Raad van State

No. W17.26.00246/IV 's-Gravenhage, 9 september 2026

Bij Kabinetsmissive van 4 augustus 2026, no.2026001629, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van regels voor preferentieel baangebruik, wijziging van de handhavingspunten geluidsbelasting, de maximum aantallen vliegtuigbewegingen en enige andere wijzigingen, en van het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 1981, 343), met nota van toelichting.

Samenvatting

Luchthaven Schiphol wordt gereguleerd door in het bijzonder titel 8.2 van de Wet luchtvaart. Uit deze titel volgt dat in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB Schiphol) luchtverkeerwegen worden beschreven en regels omtrent het luchthavenluchtverkeer worden opgenomen voor zover die regels nodig zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting.

Na een periode waarin de regels van het LVB Schiphol als gevolg van anticiperend handhaven[1] in beperkte mate werden gehandhaafd, beoogt het ontwerpbesluit te voorzien in een nieuwe regeling van de verhouding tussen de exploitatie van de luchthaven Schiphol en de omgeving. Met het ontwerpbesluit komt een einde aan het anticiperend handhaven en wordt gestreefd naar herstel van de rechtsbescherming van omwonenden.

De normering van de luchthaven Schiphol in het ontwerpbesluit sluit aan bij de doelstelling van een stapsgewijze reductie tot 20% minder ernstig gehinderden en woningen op het etmaal en 15% minder ernstig slaapverstoorden en woningen in de nacht tot en met 2029 ten opzichte van de referentiesituatie 1 november 2024. Het ontwerpbesluit voorziet onder meer in een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 gedurende het etmaal per gebruiksjaar, waarvan 27.000 in de nacht, grenswaarden voor stoffen en geluid en een totaal volume geluid.

Ook is er, ter verbetering van de rechtsbescherming, voorzien in een verplichting om een beheersplan op te stellen indien tijdens het gebruiksjaar een grenswaarde dreigt te worden overschreden. Mits aan de daarvoor geldende vereisten is voldaan, voorziet het ontwerpbesluit in een gefaseerde verhoging tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

[1] Kort gezegd: er wordt geen maatregel opgelegd bij overschrijding van een geluidsgrenswaarde, mits de overschrijding het gevolg is van het uitvoeren van de baangebruiksregels.

AAN DE KONING

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft 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. De Afdeling maakt een opmerking over de mogelijkheden voor de ILT om bij te sturen bij (dreigende) overschrijdingen van geluidgrenswaarden. Voor verbetering van de rechtsbescherming van omwonenden is het van belang dat duidelijk is welke stuurmaatregelen de ILT kan treffen bij een (dreigende) overschrijding.

Het instrumentarium dat de ILT hiertoe in handen heeft moet voldoende effectief zijn om een overschrijding zoveel mogelijk te voorkomen en bij een daadwerkelijke overschrijding maatregelen te kunnen treffen om de overschrijding te beëindigen. Om voldoende grip te houden op een goede balans tussen de exploitatie van Schiphol en de omgeving, is het ook van belang dat iedere stap die leidt tot een groei van het aantal vliegtuigbewegingen naar (uiteindelijk) 500.000 per gebruiksjaar pas kan worden genomen indien is verzekerd dat aan de randvoorwaarden daarvoor is voldaan.

De Afdeling maakt tevens opmerkingen in verband met de wettelijke eisen die worden gesteld aan (de motivering van) de gekozen normering in het ontwerpbesluit. Die wettelijke eisen zijn zowel gericht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 van het EVRM) als op het herziene milieueffectrapport (artikel 11.16 van het Omgevingsbesluit). De Afdeling constateert dat de toelichting nog niet alle elementen bevat die het mogelijk maken om vast te stellen dat aan deze wettelijke vereisten is voldaan.

Zo is, wat betreft de toelichting inzake de verenigbaarheid met artikel 8 van het EVRM, niet toegelicht op welke wijze de gevolgen van preferentieel baangebruik voor specifieke groepen omwonenden zijn verdisconteerd in de belangenafweging. Ook adviseert de Afdeling om een nadere motivering te geven van de keuze om de 40 dB(A) Lnight-contour als uitgangspunt te nemen om de handhavingspunten voor de nachtperiode te bepalen.

