefte bestaat aan een meer algemene, publiekstoegankelijke samenvatting van de voorgestelde wijzigingen wordt ter harte genomen en zal bij toekomstige trajecten worden meegenomen.

Ontbrekende of onvoldoende openbaar gemaakte documenten

Per abuis zijn niet alle documenten op platformparticipatie.nl gedeeld. Het gaat hierbij om de technische bijlagen bij de HUF-toets. Deze documenten zijn wel via andere kanalen gedeeld, zoals op rijksoverheid.nl of via de website van de Tweede Kamer. Omdat het volledige dossier hiermee wel beschikbaar was, kon men wel tot een volledig oordeel over de algehele LVB-wijziging komen.

Sommige milieu-informatie is weggelakt omdat het hierbij gaat om locatiegegevens van saldogevers (in dit geval agrarische bedrijven), die gebruikt zouden kunnen worden om privégegevens zoals adressen te achterhalen. Dit is bijvoorbeeld toegepast in het document voor externe saldering, in lijn met de wijze waarop dat is gedaan in het document over extern salderen dat eerder is gepubliceerd in het kader van de natuurvergunning voor Schiphol.³⁰

Het ministerie begrijpt dat deze werkwijze op gespannen voet kan staan met het recht van indieners om milieueffecten volledig te kunnen beoordelen, en dat het weglakken van gegevens daarom als belemmerend kan zijn ervaren. Deze afweging tussen de bescherming van privégegevens en de toegankelijkheid van milieu-informatie blijft dan ook een punt van aandacht.

Toezicht en controlebaarheid van gegevens

De softwaresystemen van de sector spelen een belangrijke rol 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 ILT-Luchtvaartautoriteit vormgegeven en uitgevoerd.

Verder wordt gewezen op een verschil in beoordeling tussen een integrale veiligheidsanalyse (IVA) van het ministerie en een analyse van LVNL. Beide analyses zijn opgesteld vanuit een verschillende invalshoek: de IVA beoordeelt de veiligheidseffecten van het besluit in brede, integrale zin, terwijl de uitvoeringstoets van LVNL zich richt op de operationele uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van de luchtverkeersleiding. Waar deze analyses tot een verschillende inschatting komen, zijn beide bevindingen bij de besluitvorming betrokken en tegen elkaar afgewogen. Deze afweging heeft ertoe geleid dat op onderdelen is gekozen voor de lezing die het meest bijdraagt aan een veilige en uitvoerbare operatie, ook als dit niet volledig aansluit bij de uitkomst van één van beide analyses afzonderlijk. Het kan daardoor voorkomen dat ingebrachte adviezen niet leiden tot de door indieners gewenste wijzigingen.

Klachtenafhandeling en bewonersloketten

Het ministerie begrijpt dat indieners soms vragen of zorgen hebben over de onafhankelijkheid en werkwijze van BAS. Deze zorgen zijn voor een deel te herleiden tot de organisatiestructuur van BAS: de stichting is in 2007 opgericht door Schiphol en LVNL, en zowel het bestuur als de financiering is verbonden aan deze partijen. Het ministerie begrijpt dat dit bij omwonenden de vraag kan oproepen of BAS voldoende los staat van de sector waarover wordt geklaagd. Tegelijkertijd hecht het ministerie eraan te benadrukken dat BAS in de uitvoering van zijn taken, het registreren en rapporteren van hindermeldingen, zelfstandig en op eigen titel opereert, en dat het ministerie de werkwijze van BAS blijft volgen. Klachten of zorgen over de werkwijze van BAS worden het beste rechtstreeks bij BAS zelf aangekaart, zodat deze organisatie hierop kan reageren en waar nodig toelichting kan geven.

³⁰ [Definitieve rapportage Externe saldering Schiphol 14 september 2023](#)

Participatie en inspraak luchtvaartdossier

Het ministerie betreurt dat het beeld bestaat dat eerdere zienswijzen, zoals die op eerdere wijzigingen van het LVB en andere luchtvaartdossiers, wel formeel zijn behandeld, maar niet altijd hebben geleid tot merkbare beleidsaanpassingen. Bij de uiteindelijke besluitvorming vindt een bredere afweging plaats, waarbij verschillende belangen worden meegenomen. Het kan daardoor voorkomen dat ingebrachte adviezen of zienswijzen niet leiden tot de door indieners gewenste wijzigingen. Om de betrokkenheid van omwonenden, bewonersorganisaties en medeoverheden niet te beperken tot losse zienswijzemomenten, is deze ook structureel geborgd in samenwerkingsafspraken.

Er zijn samenwerkingsafspraken met de MRS en de BRS voor de betrokkenheid bij besluitvorming. Binnen deze afspraken kan de MRS zowel formeel als informeel advies uitbrengen over ontwikkelingen rond Schiphol. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de betrokkenheid van omwonenden, bewonersorganisaties en medeoverheden. Het ministerie vindt open en heldere besluitvorming belangrijk. Ook deelt het de wens om beter terug te koppelen wat er met ingediende meningen (zienswijzen) gebeurt.

