Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2026–2027

31 936 Luchtvaartbeleid

CE

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2026

Op 14 september jl. heb ik het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB) en het herziene milieueffectrapport (hierna: MER) naar uw Kamer gestuurd.[1] In voorliggende brief ga ik op de belangrijkste elementen van het advies nader in.

Nadere duiding advies Raad van State

De Afdeling heeft op 9 september jl. advies uitgebracht (dictum B). De Afdeling onderschrijft in het advies het belang om de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen en een evenwicht te vinden tussen belangen van de luchthaven en diens gebruikers en de belangen van omwonenden.

Luchtvaart, en Schiphol als Nederlands grootste luchthaven in het bijzonder, is een belangrijke pijler onder de Nederlandse economie. Als één van de meest open economieën ter wereld is internationale bereikbaarheid voor Nederland essentieel, daarom is de hubfunctie van Schiphol van cruciaal belang voor Nederland en vanwege de 111.200 banen die Schiphol oplevert waar veel Nederlandse gezinnen bestaanszekerheid aan ontlenen.

Tegelijkertijd erkent het kabinet dat een luchthaven van deze omvang onlosmakelijk en onvermijdelijk hinder veroorzaakt. Het luchtverkeer van en naar Schiphol veroorzaakt voor een grote groep mensen ernstige geluidshinder en slaapverstoring.

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld om de geluidhinder te reduceren, de rechtsbescherming voor omwonenden te herstellen en te zorgen voor juridische duidelijkheid voor alle partijen. Met dit LVB wordt dit geregeld.

[1] *Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CD.*

kst-31936-CE
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Het kabinet heeft een inschatting gemaakt van welke substantiële hinderreductie gerealiseerd kan worden terwijl een goede verbondenheid van Nederland in het nationale en algemene belang blijft behouden. Het kabinet stelde op basis hiervan een geluidsdoel van 20% minder ernstig gehinderden en 15% minder slaapverstoring in de nacht.

Om te komen tot maatregelen om het geluidsdoel te behalen is vervolgens een verplichte Europese balanced approach procedure doorlopen. Binnen deze procedure zijn op verschillende momenten stakeholders geraadpleegd (zoals vertegenwoordigers van omwonenden, bestuurlijke partijen, milieuorganisaties, Schiphol en sectorpartijen) en heeft afweging plaatsgevonden over het maatregelenpakket. Dit alles heeft geleid tot een maatregelenpakket met het weren van de meest lawaaiige toestellen in de nacht, stimulering van stillere toestellen door middel van tariefdifferentiatie, inzet van stillere toestellen in de nacht door KLM, een reductie van het aantal nachtvluchten van 32.000 naar 27.000 en een reductie van het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 500.000 naar 478.000.[2] Hiermee wordt het doel voor de nacht gehaald en de eerste 15% van de 20% voor het etmaal. Het valt daarbij op te merken dat Schiphol daarmee de eerste luchthaven ter wereld is die vanwege door de overheid opgelegd beleid moet krimpen, in een sector die jaar over jaar groeit.

Dit is een evenwichting maatregelenpakket dat een substantiële hinderreductie biedt waar omwonenden rond Schiphol van profiteren en waarbij de verbondheid van Nederland op voldoende niveau kan blijven.

De Afdeling heeft een aantal opmerkingen en adviseert de regering daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen. Hieronder licht ik deze nader toe. De opmerkingen van de Raad van State zien op het beheersplan en het handhavingsinstrumentarium, het aantal vliegtuigbewegingen, de verhouding tot artikel 8 van het EVRM, het herziene MER en de grenswaarde voor koolstofmonoxide (CO). Hieronder licht ik dit nader toe ten behoeve van de debatten op 28 en 29 september aanstaande, alvorens ik een nader rapport zal opstellen.

Beheersplan en handhavingsinstrumentarium

De Afdeling adviseert om nader te motiveren hoe de procedure rondom het beheersplan gaat werken, en hoe daarmee een dreigende overschrijding van grenswaarden kan worden voorkomen. Daarnaast adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium bij gebreke van een bevoegdheid voor de ILT om een bestuurlijke boete op te leggen. In dat kader dient tevens nader te worden toegelicht op welke wijze vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel eerder dan in 2030 kan worden voorzien in een effectiever handhavingsinstrumentarium voor de ILT.