Wat betreft de verenigbaarheid met de wettelijke vereisten uit het Omgevingsbesluit kan op basis van het opgestelde herziene milieueffectrapport en de toelichting bij het ontwerpbesluit op dit moment nog niet worden vastgesteld dat een adequate beschrijving is gegeven van de redelijke alternatieven voor het project en de gehanteerde referentiesituaties. Dit is nodig om te komen tot een voldragen afweging van het milieubelang in de besluitvorming.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, van het ontwerpbesluit.

Advies

1. Inleiding

a. *Hoofddoelstellingen van het ontwerpbesluit*
In juni 2022 heeft het toenmalige kabinet over de luchthaven Schiphol besloten om te komen tot een hernieuwde balans tussen economische belangen en omgevingsbelangen (Hoofdbesluit).[2] Om deze nieuwe balans te realiseren, is onder meer een geluidsdoel gesteld met een stapsgewijze reductie tot 20% minder ernstig gehinderden en woningen op het etmaal en 15% minder ernstig slaapverstoorden en woningen in de nacht tot en met 2029 ten opzichte van de referentiesituatie 1 november 2024.[3]

De uitvoering van het Hoofdbesluit heeft geresulteerd in het voorliggende ontwerpbesluit, waarmee – samengevat weergegeven – vier doelstellingen worden nagestreefd:

1. Een juridische basis bieden voor de exploitatie van Schiphol en daarmee het beëindigen van anticiperend handhaven – een gedoogsituatie tot een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 per gebruiksjaar;
2. Opvolging geven aan de bevelen uit het vonnis van de rechtbank Den Haag in de RBV-zaak,[4] waaronder het herstel van praktische en effectieve rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol;
3. De geluidbelasting op de omgeving verminderen door de maatregelen die voortvloeien uit de doorlopen balanced approach-procedure (hierna: BA-procedure)[5] vast te leggen en te borgen via in acht te nemen geluidgrenswaarden; daarbij is het door het kabinet geformuleerde geluidsdoel van (doorslaggevend) belang;[6]
4. Ter verbetering van de rechtsbescherming van bewoners in de omgeving van Schiphol een stelsel met meer handhavingspunten introduceren; daarbij wordt

[2] Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022 van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2021/22, 29665, nr. 432.
[3] Kennisgeving Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024–2029 (Stcrt. 2024, 22662).
[4] Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.
[5] Zie de Verordening (EU) nr. 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG (PbEU 2014, L 173). Deze procedure moet zijn doorlopen voordat ter voorkoming van geluidshinder exploitatiebeperkingen worden opgelegd. De procedure is er vooral op gericht dat exploitatiebeperkingen pas worden ingevoerd op het moment dat er geen voor de luchtvaart minder belemmerende alternatieven mogelijk zijn om geluidshinder terug te dringen.
[6] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2, '(Juridische) noodzaak voor herstel van de balans tussen Schiphol en leefomgeving: herstel rechtspositie en verminderen geluidsbelasting' en paragraaf 3.1.1.4, 'Doorlopen procedure voor de luchthaven Schiphol'.

ook het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (hierna: NNHS) ten aanzien van het preferentieel baangebruik geïmplementeerd.[7]

b. *Vastleggen maximumaantal vliegtuigbewegingen en geluidnormering*
Met het oog op het bereiken van deze doelstellingen voorziet het ontwerpbesluit in een aantal substantiële wijzigingen ten opzichte van het vorige LVB. Twee geluidreducerende maatregelen die voortvloeien uit de gevolgde BA-procedure worden rechtstreeks in het ontwerpbesluit verankerd, namelijk het vastleggen van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar van 478.000 gedurende het etmaal, waarvan 27.000 in de nacht.