Het ministerie zet zich hier actief voor in en hecht veel waarde aan duidelijke communicatie met bewonersorganisaties en omwonenden. Verbeterpunten die naar voren komen, worden in toekomstige trajecten meegenomen. En er is aandacht voor het verder verbeteren van de informatievoorziening en de dialoog.

Deze consultatieperiode

Voor deze consultatieperiode is de standaardtermijn gehanteerd zoals die geldt op grond van de Wet luchtvaart. Het moment waarop bepaalde analyses en vergelijkingen beschikbaar kwamen kunnen van invloed zijn geweest op de mogelijkheid om de effecten van het ontwerp-LVB volledig te beoordelen. Deze signalen worden meegenomen om toekomstige procedures waar mogelijk beter in te richten. Sectorpartijen, de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) en de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) zijn voorafgaand aan de consultatieprocedure al eerder op hoofdlijnen meegenomen in het traject. Met als doel belangrijke stakeholders in een vroeg stadium te betrekken.

8 Maatschappelijk economische effecten

8.1 Samenhang met ruimtelijke ordening en woningbouw

Zienswijzen:

Z0034, Z0265, Z0546, Z0549, Z0551, Z0552, Z0560, Z0561, Z0566, Z0606, Z0612, Z0614, Z0616, Z0632, Z0673, Z0698, Z0705

Ruimtelijke doorwerking en gevolgen voor woningbouw

Indieners wijzen, zoals ook in hoofdstuk 5 is benoemd, op de samenhang tussen het LVB en het Luchthaven-indelingsbesluit (LIB). In dit hoofdstuk wordt deze samenhang gezien vanuit de mogelijke gevolgen voor ruimtelijke ontwikkeling en woningbouw.

In verschillende zienswijzen wordt gesteld dat het ontwerp-LVB ten onrechte veronderstelt geen effecten te hebben op de ruimtelijke ordening. Volgens indieners heeft het besluit juist een kaderstellende werking, omdat keuzes in het LVB kunnen doorwerken in de beperkingengebieden die planologisch worden vastgelegd in het (LIB). Omdat het LVB richtinggevend is voor het LIB, kunnen beleidskeuzes in het LVB volgens indieners indirect gevolgen hebben voor ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder woningbouw en transformatieopgaven in gebieden waar de ontwikkelopgave groot is. In dit verband wordt ook opgemerkt dat de mer wel de geluidbelasting in beeld brengt, maar de ruimtelijke implicaties daarvan beperkt uitwerkt.

Samenhang tussen ruimtelijke en rekenkundige aspecten

Indieners geven aan dat een integrale benadering ontbreekt. Zij vragen om inzicht in de gezamenlijke effecten van ruimtelijke contouren, geluidsnormering, cumulatie en nieuwe rekenmethodes. Daarnaast is er behoefte aan een actuele en transparante inventarisatie van woningbouwplannen, zowel plannen die juridisch al zijn vastgelegd (“harde” plannen) als plannen die nog in een pril stadium verkeren (“zachte” plannen), omdat niet duidelijk is welke plannen in de MER zijn meegenomen. Volgens verschillende zienswijzen zijn absolute aantallen geplande woningen en mogelijke hinder per gebied noodzakelijk om gevolgen voor ruimtelijke ontwikkeling goed te kunnen beoordelen. Ook wordt gevraagd om verduidelijking van de manier waarop woningbouwplannen zijn meegenomen binnen de verschillende LIB-gebieden. Indieners vragen waarom in de MER wel woningbouwplannen binnen het LIB-4-gebied in kaart zijn gebracht, terwijl plannen binnen het LIB-5-gebied niet of slechts beperkt inzichtelijk zijn gemaakt.

Woon en leefklimaat, isolatie en gezondheid

Indieners vragen aandacht voor de gevolgen van het ontwerp-LVB op het woon- en leefklimaat. Zij benadrukken de noodzaak van effectieve isolatiemaatregelen, zeker nu toekomstige bewoners mogelijk binnen hogere geluidbelastingen komen te wonen. Ook wordt gewezen op de impact van slaapverstoring en andere gezondheidsaspecten, waarvan de maatschappelijke gevolgen volgens hen onderbelicht blijven. Daarnaast wordt erop aangedrongen dat toekomstige bewoners niet geconfronteerd mogen worden met juridische afspraken die hun positie beperken ten gunste van luchtvaartactiviteiten.

Een indiener gaat in op dierenwelzijn bij het faunabeheer rond de luchthaven. Daarbij wordt opgeroepen om zo diervriendelijk mogelijk om te gaan met aanwezige ganzen en, wanneer doding noodzakelijk is, dit uitsluitend op pijnloze manier te doen.

