

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-2025/86044

Datum 19 mei 2025
Betreft Appreciatie reactie Maatschappelijke Raad Schiphol
inzake methode handhavingspunten en grenswaarden
t.b.v. wijziging LVB Schiphol 2024

Geachte voorzitter, geachte leden van de Maatschappelijke Raad Schiphol,

Op 30 januari 2025 heb ik uw reactie ontvangen inzake de methode handhavingspunten en grenswaarden t.b.v. wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB).¹ Ik wil de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) hartelijk bedanken voor het uitbrengen van dit advies.

In deze brief wordt uiteengezet hoe ik uw reactie apprecieer en hoe het vervolgproces eruitziet voor wat betreft de wijziging van het LVB. U ontvangt deze reactie later dan u van IenW gewend bent. Dit heeft er mee te maken dat er afstemming nodig was, onder andere met LVNL.

Wijziging van het LVB

Het ministerie van IenW werkt aan een algehele wijziging van het LVB om het anticiperend handhaven te kunnen beëindigen. In deze wijziging is bijzondere aandacht voor effectieve rechtsbescherming voor omwonenden, onder andere door het toevoegen van meer handhavingspunten voor geluid in de ruimere omgeving van de luchthaven. In het nieuwe stelsel komen handhavingspunten in alle woonplaatsen binnen de 45dB(A) Lden-contour.

Voor de algehele wijziging van het LVB wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het ministerie heeft ervoor gekozen om als eerste stap in dat proces een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) te publiceren, waarin de uitgangspunten en de strekking van het onderzoek zijn beschreven. De NRD is op 27 juni 2024 gepubliceerd.² De MRS heeft hierop een reactie ingediend.

Tegelijkertijd werkt IenW aan het opstellen van het ontwerpbesluit en de uitwerking van het handhavingssysteem waarmee praktische en effectieve rechtsbescherming wordt geboden voor omwonenden. Tijdens informele participatiemomenten heeft IenW hierover gesprekken gevoerd met de MRS, de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Schiphol en sectorpartijen. Deze belanghebbenden hebben zo de mogelijkheid

¹ Reactie MRS op methode handhavingspunten en grenswaarden t.b.v. wijziging LVB

² [Notitie Reikwijdte en Detailniveau Voor de milieueffectrapportage wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol](#)

gekregen om gedurende het ontwerpproces input te leveren op verschillende onderdelen van de LVB-wijziging. Op een later moment volgt de formele zienswijzeprocedure waarin eenieder de mogelijkheid krijgt om een reactie te geven op deze LVB-wijziging en het MER.

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/86044

Reactie MRS en appreciatie IenW

De MRS kiest ervoor om voorafgaand aan deze zienswijzeprocedure een reactie uit te brengen over het nieuwe stelsel. Ten eerste wil ik de MRS bedanken voor het uitbrengen van deze constructieve punten. Hieronder ga ik puntsgewijs in op uw inbreng.

1. Maak gezondheid het uitgangspunt

De MRS vindt dat in het nieuwe LVB de bescherming van de gezondheid van mensen in plaats van bescherming van de luchtvaartoperatie het uitgangspunt bij de bepaling van de grenswaarden zou moeten zijn. Dit is volgens de MRS nodig om hen effectief te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van vliegtuiggeluid.

Reactie IenW

IenW herkent het beeld niet dat dat het beschermen van de operatie op Schiphol het uitgangspunt is van deze LVB-wijziging. Het beleid rondom Schiphol is gestoeld op drie doelstellingen. De eerste doelstelling is erop gericht de rechtspositie van omwonenden te herstellen, zoals ook door de rechter in de RBV-zaak is opgedragen.³ De tweede doelstelling betreft het stapsgewijs verminderen van de geluidshinder in de omgeving van Schiphol met 20%.⁴ De derde doelstelling is het ontwikkelen van een nieuw normenstelsel met daarbij continue afname van hinder.⁵ Deze drie doelstellingen vormen de uitgangspunten voor de verschillende initiatieven van IenW.