Daarbij is op termijn ook voorzien in een gefaseerde verhoging van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen tot maximaal 500.000 bij verdere vlootverstilling. Die verhoging kan pas in gang worden gezet wanneer aan de daarvoor gestelde vereisten is voldaan, zoals het halen van het door het kabinet geformuleerde geluidsdoel inzake ernstig gehinderden en slaapverstoorden.[8]

Andere maatregelen die volgen uit de BA-procedure, zoals het inzetten van stillere toestellen in de nacht, het weren van de meest lawaaiige toestellen en stimulering van stillere toestellen via tariefdifferentiatie, vinden hun weerslag in de voorgestelde grenswaarden voor geluid. Daarbij gaat het in de eerste plaats om in acht te nemen grenswaarden voor de geluidbelasting in verschillende handhavingspunten in woonplaatsen die zich bevinden binnen de 45 Lden-contour en de 40 Lnight-contour rond Schiphol.

Met het oog op de verbetering van de rechtsbescherming van bewoners in de omgeving van Schiphol wordt het aantal handhavingspunten uitgebreid van 35 tot 148 op het etmaal[9] en van 25 tot 59 in de nacht[10] en zijn ook de grenswaarden in de handhavingspunten opnieuw bepaald. Deze grenswaarden sluiten enerzijds aan bij de maatregelen die volgen uit de doorlopen BA-procedure en zijn anderzijds afgestemd op het kunnen uitvoeren van de exploitatie van Schiphol in de nieuwe situatie met maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal, waarvan maximaal 27.000 in de nacht. Daarnaast voorziet het ontwerpbesluit in normering van het Totaal Volume Geluid (TVG), zowel voor het etmaal als voor de nacht. Dit betreft een aparte, zelfstandige geluidnormering van het geluid van alle toegestane vliegtuigbewegingen in een gebruiksjaar.[11]

---

[7] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3, 'Doel en noodzaak algehele LVB-wijziging'.
[8] Voorgestelde artikelen 4.2.3a en 4.2.3b van het LVB Schiphol.
[9] Bijlage 2 'Handhavingspunten etmaalperiode behorend bij artikel 4.2.1'; bijlage II bij artikel I, onder U.
[10] Bijlage 3 'Handhavingspunten periode van 23.00 uur tot 7.00 uur behorend bij artikel 4.2.2'; bijlage III bij artikel I, onder V.
[11] Voorgestelde artikelen 4.2.1 en 4.2.2 van het LVB Schiphol.

Het vastgestelde maximumaantal vliegtuigbewegingen, de grenswaarden in de handhavingspunten en het TVG moeten tezamen ervoor zorgen dat de geluidbelasting en -hinder voor de omgeving binnen de gestelde kaders blijft.[12]

c. *Implementatie Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel*
In het ontwerpbesluit wordt ook voorzien in een aantal regels die voortvloeien uit het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (hierna: NNHS). In de eerste plaats gaat het daarbij om regels met betrekking tot het preferentieel baangebruik, die moeten leiden tot beperking van de geluidbelasting van omwonenden en vermindering van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden.[13] In de tweede plaats gaat het om regels in verband met de jaarlijks vast te stellen gebruiksprognose en evaluatie.

Jaarlijks moet de exploitant van de luchthaven een gebruiksprognose voor het voorgenomen gebruik in het komende gebruiksjaar opstellen, waarbij moet worden voldaan aan de regels in het LVB. Gedurende het gebruiksjaar moet er oog zijn voor de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG). Dit is de aan het eind van het gebruiksjaar verwachte geluidbelasting, die op een bepaald moment in de loop van het gebruiksjaar wordt bepaald en die wordt berekend aan de hand van het feitelijk gebruik van de luchthaven tot dat moment, gevoegd bij het verwachte gebruik in de rest van het gebruiksjaar.