Reactie IenW

Om omwonenden van Schiphol te beschermen tegen een te hoge geluidbelasting wordt vanaf het begin van de jaren 80 van de vorige eeuw geluidsisolatie ingezet als een maatregel voor de bescherming van de ontvanger tegen geluidhinder. Onder de projecten geluidsisolatiebeleid Schiphol ("GIS") 1, 2 en 3 zijn in de periode 1984 – 2012 ongeveer 13.000 geluidgevoelige objecten geïsoleerd op basis van de toen berekende geluidbelasting van de luchthaven Schiphol. In 2023 is een nieuw project van start gegaan dat voorziet in de mogelijkheid om geluidwerende maatregelen aan woningen in de omgeving van de luchthaven Schiphol aan te brengen die binnen de 60 dB(A) Lden-contour liggen. In 2026 wordt de regeling die hieraan ten grondslag ligt aangepast om de contour te vergroten zodat deze in lijn is met het grenswaardenscenario uit het vigerende LVB (478.000 vliegtuigbewegingen). Het doel is om zoveel mogelijk woningen binnen de 60 dB (A) Lden van geluidwerende maatregelen te voorzien. Verder is in het coalitieakkoord opgenomen dat voor Schiphol een nieuwe balanced approach-procedure zal worden gevolgd, waarin wordt vastgelegd dat Schiphol in 2030 tussen 23.00 en 7.00 uur 50% stiller moet zijn ten opzichte van 2024. Daarbij wordt een nachtsluiting tussen 00.00 en 5.00 uur meegenomen. Daarnaast is in het coalitieakkoord opgenomen dat Schiphol € 50 miljoen investeert in een omgevingsfonds om woningen te isoleren. Nieuwe bewoners hebben dezelfde rechten en kunnen op dezelfde bescherming rekenen als huidige bewoners. Er is wat dat betreft geen inperking van rechten van toekomstige bewoners.

Ruimtelijke doorwerking en gevolgen voor woningbouw en samenhang tussen ruimtelijke en rekenkundige aspecten

In het ontwerp-Luchthavenverkeerbesluit (LVB) worden de geluids-, veiligheids- en milieugrenzen voor luchthaven Schiphol Airport vastgelegd. Daarnaast wordt hierin bepaald volgens welk baangebruik, vliegroutes en gebruiksregels de luchthaven mag opereren. Wijzigingen in deze geluidsgrenzen en operationele regels hebben directe gevolgen voor de ligging van zowel geluidscontouren als veiligheidscontouren waarop de ligging van de beperkingengebieden in het Luchthavenindelingbesluit (LIB) zijn gebaseerd.

Ondanks de inhoudelijke samenhang zijn het LVB en het LIB juridisch gescheiden besluiten. Dit betekent dat voor wijzigingen in ruimtelijke beperkingen een afzonderlijk besluitvormingsproces noodzakelijk is. In dat verband moet ook inzicht worden gegeven in de milieueffecten van een wijziging van het LIB.

Medio 2025 heeft de minister aangegeven dat, op basis van het nieuwe LVB, ook de begrenzing van de beperkingengebieden in het LIB zal worden geactualiseerd. De huidige grenzen van het beperkingengebied sluiten niet meer bij hoe er wordt gevlogen. Uitgangspunt van deze actualisatie zijn de geluids- en veiligheidscontouren zoals vastgesteld in de milieueffectrapportage (MER) voor het LVB. Door het LIB hierop aan te passen, sluiten beide besluiten weer op elkaar aan.

In de MER bij het LVB worden de effecten van de voorgenomen activiteiten op de ruimtelijke ordening beschreven, onder andere in het deelrapport 'Ruimtelijke ordening'. Ten behoeve van de actualisatie van het LIB wordt, aanvullend op de MER en het deelrapport, een afzonderlijke effectenstudie uitgevoerd. In deze studie worden verschillende alternatieven voor de begrenzing van de LIB-gebieden onderzocht en met elkaar vergeleken. Een belangrijk onderdeel hiervan is het in kaart brengen van de effecten van deze alternatieven op geplande woningbouwontwikkelingen. Daarnaast wordt specifiek gekeken naar de gevolgen voor het zogenoemde LIB 5-gebied: het buitenste afwegingsgebied rondom Schiphol, waarbinnen minder strenge beperkingen gelden dan in de LIB 1 tot en met LIB 4-gebieden, maar waar bij nieuwe woningbouw nog wel rekening moet worden gehouden met geluid en veiligheid. Het streven is om het LIB zo spoedig mogelijk na vaststelling van het LVB te actualiseren, zodat beide besluiten weer goed op elkaar aansluiten.

In de Nota van Toelichting, die onderdeel uitmaakt van de ontwerpwijziging van het LVB, is opgenomen dat het LIB niet wordt aangepast. Naar aanleiding van het besluit van de minister medio 2025 om het LIB alsnog te actualiseren, is deze passage inmiddels achterhaald. De betreffende tekst in de Nota van Toelichting is hierop aangepast.

Woon- en leefklimaat, isolatie en gezondheid

De aandacht die indieners vragen voor het woon- en leefklimaat wordt door het kabinet onderschreven. Het kabinet erkent dat een luchthaven van de omvang van Schiphol onvermijdelijk gepaard gaat met hinder, en dat het beleid erop gericht moet zijn deze hinder te beperken en de leefomgevingskwaliteit te verbeteren.