De eerste doelstelling vult IenW in met deze LVB-wijziging door meer handhavingpunten op te nemen in een groter gebied rondom de luchthaven. Hiermee geeft IenW invulling aan het RBV-vonnis dat de Staat beveelt om een vorm van rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden – dus ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen – waarin bovendien de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen.

Om geluidshinder te reduceren doorloopt IenW de BA-procedure. Dit leidt in deze fase 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 is vastgelegd in de versnelde LVB-wijziging. Hiermee samenhangend is ook een beleidswijziging voor het resterende geluidsdoel vastgelegd, waarmee autonome vlootvernieuwing na november 2025 onderdeel wordt van de maatregelen om het resterende geluidsdoel te realiseren.⁶

³ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 519

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 523

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 519

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 556

De derde doelstelling betreft de ontwikkeling van een nieuw normenstelsel. Een belangrijk element daarin is het sturen op normen in plaats van het sturen op vliegtuigbewegingen.

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/86044

Uiteindelijk zal het LVB moeten voldoen aan het Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), wat onder andere inhoudt dat er een fair balance dient te bestaan bij de totstandkoming van het besluit. Het besluit wordt onderbouwd in de nota van toelichting bij het LVB. Dit kan worden getoetst in de voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer, maar ook door de Raad van State bij haar advisering.

Overigens worden er momenteel onderzoeken uitgevoerd in het kader van het MER, welke een beeld geven van de gezondheidseffecten van de LVB-wijziging. Het MER wordt tegelijk met het ontwerpbesluit ter inzage gelegd.

2. Aanvullende hinderindicatoren

Om omwonenden voldoende bescherming te bieden tegen vliegtuiggeluid is het volgens de MRS noodzakelijk om vast te stellen hoeveel geluidbelasting vanuit het oogpunt van volksgezondheid aanvaardbaar is. De MRS benoemt een aantal aanvullende hinderindicatoren die de basis kunnen vormen voor het nieuwe handhavingstelsel. Genoemd worden onder andere frequentie en piekgeluid.

Reactie IenW

IenW sluit aan bij de analyse van de MRS dat een aanvullende hinderindicator meerwaarde kan bieden bij de reductie van hoge maximale geluidsniveaus. IenW heeft de MRS meermaals aangegeven dat bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel vliegtuiggeluid dit nadrukkelijk op tafel ligt, waarbij we o.a. kijken naar de haalbaarheid. Omwille van het spoedig herstel van de rechtsbescherming wordt het LVB voorafgaand aan dit nieuwe stelsel gewijzigd. Vanwege het herstel van de rechtsbescherming is het belangrijk om het LVB zo snel mogelijk in werking te laten treden. Dit wordt onderstreept door de gerechtelijke uitspraak in de RBV-zaak.

3. Dalende grenswaarden vastleggen in het LVB

De MRS benoemt dat er binnen het stelsel van grenswaarden meer kan worden gevlogen omdat vliegtuigen langzaam minder lawaaiig worden. Dit levert geluidruimte op binnen de grenswaarden welke dan zou kunnen worden opgebruikt door meer vliegtuigbewegingen. Het jaarlijks verlagen van de grenswaarden kan volgens de MRS dat onwenselijke effect helpen voorkomen.

Reactie IenW

Het klopt dat met het stiller worden van de vloot verwacht mag worden dat de totale geluidbelasting rondom de luchthaven afneemt. Dit betekent dat de grenswaarden in de handhavingpunten en het totale volume geluid (TVG) dat is toegestaan op termijn minder knellend zullen zijn. Dit betekent niet dat er dan ook meer vliegtuigbewegingen mogelijk zijn op Schiphol. Het maximum aantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit de BA-procedure (478.000, waarvan 27.000 in de nacht) wordt namelijk opgenomen in het LVB en mag niet overschreden worden. Daarnaast wordt bij het bepalen van de hoogte van de grenswaarden in handhavingpunten uitgegaan van afhandeling van het vliegverkeer volgens de regels voor preferent baangebruik. Er ontstaat dus niet zomaar ruimte om het verkeer anders af te handelen. In het MER wordt ook onderzoek gedaan naar de

verwachte milieueffecten in 2030. Onderdeel van de nadere besluitvorming is of en hoe dat een plek moet krijgen in het LVB. Dit heeft raakvlakken met het nieuwe normenstelsel dat voor die periode reeds is voorzien. Met de algehele LVB wijziging is geen afbouwpad of dalende (lokale) grenswaarden voorzien. Het te ontwikkelen nieuwe normenstelsel biedt de mogelijkheid om te sturen op geluidsnormen.