Overeenkomstig de opmerking van de Afdeling zal in de toelichting van het LVB nader worden toegelicht hoe de procedure rondom het beheersplan eruit komt te zien. Het is in eerste instantie aan Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) om samen met de luchtvaartmaatschappijen maatregelen te ontwikkelen om bij een dreigende overschrijding van grenswaarden binnen de normen te blijven. In de toelichting zal ook een nadere beschrijving van concrete stuurmaatregelen worden opgenomen en aandacht worden besteed aan de rol die LVNL heeft bij het bepalen van veilige maatregelen.

[2] Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, r.o. 3.3.4.

Voor het aanvullen van het handhavingsinstrumentarium, te weten het opleggen van een bestuurlijke boete bij een overschrijding van een grenswaarde, is een wetswijziging nodig. Dat is voorzien als onderdeel van de voorbereidingen van het nieuwe stelsel voor vliegtuiggeluid. Daarbij spelen diverse aandachtspunten, zoals wie welke verantwoordelijkheid krijgt (luchtvaartmaatschappijen, Schiphol of LVNL) in het geval van een (dreigende) overschrijding.
Het is een mogelijkheid om deze wetswijziging vorm te geven in een apart wetstraject waardoor een wetsvoorstel op kortere termijn kan worden ingediend bij de Kamer.

Tijdens het debat van 23 september jl. over het wetsvoorstel met betrekking tot de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) heb ik toegezegd aan het lid Kröger om terug te komen op het jaarplan van de ILT en de vraag of voldoende capaciteit beschikbaar is voor het toezicht. Het is immers van belang dat de ILT effectief toezicht kan houden. Ik ga hierover met de ILT in gesprek.

Aantal vliegtuigbewegingen

De Afdeling heeft daarnaast een aantal opmerkingen met betrekking tot de vraag of na afloop van een gebruiksjaar een beperking van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar mogelijk is. Tevens heeft de Afdeling geadviseerd om nader te motiveren 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.

Ook op deze punten wordt de toelichting van het LVB aangevuld. Hierbij is van belang dat het LVB de milieugrenzen bevat waar binnen moet worden gebleven. Voor geluid is voorzien in een driedubbel slot van geluidnormen, die gebaseerd zijn op het hinderbeperkende maatregelenpakket uit de balanced approach procedure: i) grenswaarden in handhavingspunten voor lokale geluidbelasting, ii) een totaal volume geluid (TVG), en iii) een maximaal aantal vliegtuigbewegingen. Het toezicht van de ILT borgt dat de normen nageleefd worden door de sector. De meest knellende norm bepaalt uiteindelijk de (milieu)ruimte en dus de grens waarbinnen de operatie moet plaatsvinden.

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 ultimum 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 aantoont op welke manier een overschrijding van een grenswaarde voorkomen wordt. In dat geval dient de sector het beheersplan te verbeteren. Zodoende wordt voorkomen dat er een grenswaardeoverschrijding aan het einde van het gebruiksjaar of een volgende gebruiksjaar plaatsvindt.

Voor wat betreft de controle op de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar, geldt dat een jaarlijkse (tussen-

