

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

OPENBAAR

Maatschappelijke Raad Schiphol
t.a.v. mevrouw K. Arib
Polarisavenue 15
2132 JH Hoofddorp

Bestuurskern

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Ons kenmerk

IENW/BSK-2025/132102

Datum 27 juni 2025
Betreft [Appreciatie advies Maatschappelijke Raad Schiphol inzake wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol \(LVB\)](#)

Geachte voorzitter, geachte leden van de Maatschappelijke Raad Schiphol,

Op 31 maart 2025 is uw advies ontvangen inzake de ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB).¹ Ik wil de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) hartelijk bedanken voor het uitbrengen van dit advies. Het advies is in het kader van de zienswijzenprocedure geanalyseerd en vormde een onderdeel van het Hoofdlijnenverslag² dat daarover is gepubliceerd.

In deze brief wordt uiteengezet hoe uw advies wordt geapprecieerd. Op verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat wordt een kopie hiervan tevens gedeeld met de Tweede Kamer.

Wijziging van het LVB

Het kabinet heeft in het Regeerprogramma³ het doel gesteld de rechtspositie van omwonenden van Schiphol te herstellen en de geluidsbelasting met 20% terug te dringen. Om dit laatste te bereiken is voor de eerste 15% de Europese balanced approach-procedure (BA-procedure) gevolgd. Voor het herstellen en versterken van de rechtsbescherming wordt een algehele wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) voorbereid.

De maatregelen die in de BA-procedure zijn voorgelegd, zijn gericht op inwerkingtreding per november 2025. Twee maatregelen uit dat pakket, het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 per (gebruiks)jaar en de 27.000 vliegbewegingen in de nacht, moeten in een luchthavenverkeerbesluit worden vastgelegd. De andere maatregelen uit het pakket worden vastgelegd in een ministeriële regeling en in bindende afspraken met KLM(-groep) en Schiphol.

De reden dat het kabinet ervoor heeft gekozen om enkel de maximumaantallen voortkomend uit de BA-procedure vast te leggen in een versnelde wijziging van het LVB, is omdat deze getallen op deze manier konden worden meegenomen bij

¹ Advies MRS inzake ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

² [Hoofdlijnenverslag zienswijzenprocedure LVB mei 2025](#)

³ [Regeerprogramma | Regering | Rijksoverheid.nl](#)

het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie in mei. De algehele LVB-wijziging, waarmee ook de rechtsbescherming wordt versterkt, was hiervoor niet op tijd klaar. De zienswijzeprocedure voor deze versnelde wijziging duurde van 18 februari tot en met 31 maart. De versnelde wijziging van het LVB is op 7 mei 2025 gepubliceerd.⁴

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/132102

Reactie MRS en appreciatie IenW

De MRS heeft tijdens de zienswijzeprocedure een advies ingediend en spitst zich daarbij op drie onderdelen: 1) het ontbreken van een *fair balance* bij de besluitvorming rondom de BA, 2) een onzorgvuldig doorlopen proces en 3) de gevolgen die het besluit heeft voor verder beleid. Hieronder ga ik puntsgewijs in op deze onderdelen.

1. Ontbreken van een *fair balance*

De MRS concludeert dat er met 478.000 vluchten op jaarbasis niet voldaan wordt aan het *fair balance*-vereiste uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De onderbouwing ontbreekt volgens de MRS: het is onduidelijk waarom de 20% reductie van de geluidbelasting tot een *fair balance* zou leiden en een relatieve reductie beantwoordt volgens de MRS niet de vraag of de maatschappelijke baten bij een bepaalde omvang van de luchtvaart de maatschappelijke lasten ervan rechtvaardigen. Daarnaast bekritiseert de MRS het feit dat de hoeveelheid vluchten steeds is veranderd, en boven de vereiste hoeveelheid liggen uit de door IenW uitgevoerde netwerkanalyse. Ook verwijst de MRS in haar advies naar een recente studie in opdracht van de luchtvaartsector. Hierin staan volgens de MRS sterke indicaties dat 440.000 vluchten meer welvaart voor Nederland oplevert dan 478.000 vluchten. Ten slotte geeft de MRS aan dat er met dit aantal geen sprake is van krimp omdat er *de facto* nu minder wordt gevlogen dan in het LVB wordt toegestaan.

Reactie IenW

Het ministerie erkent dat geluidshinder door luchtvaart een belangrijke zorg is voor omwonenden van Schiphol en andere luchthavens. Het ministerie streeft naar een evenwichtige aanpak die zowel de bereikbaarheid als de leefbaarheid waarborgt. De regelgeving rondom geluidshinder is gebaseerd op internationale en nationale normen en houdt rekening met verschillende vormen van hinder (geluid, emissies).