Het is mogelijk dat in de loop van het gebruiksjaar blijkt dat de ZOG in een bepaald handhavingspunt hoger is dan de voor dat punt vastgestelde grenswaarde. In dat geval moet de luchthavenexploitant in samenspraak met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruik maken binnen vier weken na het einde van de maand waarin deze ZOG door de exploitant is vastgesteld een beheersplan opstellen. Het beheersplan bevat maatregelen waarmee overschrijding van de grenswaarde aan het einde van het gebruiksjaar wordt voorkomen. In zo'n beheersplan mag worden bepaald dat van de regels voor preferentieel baangebruik wordt afgeweken, voor zover de ruimte in de grenswaarden in de handhavingspunten dit toelaat.[14] Na afloop van het gebruiksjaar moet een evaluatie worden uitgevoerd.

d. *Handhaving en rechtsbescherming*
Met het ontwerpbesluit is tevens beoogd het handhavingsinstrumentarium van de ILT te verbeteren, onder andere door beter toezicht gedurende het gebruiksjaar mogelijk te maken.[15]

---

[12] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1, 'Driedubbel slot op de deur: maximering geluid rond luchthaven Schiphol'.
[13] Voorgesteld artikel 3.1.6 van het LVB Schiphol.
[14] Voorgesteld artikel 3.1.6 van het LVB Schiphol; voorgestelde artikelen 4.2.1 en 4.2.2 van het LVB Schiphol.
[15] Voorgestelde artikelen 4A.1 en 4A.2 van het LVB Schiphol.

In dat verband moet allereerst worden opgemerkt dat tijdens het gebruiksjaar nog niet op de geluidgrenswaarden in het LVB kan worden gehandhaafd. Pas na afloop van het gebruiksjaar kan namelijk worden vastgesteld of zich een overschrijding daarvan heeft voorgedaan. Zowel de grenswaarden die gelden in de handhavingspunten als de grenswaarden die gelden voor het TVG bevatten immers een normering voor het gehele gebruiksjaar.

Wanneer echter al tijdens het gebruiksjaar wordt vastgesteld dat zich een *dreigende* overschrijding van een grenswaarde voordoet, geldt de verplichting voor de luchthavenexploitant om, in samenspraak met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de betrokken luchtvaartmaatschappijen, een beheersplan op te stellen met maatregelen om de dreigende overschrijding te voorkomen. De maatregelen die in dat beheersplan worden opgenomen moeten worden uitgevoerd. De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van dit beheersplan.

Tegen het niet of niet tijdig opstellen van een (adequaat) beheersplan om een (dreigende) overschrijding te voorkomen kan de ILT handhavend optreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom.[16] Bewoners kunnen de ILT verzoeken om gedurende het gebruiksjaar toezicht te houden op de ZOG in handhavingspunten en de ILT zo nodig verzoeken om het opstellen van een beheersplan af te dwingen.[17]

Na afloop van het gebruiksjaar toetst de ILT of de geluidgrenswaarden zijn nageleefd. Wanneer de ILT een overschrijding van grenswaarden heeft vastgesteld, kan het een of meer maatregelen opleggen om een overtreding in het volgende gebruiksjaar te voorkomen. Wanneer in dat nieuwe gebruiksjaar blijkt dat zich nog steeds een overschrijding van grenswaarden voordoet en de maatregelen dus niet het beoogde effect hebben gehad, kan het ILT – in het daaropvolgende jaar – een bestuurlijke boete opleggen aan de exploitant van de luchthaven.[18]

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt met de toename van het aantal handhavingspunten beoogd de rechtsbescherming van omwonenden van Schiphol te verbeteren. Zo kunnen beroepsgerechtigde omwonenden beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de vaststelling van het LVB Schiphol, waartoe ook de in de handhavingspunten opgenomen geluidgrenswaarden behoren. Ook kunnen belanghebbende bewoners bij een overschrijding van grenswaarden na afloop van het gebruiksjaar de ILT verzoeken om maatregelen te treffen ter voorkoming van een overschrijding van grenswaarden in het volgende gebruiksjaar.