Het voorliggende ontwerp-LVB maakt onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen dat gericht is op het terugdringen van de geluidbelasting. Daarbij is in het kader van het milieueffectrapport (MER) nadrukkelijk gekeken naar effecten op onder meer gezondheid, waaronder het aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden. Deze indicatoren vormen een belangrijk onderdeel van de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt.

Tegelijkertijd wordt onderkend dat ook bij een afname van de totale geluidsbelasting er nog steeds hinder is en dat deze gevolgen kan hebben voor het woon- en leefklimaat. De zorgen over slaapverstoring en gezondheid worden herkend. In het ontwerp-LVB is hier expliciet rekening mee gehouden via de doelstelling om het aantal ernstig slaapverstoorden in de nacht te reduceren. Deze doelstelling maakt onderdeel uit van de bredere geluidsdoelen die in het kader van de balanced approach-procedure zijn vastgesteld. Daarnaast is een aanvullende doelstelling voor 2030 gesteld. De effecten op gezondheid zijn betrokken via het MER en de daarin gehanteerde hinder- en slaapverstoringindicatoren.

Met betrekking tot de positie van toekomstige bewoners geldt dat het LVB een juridisch kader biedt waarin de toegestane geluidsbelasting en het gebruik van de luchthaven worden vastgelegd. Dit kader is juist bedoeld om duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden, zowel voor omwonenden als voor andere betrokkenen.

Het kabinet onderkent het belang dat huidige én toekomstige bewoners kunnen rekenen op passende bescherming van hun woon- en leefomgeving. Met het vastleggen van grenswaarden en het mogelijk maken van handhaving wil het kabinet ervoor zorgen dat bewoners deze bescherming houden.

Het LVB voorziet niet in het beperken van de rechtspositie van bewoners, maar juist in het herstellen en versterken daarvan, doordat omwonenden zich kunnen beroepen op juridisch afdwingbare normen. Eventuele ruimtelijke keuzes ten aanzien van woningbouw in gebieden met een bepaalde geluidsbelasting vallen buiten het LVB en worden in andere beleidskaders, zoals het Luchthavenindelingsbesluit (LIB), afgewogen.

Vogels en met name ganzen vormen bij een aanvaring met een vliegtuig een risico voor de vliegveiligheid. Om het risico op een vogelaanvaring zo klein mogelijk te houden is het noodzakelijk om het aantal ganzen nabij de luchthaven zo laag mogelijk te houden. Hiervoor worden op de eerste plaats maatregelen ingezet die voorkomen dat vogels zich vestigen in het gebied, zoals het beperken van activiteiten met een vogelaantrekkende werking. Wanneer vogels zich toch vestigen in het gebied, wordt vervolgens ingezet op verjaging. Doding van dieren komt pas in laatste instantie aan de orde. Daarbij wordt gebruik gemaakt van wettelijk toegestane methoden, zoals doding door het gebruik van CO₂ of door middel van bejaging.

8.2 Duurzame ontwikkeling van de luchtvaart

Zienswijzen:

Z0001, Z0089, Z0137, Z0266, Z0533, Z0546, Z0547, Z0548, Z0549, Z0551, Z0554, Z0560, Z0561, Z0562, Z0564, Z0588, Z0602, Z0673, Z0698, Z0699

Visie en richting op energietransitie in het LVB

In meerdere zienswijzen wordt aangegeven dat het ontwerp-LVB geen duidelijke visie bevat op de energietransitie in de luchtvaart. Daarbij wordt benadrukt dat technologische ontwikkelingen richting elektrisch, hybride en waterstof snel gaan, terwijl het besluit geen kader biedt voor de benodigde infrastructuur, zoals laadfaciliteiten, waterstofopslag en aangepaste veiligheids- en onderhoudsvoorzieningen. De energietransitie is vooral kansrijk voor korte en middellange afstanden. Doordat het ontwerp-LVB deze transitie niet expliciet verankert, blijft een kans liggen om duurzame, regionale luchtvaart te stimuleren en het netwerk structureel te vernieuwen. Het ontbreken van dit perspectief creëert volgens indieners onzekerheid en het risico op investeringen die niet toekomstbestendig zijn. Een duidelijke langetermijnplanning is daarom gewenst.

Klimaatdoelen

In verschillende zienswijzen wordt benadrukt dat het ontwerp-LVB onvoldoende aansluit op de nationale en internationale klimaatdoelen. Daarbij wordt gewezen op de Nederlandse verplichtingen onder het Klimaatakkoord van Parijs en op onderzoeken waaruit blijkt dat de luchtvaartsector richting 2030 circa 30% CO₂-reductie moet realiseren ten opzichte van 2019 om in lijn te blijven met deze afspraken. Volgens indieners staat een groei van het aantal vluchten hiermee op gespannen voet.

Verankering van innovatie (o.a. stillere vliegtuigen) in het LVB

In diverse zienswijzen wordt gesignaleerd dat het ontwerp-LVB onvoldoende waarborgen bevat om innovatie en verduurzaming daadwerkelijk door te vertalen naar de werking van het stelsel. Hoewel er op rijks- en sectorniveau verschillende programma's bestaan die zijn gericht op schonere en efficiëntere luchtvaart, worden de resultaten daarvan volgens indieners niet structureel gekoppeld aan de regelgeving of aan de besluitvorming rondom Schiphol. Daardoor ontbreekt volgens hen de borging dat technologische en operationele verbeteringen daadwerkelijk leiden tot minder hinder en lagere emissies in de leefomgeving.