tijdse) beoordeling van de afname van geluid in de praktijk niet goed uitvoerbaar is. Dit gelet op de wereldwijd vastgestelde data waarop het slotallocatieproces moet plaatsvinden. Op het moment dat de resultaten van een afgelopen gebruiksjaar (t-1) beschikbaar zijn, is de capaciteit voor het lopende gebruiksjaar (t=0) namelijk al vastgesteld en zijn de slots al verdeeld en kunnen wijzigingen dus eigenlijk pas effect hebben in het opvolgende gebruiksjaar (t+1). Ondertussen zou dan ook nog sprake kunnen zijn van een handhavingstraject door de ILT, wat weer tot wijzigingen van de operatie in het lopende gebruiksjaar (t=0) zou kunnen leiden, waardoor de operatie weer binnen de geluidnormen wordt gebracht en een eventuele maatregel in t+1 niet meer nodig is. Hiermee is dus geborgd dat de operatie binnen de grenzen blijft. Jaarlijkse besluitvorming is niet uitvoerbaar vanwege de complexiteit van het te doorlopen proces en ook niet nodig omdat er sprake is van tussentijdse handhaving door de ILT.
Vandaar dat is gekozen voor een systematiek met één besluitmoment voor de drie in het LVB opgenomen stappen om terug te keren naar 500.000 vliegtuigbewegingen. Om die reden is de tabel in het LVB op conservatieve aannames gebaseerd waardoor voldoende vertrouwen bestaat in de realisatie van de TVG-afname. Bovendien liggen de strengere TVG-waarden behorend bij de verschillende stappen als handhaafbare normen vast. Bij het uitblijven van de geprognosticeerde vlootverstilling past het bijbehorende aantal vliegtuigbewegingen niet binnen de vastgestelde TVG-waarde, waardoor dat aantal niet gevlogen 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.

Verhouding tot artikel 8 van het EVRM

De Afdeling heeft daarnaast opmerkingen over de verhouding van het ontwerpbesluit tot fundamentele rechten. Specifiek adviseert de Afdeling in de toelichting in het kader van de belangenafweging van artikel 8 van het EVRM aan te geven, hoe in het ontwerpbesluit de gevolgen van preferentieel baangebruik voor groepen omwonenden die daardoor meer hinder kunnen ervaren zijn gewogen. Ook plaatst de Afdeling een opmerking bij de motivering van de keuze om de 40 dB (A) L_{night}-contour als uitgangspunt te nemen om de handhavingspunten voor de nachtperiode te bepalen.

In paragraaf 4.1.4. van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wordt ingegaan op het spanningsveld tussen de operatie van een luchthaven en de nadelige gevolgen die hiermee gepaard kunnen gaan voor omwonenden. Bij de regulering van een luchthaven moet acht worden geslagen op de fundamentele grondrechten zoals verankerd in het EVRM. De nadelige gevolgen van de operatie van een luchthaven kunnen, als zij voldoende ernstig zijn, voor omwonenden leiden tot een inmenging op het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning. Uit het EVRM volgt daarom de verplichting voor lidstaten om te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt.

Of sprake is van een onrechtmatigheid hangt af van de essentiële vraag of de door het LVB toegestane hinder berust op een redelijke belangenafweging en of daarbij sprake is van een «fair balance» tussen de betrokken belangen. Het gaat daarbij om enerzijds het economische belang van de luchthaven (werkgelegenheid en (internationale) verbondenheid) en anderzijds het belang van de kwaliteit van de leefomgeving en de bescherming van de omwonenden. In aanvulling hierop geldt dat omwonenden van preferente banen in principe aan meer geluidbelasting worden blootgesteld, zowel overdag als in de nacht.

In de nota van toelichting is beschreven hoe invulling is gegeven aan de «fair balance»-toets. In paragraaf 4.1.4.2 is uiteengezet dat uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat de «fair balance» toets erop neerkomt dat de belangen van alle mensen die geluidshinder (kunnen) ervaren worden meegewogen.[3] Tussen deze mensen bestaan ook verschillen in de mate van hinder die zij ervaren. De belangen van één of een beperkte groep individuen zijn niet automatisch doorslaggevend. Dit betekent dat het gerechtvaardigd kan zijn om de inmenging op artikel 8 EVRM voor een grotere groep te beperken, terwijl de geluidsbelasting voor een andere groep gelijk blijft of zelfs wat toeneemt.[4] De vraag hoe de geluidsbelasting over een gebied wordt verdeeld, is daarmee een verdelingsvraagstuk waarbij wordt gestreefd naar een per saldo gerechtvaardigde uitkomst. Daarbij geldt uiteraard wel als ondergrens dat uiteindelijk *iedereen* aanspraak houdt op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Alleen binnen deze ondergrens is ruimte voor een afweging over de verdeling van de geluidbelasting.