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/86044

4. Handhaving

De MRS maakt zich zorgen over de voorgestelde werkwijze voor wat betreft de handhaving op de grenswaarden voor geluid en een deel van de baangebruiksregels (3b en 4). Voor effectieve handhaving is het volgens de MRS belangrijk dat duidelijk is wie verantwoordelijkheid draagt voor het naleven van de norm en dat er een directe relatie bestaat tussen het overschrijden van de norm en de sanctie. De voorgestelde gezamenlijke sectorverantwoordelijkheid is volgens de MRS echter omslachtig en de voorgestelde bestuurlijke boete volgt pas twee jaar na de overtreding.

Reactie IenW

In de voorgestelde wijziging van het LVB in 2021 werd LVNL als enige partij verantwoordelijk gesteld voor naleving van de vier regels met betrekking tot strikt preferentieel baangebruik. In de algehele wijziging van het LVB, waar momenteel aan wordt gewerkt, is uitgegaan van de verdeling van de verantwoordelijkheid zoals die is vastgelegd in 2016. De eerste en tweede regel zijn gericht aan LVNL, waarmee LVNL verantwoordelijk wordt gehouden voor naleving van deze regels. IenW is van mening dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de derde regel met betrekking tot landend verkeer en de vierde regel niet uitsluitend bij LVNL kan worden neergelegd en daarom worden deze regels aan de sectorpartijen gezamenlijke gericht.

Niettemin zijn de zorgen van de MRS herkenbaar. Het is een afweging tussen het hebben van één normadressant wat de handhaving duidelijker maakt en het opleggen van de norm aan alle partijen die invloed hebben op de naleving wat betere naleving bevordert.

5. Dekking handhavingstelsel

Hoewel de MRS een aantal aspecten van het nieuwe stelsel ondersteunt, is de MRS het niet eens met de methodologische woonplaatsen-aanpak. De MRS vraagt aandacht voor gebieden die geen dekking hebben binnen een straal van 2km. Ook vraagt de MRS aandacht voor gebieden waar juist veel handhavingpunten liggen. De MRS stelt een maatwerkaanpak voor om handhavingpunten tussen deze gebieden als het ware uit te wisselen. De MRS doet ten slotte de suggestie om te onderzoeken of er 'schil' van *flexibele handhavingpunten* kan worden vastgesteld. Dat zijn locaties waarin de verwachte Lden-waarde wordt berekend voorafgaand aan ieder gebruiksjaar. Als er daarbij waarden boven 45dB-Lden blijken te liggen, worden die handhavingpunten gedurende dat gebruiksjaar rechtsgeldig.

Reactie IenW

Als onderdeel van de LVB-wijziging heeft het ministerie een nieuwe methode ontwikkeld om de locaties van de handhavingpunten te bepalen. Het uitgangspunt is dat iedere woonplaats die geheel of gedeeltelijk in de 45dB(A) Lden-contour ligt ten minste één handhavingspunt krijgt (en hetzelfde geldt voor 40dB(A) Lnight).

De aanpak leidt tot een stelsel waarin een duidelijke koppeling bestaat tussen woonlocaties van omwonenden en handhavingspunten. De gemiddelde afstand tussen omwonenden en het dichtstbijzijnde handhavingspunt is aanzienlijk kleiner dan wanneer uitgegaan wordt van een contourenbenadering (zoals in het vigerende stelsel), zonder dat dit een heel groot aantal handhavingspunten oplevert zoals bij de rasterbenadering.