Daarnaast wordt door meerdere indieners opgemerkt dat het ontwerp-LVB onvoldoende aansluit bij ontwikkelingen in de vlootvernieuwing. Hoewel luchtvaartmaatschappijen investeren in nieuwere, schonere en stillere vliegtuigtypen, ontbreekt volgens hen een stelsel dat deze vernieuwing daadwerkelijk stimuleert of verankert. Omdat de inzet van modernere toestellen niet automatisch wordt meegenomen in normstelling of besluitvorming, gaat volgens indieners een belangrijke mogelijkheid verloren om hinder en emissies structureel te verminderen. Ook noemen meerdere partijen onzekerheid rond de tariefdifferentiatie. Omdat hierover een beroepsprocedure loopt, is onduidelijk in hoeverre deze maatregel effectief kan bijdragen aan hinder- en emissiereductie.

Reactie IenW

Visie en richting op energietransitie in het LVB

De internationale luchtvaart draagt voor circa 2-3% bij aan de door menselijk handelen veroorzaakte CO₂-emissies. De verwachting is dat dit aandeel zonder ingrijpende maatregelen zal toenemen, omdat er wereldwijd meer zal worden gevlogen en omdat de luchtvaart minder snel kan verduurzamen dan andere sectoren. Dit betekent dat er een omvangrijke transitie nodig is voor de luchtvaart. De luchtvaart is niet uitgezonderd en moet evenredig een substantiële bijdrage leveren aan de klimaatopgave. Door het internationale karakter van de luchtvaartsector vereist dit een mondiale aanpak. De verantwoordelijkheid voor de klimaatopgave van de internationale luchtvaart is niet toebedeeld aan individuele lidstaten, maar is belegd bij de internationale burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties: ICAO.

Klimaatdoelen

Naast de uitstoot van CO₂ veroorzaakt de luchtvaart ook niet-CO₂-klimaat effecten. Het gaat hier bijvoorbeeld om de gevolgen van vliegtuigstrepen in de lucht. Deze effecten dragen bij aan de opwarming van de aarde, maar de omvang van de bijdrage van niet-CO₂-klimaat effecten van luchtvaart aan klimaatverandering is omgeven met grote onzekerheden. Op mondiaal en Europees niveau wordt daarom nader onderzoek gedaan. Sinds 2025 geldt een Europese verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om niet-CO₂-effecten te monitoren en te rapporteren. De Europese Commissie zal in 2028 evalueren of niet-CO₂-effecten onderdeel zullen worden van het Europese emissiehandelssysteem.

In 2022 heeft ICAO een langetermijndoel voor de internationale luchtvaart geformuleerd: netto nul CO₂-emissies in 2050. Naast het mondiale ICAO-doel zijn er ook op Europees niveau doelen en maatregelen om de luchtvaart te verduurzamen, zoals een oplopende Europese bijmengverplichting voor duurzame brandstoffen (ReFuelEU) en het beprijzen van de CO₂-uitstoot via EU ETS. Aanvullend hierop hebben de luchtvaartsector en de overheid nationaal, via het Akkoord Duurzame Luchtvaart, afspraken gemaakt om de CO₂-uitstoot te verminderen. Die reductiedoelen zijn overgenomen en geconcretiseerd in de Luchtvaartnota 2020- 2050 ³¹.

Verankering van innovatie (o.a. stillere vliegtuigen) in het LVB

De doelen kunnen worden behaald door technologische vernieuwing, duurzame brandstoffen en door efficiënter te vliegen. De Nederlandse beleidsinzet is met name gericht op duurzame brandstoffen en technologische ontwikkeling. Bijmenging van duurzame brandstoffen is de meest effectieve wijze om de CO₂-uitstoot op de korte tot middellange termijn te verlagen. Voor de langere termijn kunnen technologische ontwikkelingen zoals elektrisch vliegen en vliegen op waterstof substantieel gaan bijdragen aan de energietransitie.

De overheid ondersteunt deze belangrijke energietransitie voor de luchtvaart door richting te geven, de noodzakelijke randvoorwaarden te creëren en onzekerheden voor marktpartijen te verkleinen. De Nederlandse overheid heeft in verschillende beleidsdocumenten (Luchtvaartnota 2020-2050, innovatiestrategie luchtvaart en het Nationaal Plan Energiesysteem) de visie geschetst voor deze energietransitie. Ook investeert de overheid in duurzame brandstoffen en technologische ontwikkeling. Dit gebeurt onder meer via het Nationaal Groeifondsprogramma Luchtvaart in Transitie en via subsidies uit het Klimaat en Energiefonds. Ook is het kabinet voornemens om 45 miljoen euro bij te dragen aan een fonds van Schiphol om het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF) door vliegmaatschappijen te stimuleren. Luchtvaartmaatschappijen kunnen hier aanspraak op maken bij elke liter SAF die ze bijmengen, bovenop de Europese bijmengverplichting die al geldt. De bijdrage moet wel nog door de Europese Commissie worden goedgekeurd.