De Afdeling adviseert in haar advies om nader toe te lichten waarom de gevolgen voor specifieke omwonenden die als gevolg van het strikt preferentieel baangebruik een hogere geluidbelasting ervaren, passen binnen de *fair balance*. Hoewel de operatie van Schiphol al geruime tijd wordt uitgevoerd op basis van de systematiek van het strikt preferentieel baangebruik, wordt deze systematiek met dit LVB voor het eerst formeel vastgelegd in wet- en regelgeving. De reden daarvoor is dat deze systematiek voor een grootste deel van de omwonenden voordelig is. Dat laat onverlet dat een (kleinere) groep omwonenden geconfronteerd wordt met een hogere geluidbelasting dan omwonenden van andere banen, zoals de Afdeling ook signaleert. In het MER is inzichtelijk gemaakt hoe de geluidbelasting over de omgeving van Schiphol is verdeeld. De belangen van deze groep omwonenden 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.

Het kabinet is zich ervan bewust dat een specifieke groep omwonenden zwaarder wordt belast dan omwonenden rondom andere banen. Deze omwonenden kunnen daarom beroep doen op isolatieprogramma's. Zo zijn inmiddels ruim 13.000 woningen geïsoleerd in de meest geluidbelaste gebieden. Daar komen met de nieuwe isolatieregeling nog ongeveer 800 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. Met het LVB neemt de maximaal toegestane geluidbelasting rond de preferente banen fors af ten opzichte van het LVB 2008. Dit blijkt uit de vergelijking die is uitgevoerd tussen de oude grenswaarden uit het LVB 2008 en de nieuwe grenswaarden uit het ontwerpbesluit.[5]

In de toelichting bij het LVB wordt nader verduidelijkt dat er sprake is van een zorgvuldige belangenafweging, ook in het bijzonder voor de groep omwonenden die vanwege het stelsel van preferent baangebruik meer geluidbelasting te verduren hebben dan andere omwonenden.

Voor wat betreft de keuze voor de locaties van de handhavingspunten in de nacht geldt dat hierbij is aangesloten bij de richtlijnen vanuit de WHO.

---

[3] EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*).
[4] EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, r.o. 122 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*).
[5] Bijlage bij *Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV.*

Met de keuze voor de 40dB L_{night}-contour voor het plaatsen van handhavingspunten wordt de geluidbelasting begrensd. Dit heeft ook een beschermende werking in het gebied daarbuiten. Daarnaast verkleinen we met de nachtmaatregelen het gebied waarin de geluidbelasting hoger is dan 40dB L_{night}. Tenslotte geldt dat handhavingspunten buiten de 40dB-contour niet goed uitvoerbaar zijn, omdat modellen bij dit soort geluidsniveaus onvoldoende betrouwbaar zijn. De modellen kunnen bij lage geluidbelastingen namelijk niet goed gevalideerd worden door metingen. Dat heeft onder andere te maken met weersinvloeden. Wind en neerslag beïnvloeden de microfoons. Ook zijn vluchten op grotere afstanden van de luchthaven moeilijk te onderscheiden van achtergrondgeluid. In de toelichting van het LVB zal dit nader worden toegelicht.

Herziene MER

De Afdeling maakt daarnaast een aantal opmerkingen met betrekking tot het (herziene) (project)-milieueffectrapport (MER). De Afdeling adviseert een aantal uitgangspunten van de milieueffectrapportage nader te motiveren. Specifiek gaat het hierbij om het bovengrensalternatief en de referentiesituaties. In mijn brief van 14 september jl. ben ik op deze punten (ook) ingegaan.

De keuze voor het bovengrensalternatief in het MER moet worden gezien in de context van het RBV-vonnis. In dit vonnis van 20 maart 2024 heeft de rechtbank Den Haag de Staat opgedragen om binnen een jaar praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden.[6] Om gevolg te geven aan deze uitspraak is zo snel mogelijk gestart met het opstellen van het MER. Het opstellen van een MER is namelijk noodzakelijk voor het vaststellen van een LVB en is een uitgebreid proces, met om die reden een lange doorlooptijd. Omdat op dat moment 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. De totstandkoming van het bovengrensalternatief is ook zo beschreven bij de start van het MER-traject in de notitie reikwijdte en detailniveau (NRD). De NRD beschrijft wat in het MER onderzocht gaat worden. Dat is vervolgens uitgevoerd. Aanvullend is aangetoond dat de milieueffecten van het uiteindelijke LVB-scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen binnen deze bandbreedte (460.000 – 500.000 vliegtuigbewegingen) van het MER vallen. Hiermee geeft het MER voldoende beslisinformatie voor het LVB.