---

[16] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.3.2, 'Handhavingsverzoeken' en paragraaf 5.2, 'Toezicht en handhaving'.
[17] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.3.2, 'Handhavingsverzoeken'.
[18] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.3.2 'Handhavingsverzoeken'.

e. *Overige wijzigingen*
Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat het ontwerpbesluit nog een aantal overige wijzigingen bevat. Zo is er niet alleen een wijziging van de grenswaarden voor geluid, maar eveneens van de grenswaarden voor de uitstoot van stoffen.[19] Ook wordt onder meer het aantal toegestane afwijkingen van de beperking op het gebruik van de Aalsmeerbaan geregeld,[20] afwijkingen van het baan- en routegebruik vanwege jaarlijks onderhoud,[21] de procedure voor het verrichten van groot onderhoud,[22] en de verplichting om te taxiën met het minimaal noodzakelijk aantal motoren.[23]

f. *Leeswijzer*
Met het ontwerpbesluit wil de regering een belangrijke stap zetten in het streven naar vermindering van de geluidhinder op de omgeving van de luchthaven Schiphol en in het bijzonder het herstel van de rechtsbescherming van omwonenden. De Afdeling onderschrijft het belang om een evenwicht te vinden tussen belangen van de luchthaven en diens gebruikers en de belangen van omwonenden. De Afdeling maakt opmerkingen bij de volgende aspecten van het ontwerpbesluit.

In punt 2 wordt de vraag aan de orde gesteld welke stuurmaatregelen getroffen kunnen worden bij een (dreigende) overschrijding van geluidsgrenswaarden en wordt ingegaan op het proces van gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen. Punt 3 gaat in op de verhouding van het ontwerpbesluit tot fundamentele rechten. Punt 4 gaat in op de verhouding van het ontwerpbesluit en het (herziene) (project-)milieueffectrapport tot de wettelijke vereisten uit het Omgevingsbesluit. Tot slot behandelt punt 5 het schrappen van de grenswaarde voor de stof CO (koolstofmonoxide).

2. <u>Normering van de inhoud van het LVB Schiphol</u>

De Afdeling gaat in deze paragraaf in op de maatregelen die worden getroffen met het oog op herstel van de rechtsbescherming voor omwonenden. Daarbij zijn de volgende drie punten van belang: de stuurmaatregelen die gedurende het gebruiksjaar (punt 2.a) en na afloop van een gebruiksjaar waarin de grenswaarden niet blijken te zijn gehaald (punt 2.b) kunnen worden getroffen, en de controle op een gefaseerde verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen tot (uiteindelijk) 500.000 (punt 2.c). In alle drie de gevallen laat de toelichting onhelderheden bestaan over de procedure en daarmee over de zekerheid dat de grenswaarden uiteindelijk worden nageleefd en over de mogelijkheden voor rechtsbescherming.

---

[19] Voorgesteld artikel 4.3.1 van het LVB Schiphol.
[20] Voorgesteld artikel 3.1.5, zesde lid, van het LVB Schiphol.
[21] Voorgesteld artikel 3.1.5a van het LVB Schiphol.
[22] Voorgesteld artikel 3.1.5b van het LVB Schiphol.
[23] Voorgesteld artikel 3.2.1, eerste lid, van het LVB Schiphol.

a. *Stuurmaatregelen gedurende het gebruiksjaar*

In het stelsel van de Wet luchtvaart zitten, gedurende het gebruiksjaar, beperkingen aan de mogelijkheden tot handhavend optreden door de ILT en daarmee ook aan de rechtsbeschermingsmogelijkheden van belanghebbenden.

In dat verband maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit.

i. Het beheersplan

Zoals hiervoor onder 1.c en 1.d is vermeld, kan de ILT gedurende het gebruiksjaar niet – bij wijze van lik-op-stuk-handhaving – overgaan tot het opleggen van (handhavings)maatregelen bij een (dreigende) overschrijding van geluidgrenswaarden. Wel wordt Schiphol met het voorliggende ontwerpbesluit verplicht om tijdens het gebruiksjaar bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde in samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen binnen vier weken na het einde van de maand waarin de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG) is vastgesteld een beheersplan te maken.