In het nationale beleidskader voor de Europese verordening betreffende infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR) is een inspanningsverplichting voor de sector opgenomen om de benodigde infrastructuur aan te bieden wanneer elektrische of waterstof luchtvaartuigen op de markt komen (conform de ReFuelEU luchtvaart verordening). Het kabinet heeft 20 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het opzetten van proeftuinen op luchthavens en het investeren in laad- en tankinfrastructuur voor waterstof- en elektrisch vliegen. Het is aan de markt om, onder de subsidieregeling, met voorstellen te komen voor welke luchthavens het meest geschikt zijn om te starten met de aanleg van benodigde laad- en tankinfrastructuur.

In het coalitieakkoord³² is de afspraak opgenomen dat de totale CO₂-uitstoot van de burgerluchtvaart op Schiphol en Lelystad Airport in 2030 lager moet zijn dan in 2024 op Schiphol. Maatregelen als de inzet van schonere vliegtuigen en het bijmengen van duurzame luchtvaartbrandstoffen dragen hieraan bij. De CO₂-uitstoot van de luchtvaart wordt nauwlettend gemonitord en we sturen bij indien nodig.

³¹ [Kamerstukken II 2020/21, 31936, nr. 820](#)

³² [Coalitieakkoord tussen D66, VVD en CDA, Het akkoord, met de titel 'Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland', is op 30 januari 2026 gepresenteerd.](#)

Indiërs noemen verder een stelsel waarin stiller vliegen meer wordt gestimuleerd en waarin vlootvernieuwing een grotere rol gaat spelen. Het ministerie van IenW werkt aan een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid dat onder meer hieraan tegemoetkomt. In het beoogde stelsel wordt een bepaalde geluidruimte het primaire sturings-instrument voor de omvang van de luchthaven.

Deze normstelling vervangt de huidige combinatie van aantalsnorm en baangebruikregels. Door vliegtuiggeluid te reguleren met een (afnemende) geluidruimte kan de situatie voor omwonenden voortdurend worden verbeterd.

En tegelijkertijd kan de sector perspectief op meer vliegtuigbewegingen krijgen wanneer zij inzetten op vlootvernieuwing. Daarmee is de verbinding tussen innovatie/stiller vliegen en de normering in besluiten meer geborgd.

9 Andere luchthavens & General Aviation

Zienswijzen:

Z0016, Z0020, Z0022, Z0028, Z0037, Z0064, Z0083, Z0089, Z0100, Z0169, Z0249, Z0300, Z0338, Z0390, Z0470, Z0543, Z0545, Z0559, Z0566, Z0586, Z0588, Z0609, Z0616, Z0619, Z0647, Z0662, Z0699

Spreiding van het luchtverkeer over regionale luchthavens en gebruik van Lelystad Airport

Een groep indieners pleit voor het spreiden van vluchten naar andere regionale luchthavens. En zien het openen van Lelystad Airport als een logische oplossing om Schiphol te ontlasten, met name voor recreatie- en vakantievluchten. Argumenten die gebruikt worden gaan over het spreiden van de hinder en dus eerlijker verdelen van de overlast en het behoud van betaalbare vakantievluchten. Meerdere zienswijzen stellen dat regionale luchthavens aantrekkelijker moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld via lagere kosten of belastingen, om Schiphol te ontlasten. Daarentegen zijn andere indieners juist fel tégen de opening van Lelystad Airport. Zij vrezen voor extra geluidsbelasting en meer milieuschade en stellen dat vliegroutes en laagvlieggebieden van Lelystad nieuwe of blijvende hinder veroorzaken, deels in gebieden die nu al belast zijn door (routes van) Schiphol. Daarnaast wordt aangevoerd dat verplaatsing van vakantievluchten naar andere luchthavens niet vanzelf leidt tot daadwerkelijke minder vluchten op Schiphol, omdat vrijgekomen capaciteit op Schiphol volgens deze indieners alsnog kan worden opgevuld. Verder wordt gewezen op cumulatieve effecten, waaronder de optelsom van geluid en luchtverontreiniging en zorgen over mogelijke veiligheidsrisico's door kruisende aanvliegen en vertekroutes in met name de oostelijke regio.

General Aviation

In meerdere zienswijzen wordt benadrukt dat General Aviation (GA) een relatief grote bijdrage levert aan de ervaren geluidshinder, met name door het intensieve gebruik van de Oostbaan, waarvan de routes over dichtbevolkt stedelijk gebied lopen. Omwonenden typeren de geluidsprofielen van kleinere toestellen als bijzonder storend.

Daarnaast bestaat brede kritiek op het voorgestelde plafond voor GA-bewegingen, dat volgens indieners geen feitelijke krimp inhoudt maar het huidige piekniveau legaliseert. Hierdoor zouden de lasten van geluidsreductie vooral bij het handelsverkeer komen te liggen, terwijl GA vrijwel buiten schot blijft. Diverse zienswijzen verwijzen hierbij naar het oordeel van de Europese Commissie dat deze ongelijkheid in strijd kan zijn met het non-discriminatoire vereiste uit de Geluidsverordening.