Het ministerie heeft gekeken wat in het nieuwe stelsel de gemiddelde en maximale afstand is tussen omwonenden en handhavingspunten binnen de contour. Hieruit blijkt dat de gemiddelde (en maximale) afstand tot een handhavingspunt in het nieuwe stelsel sterk afneemt. In het huidige stelsel is de gemiddelde afstand meer dan vier kilometer. Door de extra handhavingspunten wordt dit ruim minder dan 1.000 meter. Dit betekent niet dat alle woonlocaties binnen twee kilometer van een handhavingspunt zullen liggen met het nieuwe stelsel. Om ervoor te zorgen dat het stelsel met handhavingspunten voldoende dekkend is, zijn er aanvullend op het uitgangspunt dat iedere woonplaats binnen de contour tenminste één handhavingspunt krijgt, handhavingspunten toegevoegd op basis van aanvullende criteria. Tot slot is gecontroleerd of de ligging van de resulterende set aan handhavingspunten tot een voldoende dekkend stelsel leidt. Het ministerie heeft tijdens het informele participatieproces een kaartje van de verdeling van de handhavingspunten gedeeld (met 2.000 meter straal ingetekend) dat is gebruikt als onderdeel van een analyse om de spreiding van handhavingspunten en woonlocaties te visualiseren en te controleren. De gekozen aanpak leidt tot een 'dekkend' stelsel met handhavingspunten waarmee praktische en effectieve rechtsbescherming wordt geboden.

Het is belangrijk te vermelden dat vanuit het stelsel van handhavingspunten als geheel – en dus niet alleen lokaal in de buurt van een handhavingspunt – een beschermende werking uitgaat. Immers: wanneer een route wordt gekozen die afwijkt richting woonkernen worden nabijgelegen handhavingspunten zwaarder belast. Dit betekent dat ook de gebieden die op grotere afstand 'achter' een handhavingspunt liggen, beschermd worden door de gehele werking van het stelsel.

De gekozen aanpak leidt op een transparante wijze, namelijk op basis van zoveel mogelijk algemene (en dus niet-arbitraire) regels, tot een set van handhavingspunten die voldoende fijnmazig is en een duidelijke koppeling kent tussen woonlocaties en handhavingspunten. Dat niet alle woonlocaties op eenzelfde afstand van een handhavingspunt liggen doet daar niet aan af. Het ministerie vindt het daarom niet wenselijk om verder maatwerk toe te passen in de locatiebepaling van de handhavingspunten. Dit komt de navolgbaarheid van het stelsel niet ten goede.

IenW merkt ten slotte op dat de MRS een suggestie doet over het aanbrengen van flexibiliteit van de locaties van handhavingspunten. IenW werkt het stelsel verder uit en hierbij is het actueel houden van de locaties van de handhavingspunten en hoogtes van de grenswaarden in de handhavingspunten een aandachtspunt. Hierbij is bijvoorbeeld een afweging hoe om te gaan met de herkenbaarheid van handhavingspunten. Als tegelijkertijd locatie en hoogte worden aangepast is het minder eenvoudig om te zien of dit voor het gebied een verhoging of een verlaging van de geluidbelasting betekent. En bij aanpassingen in de

handhavingspunten is natuurlijk ook van belang dat het stelsel uitvoerbaar moet zijn.

Programma Omgeving
Luchthaven Schiphol

Vervolg LVB-wijzigingen

IenW werkt stapsgewijs aan het wijzigen van het LVB. Zoals bekend zijn op 7 mei 2025 de aantallen vliegtuigbewegingen op het etmaal en in de nacht vastgelegd in de versnelde wijziging van het LVB.⁷ Nu volgt een wijziging om het nieuwe handhavingssysteem vast te leggen. Voor deze algehele LVB-wijziging volgt de zienswijzeprocedure naar verwachting later in 2025. Ik hoop op waardevolle inbreng vanuit de MRS, zoals dat inmiddels gebruik is geworden.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2024/86044

Hoogachtend,

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
namens deze,

Heleen Groot
Directeur Programma Omgeving Luchthaven Schiphol

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 556