In dat beheersplan moet worden aangetoond op welke manier wordt voorkomen dat de dreigende overschrijding van de grenswaarde daadwerkelijk plaatsvindt.[24] De sectorpartijen moeten in dat beheersplan beschrijven welke stuurmaatregelen zij willen treffen om een overschrijding gedurende het gebruiksjaar te voorkomen. Dit beheersplan moet aan de ILT worden toegestuurd. De ILT kan aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het beheersplan. Een belangrijke voorwaarde bij het treffen van stuurmaatregelen is dat deze – naar het oordeel van LVNL – veilig en uitvoerbaar moeten zijn.[25]

De verplichting tot het opstellen van een beheersplan bij een dreigende overschrijding van grenswaarden kan de positie van omwonenden versterken. Het is echter nog niet duidelijk welk soort stuurmaatregelen zo'n beheersplan kan bevatten om ervoor te zorgen dat een dreigende overschrijding van grenswaarden alsnog kan worden voorkomen. In het ontwerpbesluit en in de toelichting ontbreekt een beschrijving van de stuurmaatregelen die de sectorpartijen kunnen nemen om een mogelijke overschrijding gedurende het gebruiksjaar te voorkomen. Ook ontbreekt een beschrijving op welke wijze is verzekerd dat deze stuurmaatregelen in het licht van de inhoud van het ontwerpbesluit veilig en uitvoerbaar zijn.

De Afdeling adviseert op deze aspecten in de toelichting nader in te gaan en aldus nader te motiveren welke waarborgen het ontwerpbesluit biedt om een dreigende overschrijding van grenswaarden alsnog te voorkomen.

ii. Het handhavingsinstrumentarium

---

[24] Voorgesteld artikel 4.2.1 van het LVB Schiphol.

[25] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2, 'Toezicht en handhaving'.

De ILT heeft in de uitgevoerde toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerpbesluit (de HUF-toets) aangegeven dat het opleggen van een last onder dwangsom bij het niet (tijdig) opstellen van een beheersplan weinig toegevoegde waarde heeft, omdat dit niet effectief is. Een handhavingsinstrument met een 'lik-op-stuk-element', zoals een boete, is het best passend bij dit type overtreding, zo heeft de ILT toegelicht.

Naar aanleiding daarvan is in het ontwerpbesluit toegelicht dat een aanpassing van de Wet luchtvaart vereist is om een bestuurlijke boete op te leggen. Omdat dit een traject is dat meerdere jaren kan duren, en er waarde wordt gehecht aan het tijdig verankeren van de algehele LVB-wijziging, is ervoor gekozen om het te houden bij een last onder dwangsom.[26]

De Afdeling constateert dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat in een Kamerbrief van 7 juli 2026 (aanvullend) heeft laten weten dat hij nu geen voorstel zal doen om de Wet luchtvaart op dit punt te wijzigen. Dit omdat het de bedoeling is dat in 2030 een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid in werking zal treden. Daarbij is het beleidsvoornemen om voor luchtvaart een bestuurlijke boete bij overtreding van grenswaarden mogelijk te maken.[27]

De Afdeling adviseert 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.

b. *Na afloop van een gebruiksjaar: beperking van het maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar mogelijk?*

In de toelichting op het ontwerpbesluit wordt erkend dat de consequentie van het ontwerpbesluit kan zijn dat de geluidsruimte in een handhavingspunt in een gebruiksjaar is volgemaakt vóórdat het maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen van 478.000 is bereikt. Ook kan zich na het activeren van voorgesteld artikel 4.2.3b[28] de situatie voordoen dat het aantal van (uiteindelijk) 500.000 per gebruiksjaar is bereikt.[29] Weliswaar is voorzien in mogelijkheden om stuurmaatregelen te treffen bij een overschrijding[30] of een dreigende overschrijding van grenswaarden.[31] Het is echter mogelijk dat het (uiteindelijke) maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar op de langere termijn niet kan worden uitgevoerd. Dit doordat de grenzen van de geluidsruimte

[26] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, 'Versterken instrumentarium ILT' en paragraaf 5.3, 'HUF-toets ILT'.
[27] Kamerstukken II 2025/26, 31936, nr. 1302.
[28] Zie hierover onder c.
[29] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1, 'Driedubbel slot op de deur: maximering geluid rond luchthaven Schiphol'.
[30] Artikel 8.22 van de Wet luchtvaart.
[31] Voorgesteld artikel 4.2.1, vierde en zesde lid, van het LVB Schiphol.

in één of meerdere handhavingspunten zijn bereikt en (dreigende) overschrijdingen van in het LVB Schiphol opgenomen normen niet meer zijn te voorkomen door (stuur)maatregelen toe te passen.