Ten slotte wordt in zienswijzen aandacht gevraagd voor de juridische duidelijkheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde regels rondom GA en verwante vormen van niet-slotplichtig verkeer, zoals maatschappelijk verkeer (bijv. trauma- en kustwachtvluchten). Zo wordt gewezen op vragen rond maatschappelijk verkeer en de mate waarin dit verkeer wel of niet onder grenswaarden valt, alsmede op de uitvoerbaarheid van een volumecap wanneer onduidelijk is welke partij verantwoordelijk is voor naleving en hoe toezicht en handhaving vorm krijgen. Ook wordt gevraagd om verduidelijking van definities en formuleringen, onder meer waar het gaat om GA-vluchten die al dan niet meetellen binnen het normenkader.

Vrachtvluchten

In diverse zienswijzen wordt benadrukt dat het voorgenomen maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen substantiële risico's oplevert voor de luchtvrachtsector. Bij schaarste van de slots zullen vrachtvluchten verdrongen worden door passagiersvluchten, waardoor essentiële vrachtstromen zich verplaatsen naar het buitenland. Daarnaast wordt gewezen op de structurele kwetsbaarheid van vrachtmaatschappijen binnen de Europese 80/20-regel, doordat onregelmatige marktvraag het moeilijk maakt historische slotrechten te behouden. Verschillende indieners pleiten daarom voor een expliciete erkenning van luchtvracht als strategisch segment binnen het LVB, inclusief bescherming tegen verdringing door passagiersverkeer.

Alternatieve toekomstbeelden voor de Nederlandse luchtvaart

Enkele zienswijzen schetsen bredere en meer structurele toekomstbeelden voor de Nederlandse luchtvaart. Daarbij wordt onder meer gepleit voor een volledige verplaatsing van Schiphol naar een locatie op zee, zodat hinder structureel wordt weggenomen en er ruimte ontstaat voor grootschalige woningbouw in de Randstad. In combinatie met hoogwaardige OV-verbindingen tussen stad en luchthaven wordt dit als een kansrijke ontwikkelrichting gezien. Indieners van deze langetermijnopties zijn van oordeel dat het ontwerp-LVB nog onvoldoende richting geeft aan een strategische en toekomstbestendige koers voor de luchtvaart in Nederland.

Reactie IenW

Spreiding van het luchtverkeer over regionale luchthavens en gebruik van Lelystad Airport

Regionale luchthavens van nationale betekenis moeten zich ontwikkelen in lijn met de maatschappelijke en economische behoeften van de regio waarin zij zijn gevestigd. Dit uitgangspunt sluit aan bij de visie uit de Luchtvaartnota 2020–2050, waarin een toekomstbestendige luchtvaart centraal staat.

De gebruiksruimte van regionale luchthavens wordt afgestemd op de regionale vraag en op basis hiervan zijn de milieugrenzen opgesteld voor deze luchthavens. Zij vervullen een complementaire rol binnen het nationale luchthavensysteem en dragen bij aan de bereikbaarheid en economische ontwikkeling van hun regio.

Het is aan luchtvaartmaatschappijen om op basis van eigen afwegingen te bepalen vanaf welke luchthaven zij opereren. Binnen de vastgestelde kaders kunnen zij ervoor kiezen vluchten te verplaatsen naar regionale luchthavens, mits daar voldoende capaciteit beschikbaar is. Indien Lelystad Airport opengaat en de Verkeersverdelingsregel (VVR) voor Lelystad Airport wordt geactiveerd door de minister van IenW kan dit zorgen voor een stimulans om vluchten te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad Airport. Het blijft echter aan de luchtvaartmaatschappijen zelf om deze afweging te maken.

General Aviation

Met het vaststellen van een maximum aantal vliegbewegingen voor General Aviation (GA) wordt het GA-verkeer, net als het handelsverkeer, expliciet begrensd. Waar voorheen geen directe beperking gold voor GA, wordt met deze maatregel voor het eerst een maximum aantal bewegingen ingesteld. Hiermee wordt door het kabinet invulling gegeven aan de zorgen van de Europese Commissie over het mogelijke discriminerende effect van het ontbreken van een dergelijke beperking voor dit type verkeer.

Het gekozen maximum is gebaseerd op het gerealiseerde aantal vliegbewegingen in het referentiejaar 2023. Dit betekent dat geen sprake is van het “legaliseren van een piekniveau”, maar van het vastleggen van een recent en representatief gebruiksniveau. In het jaar voorafgaand aan 2023 lag het aantal GA-bewegingen bovendien hoger, waardoor er feitelijk sprake is van een begrenzing ten opzichte van het niveau in 2022. Tegelijkertijd voorkomt het plafond dat het GA-verkeer in de toekomst verder kan groeien, bijvoorbeeld als gevolg van stillere vlootontwikkeling.