In 2024 is het Actieplan Omgevingslawaaai Schiphol (2024-2029) vastgesteld. Met dit plan wordt toegewerkt naar het verminderen van geluidsbelasting met 20%. Dit komt overeen met het streven van het kabinet zoals dat is opgenomen in het Regeerprogramma. Hiermee wil het kabinet de balans tussen omgeving, milieu, netwerkkwaliteit en economie rond de luchthaven Schiphol herstellen.

In eerste instantie wordt gestreefd naar een vermindering van 15% in november 2025, en de overige 5% volgen later. Voor de maatregelen die de eerste 15% bereiken is een Europese balanced approach-procedure gevolgd. De algehele wijziging van het LVB is niet tijdig gereed om de maximumaantallen die voortkomen uit de BA-procedure mee te nemen in de capaciteitsdeclaratie voor het winterseizoen 2025/26 van Schiphol in mei. Omdat het kabinet wil vasthouden aan de implementatie van de maatregelen uit het BA-pakket per november, legt het kabinet deze maximumaantallen vast in een versnelde wijziging van het LVB.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 556

Er wordt daarnaast onverminderd doorgewerkt aan de algehele wijziging van het LVB om een einde te maken aan de gedoogsituatie en om de rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol te herstellen en versterken. Voor de algehele wijziging wordt een milieueffectrapport (MER⁵) opgesteld. Daarin worden de milieueffecten onderzocht en wordt ook ingegaan op de luchtkwaliteit en uitstoot van schadelijke stoffen. Naast het MER worden ook de economische effecten van de voorgenomen wijziging van het LVB onderzocht. Dit met als doel om alle betrokken belangen in beeld te brengen en te kunnen betrekken bij de besluitvorming.

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/132102

2. Gevolgd proces

Volgens de MRS is er niet een zorgvuldig proces doorlopen bij het vaststellen van het LVB. De MRS verwijst naar de Nota van toelichting (p.8), waarin IenW benoemt dat er voor deze ontwerpwijziging geen milieueffectrapport hoeft opgesteld te worden, omdat er geen grenswaarden in handhavingspunten worden gewijzigd. Op voorhand is volgens de MRS echter duidelijk dat de grenswaarden in handhavingspunten bij 478.000 vluchten worden overschreden. Met die verwachting is het volgens de MRS procedureel discutabel om de ontwerpwijziging door te voeren zonder deugdelijk MER.

De MRS wijst het argument van de hand dat de ontwerpwijziging met 478.000 vluchten een verbetering zal zijn ten opzichte van de situatie van 500.000 vliegbewegingen, waar het MER NNHS 2020 van uitging. Dit argument houdt volgens de MRS geen stand, omdat de MER NNHS 2020 geen onbetwiste bron is. De Commissie milieueffectrapportage (m.e.r.) signaleerde in haar toetsingsadvies (2021) een aantal tekortkomingen en achtte correcties en aanvullingen essentieel. Die zijn nooit doorgevoerd en over het MER NNHS 2020 is nooit een besluit genomen. In het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de wettelijk vereiste toets op de gelijkwaardigheidscriteria verwacht de MRS een nadere onderbouwing van het besluit om toch te verwijzen aan het MER NNHS 2020.

Ten slotte ziet de MRS andere mogelijkheden voor het vastleggen van de capaciteit dan via een LVB-wijziging. Een alternatieve manier om ervoor te zorgen dat er in het gebruiksjaar 2025-2026 maximaal 478.000 slots worden uitgegeven, is bijvoorbeeld een ministerieel verzoek aan de luchthaven.

Reactie IenW

IenW gaat niet mee in de redenering van de MRS dat een ondeugdelijk proces zou zijn doorlopen.

De versnelde wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) is voorbereid zonder een MER-beoordeling, omdat bij deze wijziging geen aanpassing van de grenswaarden in de handhavingspunten plaatsvindt. Volgens het Omgevingsbesluit geldt in dat geval geen verplichting tot een m.e.r.

Voor de algehele wijziging van het LVB wordt wél een MER opgesteld. Hierin worden de milieueffecten van het besluit onderzocht, waaronder de gevolgen voor luchtkwaliteit en de uitstoot van schadelijke stoffen. Daarnaast worden ook de economische effecten van de voorgenomen wijziging in kaart gebracht. Het doel

⁵ In deze brief wordt het Milieueffectenrapport aangeduid met MER, en de procedure (Milieueffectenrapportage) aangeduid met m.e.r.

hiervan is om alle relevante belangen inzichtelijk te maken en deze te kunnen betrekken bij de uiteindelijke besluitvorming.