De toelichting maakt echter niet duidelijk of, en zo ja via welke stappen en onder welke voorwaarden, het maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen ook naar beneden kan worden bijgesteld, indien zou blijken dat met (stuur)maatregelen overschrijding van in het LVB Schiphol opgenomen normen niet kan worden voorkomen. Hierin dient alsnog te worden voorzien.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

c. *Controle op de gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar*

Het ontwerpbesluit regelt een gefaseerde verhoging tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer per gebruiksjaar. Het pad hiernaartoe bestaat uit drie fases:

- Fase 1 waarin 15% geluidsreductie tot en met 2029 ten opzichte van 1 november 2024 wordt behaald (waarbij de 15% bovenop de autonome ontwikkelingen moet worden gerealiseerd);
- Fase 2 waarin de overige 5% geluidsreductie tot en met 2029 ten opzichte van 2024 wordt behaald (inclusief de autonome ontwikkelingen als gevolg van de in 2025 besloten beleidswijziging[32]);
- Fase 3 waarin een gefaseerde verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen kan worden gerealiseerd, als er extra verstilling optreedt.

De systematiek om deze fases te realiseren is zo vormgegeven dat eerst de TVG-waarde van de eerste stap moet zijn gehaald. De tabel bevat de vervolgstappen met per gebruiksjaar de aflopende hoogtes van het TVG en de oplopende toegestane maximumaantal vliegtuigbewegingen. De afname in het TVG is gericht op een 50/50-verdeling van geluidswinst voor de luchtvaartsector en de omgeving.[33] Dit leidt tot de volgende stappen:

Stap nr.	Gebruiksjaar	Totale volume geluid L_{den} in db(A) (artikel 4.2.1, tweede lid)	Totale volume geluid L_{night} in db(A) (artikel 4.2.2, tweede lid)	Maximum aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer (artikel 4.2.3a)

[32] Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 556.

[33] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.4, 'Gefaseerd terugkeren naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen op basis van TVG'.

1.	Eerste	60,22	50,23	481.000
2.	Tweede	60,15	50,23	491.100
3.	derde en daaropvolgende gebruiksjaren	60,10	50,23	500.000

Tabel bij voorgesteld artikel 4.2.3b van het LVB Schiphol.

i. De keuze voor 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar

Uit de toelichting volgt dat de keuze voor een gefaseerde verhoging tot een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 per gebruiksjaar is gebaseerd op een afweging tussen het belang van Nederland in de wereld(economie) en de hinder voor de omgeving.[34] Het kabinet heeft zich in de eerdergenoemde besluitvorming in mei 2025 op het standpunt gesteld dat de keuze voor dit (uiteindelijke) maximumaantal vliegtuigbewegingen is terug te voeren op milieunormen en maatgevende kaders. Zo biedt bijvoorbeeld het kader van de natuurvergunning ruimte voor maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen.[35]

De Afdeling stelt echter vast dat er op dit moment geen natuurvergunning (meer) geldt voor luchthaven Schiphol, zodat een en ander in een ander licht is komen te staan.[36] In verband daarmee mist de Afdeling in de toelichting bovendien een motivering of en zo ja op grond waarvan de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen is te verenigen met de vier doelen van het voorliggende ontwerpbesluit.[37]

De Afdeling adviseert de toelichting op het ontwerpbesluit in het licht van het voorgaande aan te vullen met een nadere motivering van de keuze voor 500.000 maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

---

[34] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.1, 'Achtergrond gefaseerde terugkeer'.