Door het instellen van deze cap levert ook het GA-verkeer een bijdrage aan het beheersen van de totale geluidbelasting. De bijdrage van GA aan geluidhinder, waaronder het gebruik

van de Oostbaan en de specifieke geluidskarakteristieken van kleinere toestellen, wordt daarbij expliciet meegenomen in de berekeningen.

Bij het bepalen van de geluidbelasting in het milieueffectrapport (MER) is uitgegaan van het daadwerkelijk gerealiseerde verkeer in 2023, in plaats van een generieke procentuele opschaling. Hierdoor wordt de geluidbelasting van GA-verkeer nauwkeuriger en realistischer in beeld gebracht. Deze aanpak zorgt ervoor dat de effecten van GA volwaardig zijn verwerkt in de vaststelling van de grenswaarden bij de handhavingspunten.

Maatschappelijk verkeer

Maatschappelijk verkeer op Schiphol bestaat grotendeels uit de uitvoer van politie- en kustwachttaken. Zij opereren vanaf Schiphol-Oost. De politie gebruikt overwegend helikopters en kenmerkt zich door het aan- en uitvliegen in verschillende richtingen al naar gelang de locatie waar de inzet gewenst is. Daardoor zijn het (helikopter)routegebruik en daarmee de spreiding van het geluid over de omgeving moeilijk te voorspellen. De kustwacht maakt gebruik van vliegtuigen die het merendeel van de tijd starten en landen van en op de Oostbaan. Net als voor GA-verkeer wordt ook voor het maatschappelijk verkeer op Schiphol een maximumaantal vliegbewegingen vastgesteld.

Gezien de taken, tijdstippen (day-evening-night) en veelal meerdere startrichtingen van politiehelikopters is gekozen voor het vastleggen van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het maatschappelijke verkeer. Dit maximum past binnen de gekozen systematiek van handhavingspunten, een maximum aantal vliegbewegingen General Aviation en het totaal volume geluid. Het vastleggen hiervan beschermt de omgeving tegen een verdere groei van het maatschappelijk verkeer boven deze grenswaarde.

Voor de luchthaven Schiphol is het aantal bewegingen van maatschappelijk verkeer vastgesteld op maximaal 7000 bewegingen (uitgaande van 6.000 voor helikopters in het kader van maatschappelijk belang en 1.000 vliegbewegingen voor de kustwachttaken 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 geborgd. 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 het maximale aantal tijdens de uitvoering van het Luchthavenverkeerbesluit nauwgezet te monitoren.

Vrachtvluchten

Het kabinet onderschrijft het grote belang van vrachtvluchten. In de Kamer is vaker aandacht gevraagd voor de positie van de vrachtsector en het waarborgen hiervan. Het creëren van een aparte vrachtpool onder de huidige Europese slotverordening is juridisch niet mogelijk, dat is eerder toegelicht aan de Kamer.³³

Het is van belang te melden dat een significant gedeelte van de luchtvrachtsector conform vaste schematijden vliegt en daarmee historische slotaanspraken kan behouden. Er is echter een aantal luchtvaartmaatschappijen dat aangeeft een hogere mate van flexibiliteit nodig te hebben in hun operatie. Zij zijn daardoor sterker afhankelijk van de beschikbaarheid van losse (ad-hoc) slots. Vooral die partijen hebben baat bij de hernieuwde werkwijze van ACNL, de onafhankelijke slotcoördinator, die ruimte heeft gemaakt in de ad-hoc slottoewijzing. Die nieuwe werkwijze geldt sinds het begin van dit zomerseizoen. Daarbij wordt – binnen een veilige statistische marge – geanticipeerd op slots die pas later in het seizoen worden teruggegeven. Een klein deel van de verwachte ongebruikte capaciteit wordt proactief benut voor ad hoc slottoewijzing. Juist deze ad-hoc slots kunnen invulling geven aan de flexibele behoefte van de vrachtsector. Deze werkwijze is sectorbreed geconsulteerd en gedragen. Naast deze aanpassing brengt lenW het grote belang van de luchtvrachtsector onder de aandacht richting een eventuele herziening van de EU-slotverordening. Ook hierover is de Kamer in dezelfde brief geïnformeerd.

Alternatieve toekomstbeelden voor de Nederlandse luchtvaart

Met het ontwerp-LVB wordt de juridische basis voor de operatie Schiphol vastgelegd en geborgd. Dit is noodzakelijk voor een toekomstbestendige luchthaven. De langetermijn-beleidsvisie voor de luchtvaart in Nederland voor de periode tot aan 2050 wordt beschreven in de Luchtvaartnota 2020-2050. Deze luchtvaartnota biedt het strategische beleidskader voor Nederlandse luchtvaart en beschrijft ook de specifieke rol van de luchthaven Schiphol hierin. Met het recente coalitieakkoord van het kabinet wordt eveneens inzicht gegeven in de beleidsrichting voor de Nederlandse luchtvaart.

33 Kamerstukken II 2023/24, 31936, nr. 1155

Deze publicatie is een uitgave van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
t 070 456 00 00

Oktober 2026