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/132102

In het MER voor het Nieuwe Normen- en Handhavingssysteem (NNHS) uit 2020 is onderzocht of bij 500.000 vliegtuigbewegingen, onder toepassing van de regels voor preferentieel baangebruik, wordt voldaan aan de eisen voor gelijkwaardige bescherming. Uit die analyse blijkt dat aan de gelijkwaardigheidscriteria wordt voldaan. Op basis van deze beschikbare informatie concludeert het kabinet dat ook bij een lager maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen per etmaal (waarvan maximaal 27.000 in de nacht), en bij verkeersafhandeling volgens preferentieel baangebruik, wordt voldaan aan die criteria.

Tot slot geldt dat het vastleggen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen alleen via een wijziging van het LVB mogelijk is. Er is geen ander juridisch instrument om dit aantal op een bindende manier te reguleren. Een ministerieel verzoek aan de luchthaven kan hierin geen vervangend alternatief bieden.

3. Gevolgen voor beleid

De ontwerpwijziging heeft consequenties voor het huidige beleid en de inzet van beleidsinstrumenten. De MRS wijst bijvoorbeeld op het belang van de ontwikkeling van aanvullende hindernormen. Het jaargemiddelde geluidsniveau vanwege vliegverkeer op een zekere locatie verklaart immers maar een kwart van de aldaar ervaren geluidshinder (Brink, 2014v). Daarom moeten er normen komen voor rustperiodes, overvliegfrequentie en het aantal passages boven een bepaald geluidsniveau per dag. Dat geeft omwonenden meer bescherming dan alleen een maximumaantal vluchten per jaar. Ook wijst de MRS op lopende initiatieven om de hinder voor de omgeving te beperken, zoals het gevelisolatieprogramma. Dat programma is gebaseerd op een maximumaantal van 440.000 vluchten per jaar en met de ontwerpwijziging kan de geluidsbelasting lokaal hoger uitvallen.

Reactie IenW

Het opnemen van één of meerdere aanvullende hindernormen was niet mogelijk in deze LVB-wijziging. De uitwerking van deze normen en vervolgens de hoogte van de grenswaarden die hierbij horen, vergen veel meer tijd dan past voor het vaststellen van het LVB. Niettemin ziet IenW wel toegevoegde waarde in aanvullende hinderindicatoren als onderdeel van het geluidstelsel. Daarom wordt dit onderwerp uitgewerkt binnen de ontwikkeling van het nieuwe stelsel vliegtuiggeluid als onderdeel van spoor 3. De MRS is onderdeel van de Nationale Klankbordgroep die voor de ontwikkeling van dit stelsel is opgericht.

Voor wat betreft het aanpassen van het gevelisolatieprogramma (de regeling gevelisolatie Schiphol 2023) is reeds met de MRS besproken dat IenW gaat onderzoeken of het vaststellen van een maximumcapaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen aanleiding geeft tot het uitbreiden van de gevelisolatieregeling.

Vervolg Schiphol-beleid

Op 28 mei 2025 heeft het kabinet de 'roadmap Schiphol' aangeboden aan de Tweede Kamer. Door middel van deze roadmap wil het kabinet duidelijkheid bieden aan zowel de omwonenden als de luchtvaartsector over welke stappen worden ondernomen om te komen tot afname van geluidshinder rondom de

luchthaven, herstel van de rechtspositie van omwonenden en perspectief op beheerste groei. Kortweg bestaat de roadmap uit 3 fasen:

- Fase 1 waarin 15% geluidsreductie wordt behaald (waarbij de 15% bovenop de autonome ontwikkelingen moet worden gerealiseerd),
- Fase 2 waarin de overige 5% geluidsreductie wordt behaald (inclusief de autonome ontwikkelingen),
- Fase 3 waarin dan beheerste groei van het aantal vliegtuigbewegingen kan worden gerealiseerd, als er extra verstillingsmaatregelen optreedt (bijvoorbeeld als gevolg van verdere vlootvernieuwing). De ruimte die dan ontstaat, zal voor de helft ten goede komen aan de sector, en voor de helft aan de omgeving.

Om deze stappen te kunnen zetten is samenwerking met alle betrokken partijen essentieel. Daarom blijft het ministerie graag in contact met de MRS om hierover gezamenlijk van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

ing. R. (Robert) Tieman

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/132102