Voor wat betreft de twee referentiesituaties in het MER heb ik in mijn brief van 15 mei jl. toegelicht dat het toegevoegde waarde heeft om niet alleen een vergelijking te maken van de alternatieven met de juridisch toegestane situatie (het LVB uit 2008, waarbinnen volgens het MER 294.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zijn), maar ook met de gedoogsituatie met anticiperend handhaven tot 500.000 vliegtuigbewegingen.[7]

Een vergelijking met het feitelijk gebruik is kwetsbaar omdat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de representativiteit van de uitkomsten per jaar in de praktijk. Door bijvoorbeeld onderhoud aan de banen en wisselende weersomstandigheden is de operatie op Schiphol ieder jaar anders en niet per se representatief voor de gemiddelde effecten die omwonenden lokaal mogen verwachten. Sinds 2019 fluctueert het jaarlijkse aantal vliegtuigbewegingen stevig als gevolg van COVID-19 en de herstelperiode daarna (tussen ca 500.000 in 2019 en ca 265.000 in 2021,

[6] Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:3734.
[7] *Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ.*

en herstel daarna). Daarnaast is de verwachting dat zo'n aanpak weinig relevante aanvullende informatie zou opleveren. Immers, zo'n te onderzoeken feitelijke situatie zou binnen de bandbreedte vallen die reeds onderzocht is en niet wezenlijk verschillen van de onderzochte referentiesituaties (294.000 of 500.000 vliegtuigbewegingen) of het ondergrensalternatief (460.000). Omdat het geen wezenlijke nieuwe informatie op zou leveren, maar wel de nodige tijd zou kosten, zou het aanvullend in beeld brengen van een feitelijke situatie onnodige vertraging in de uitvoering van het RBV-vonnis betekenen. Voor het kabinet is het van belang om op korte termijn een nieuw LVB vast te stellen om de juridische basis van Schiphol en de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen.

Ten slotte adviseert de Afdeling om het gehanteerde aantal nachtvluchten in een van de referentiesituaties nader te bezien. De Raad van State vraagt hoe de in het MER gehanteerde aantal nachtvluchten (met ca 18.800 vliegtuigbewegingen in 2024) zich verhoudt tot de 27.000 nachtvluchten die volgen uit het balanced approach-pakket en op dit moment zijn toegestaan[8]. Hier geldt dat de meest knellende norm in het LVB 2008 bepaalt wat er mogelijk is in de referentiesituatie. Dat is in dit geval dat wat past binnen de grenswaarden in de handhavingspunten (18.800) en niet de aantalsnorm. Deze aanpak is conservatief, waardoor de milieueffecten niet onderschat worden. In het nader rapport wordt dit nader toegelicht.

Grenswaarde CO

Ten slotte adviseert de Afdeling om de keuze om de grenswaarde voor koolstofmonoxide (CO) te schrappen nader te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen. In het LVB zal nader invulling gegeven worden aan dit advies. Dit houdt in dat ervoor wordt gekozen om de grenswaarde voor CO te behouden in het LVB. Hoewel uit het MER volgt dat de CO-emissies in alle scenario's voldoen aan de daarvoor geldende grenswaarde, wordt hiermee juridisch ook geborgd dat met het oog op het luchthavenluchtverkeer dat mogelijk in de toekomst kan plaatsvinden duidelijk is dat aan dit vereiste moet worden voldaan.

Vervolg

In het nader rapport zal meer uitgebreid worden ingegaan op het advies van de Afdeling. Het nader rapport zal tegelijk met het LVB worden opgesteld en gepubliceerd.

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

[8] Stcrt. 2026, 13034