[35] Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 564.

[36] Bij uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, is de natuurvergunning van 26 september 2023 vernietigd. Hiertegen hebben diverse partijen hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar dat heeft als zodanig geen schorsende werking. Een verzoek van Royal Schiphol Group N.V. om schorsing van de uitspraak van de rechtbank is door de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State afgewezen (zie uitspraak van 4 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4246). Er is nog geen uitspraak gedaan op de ingestelde hoger beroepen. De staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft op 19 december 2025 een beschikking genomen om de situatie dat Schiphol zonder vereiste natuurvergunning in werking is, te gedogen voor onder meer een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 500.000 voor handelsverkeer voor een periode van twee jaar ingaande 19 december 2025.

[37] Zie punt 1.

ii. Het systeem van de gefaseerde verhoging

Daarnaast merkt de Afdeling op dat in de toelichting bij het ontwerpbesluit voorop wordt gesteld dat het belangrijk is om de keuze over het activeren van de systematiek van de gefaseerde verhoging tot 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar zorgvuldig te maken.[38] Die systematiek komt neer op een combinatie van controle op de beginstap door middel van het doorlopen van een voorhangprocedure van vier weken en een automatisme in de vervolgstappen. Volgens de toelichting is niet gekozen voor besluitvorming over alle individuele stappen, omdat besluitvorming hierover op jaarbasis te complex is.[39]

De Afdeling merkt op dat het automatisch activeren van de vervolgstappen zich niet goed lijkt te verdragen met de beoogde zorgvuldigheid. Het gaat daarbij niet alleen om het bieden van perspectief aan de luchtvaartsector op beheerste groei van de luchthaven Schiphol. Het is eveneens van belang duidelijkheid te bieden aan omwonenden om te komen tot afname van geluidshinder rondom de luchthaven en vooral dat deze afname ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Het is de Afdeling niet duidelijk hoe voorafgaand aan elke stap tot verhoging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen wordt geborgd dat na die stap de beoogde verdere vermindering van het TVG ten opzichte van de startwaarde daadwerkelijk duurzaam wordt bereikt. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom enigerlei vorm van borging niet mogelijk, laat staan te complex, zou zijn. Slechts vertrouwen op handhaving door de ILT na een stap tot verhoging lijkt kwetsbaar, mede in het licht van de omstandigheid dat de Wet luchtvaart (nog) geen mogelijkheden voor lik-op-stuk-handhaving biedt.[40]

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande nader te motiveren hoe het automatisch activeren van de vervolgstappen zich verhoudt tot de beoogde zorgvuldigheid en zo nodig het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

3. Verhouding tot fundamentele rechten

De toelichting geeft aan dat het ontwerpbesluit, dat de basis biedt voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol, leidt tot een inmenging in de door artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde persoonlijke levenssfeer van omwonenden van Schiphol.[41]

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) bevat geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving. Toch is vaste rechtspraak van het

---

[38] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.1, 'Achtergrond gefaseerde terugkeer'.
[39] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.5 'Werking artikel 4.2.3b'.
[40] Zie punt 2.a.
[41] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3, 'Doel en noodzaak algehele LVB-wijziging'. Zie ook Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

EHRM dat een individu dat rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan ontlenen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen. Uit het verdrag volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt. Daarbij moet een *fair balance* worden gevonden tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel.[42]

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit.

a. *Gevolgen preferentieel baangebruik verdisconteren in de belangenafweging*

Het ontwerpbesluit voorziet in regels waarmee het systeem van preferentieel baangebruik wordt vastgelegd. Dit systeem is erop gericht om zoveel mogelijk gebruik te maken van start- en landingsbanen die per saldo de minste hinder voor de omgeving veroorzaken. Daarbij is onderkend dat het zoveel mogelijk gebruiken van bepaalde start- en landingsbanen kan leiden tot een toename van geluidhinder voor specifieke groepen omwonenden.[43]

Het systeem van preferentieel baangebruik heeft aldus gevolgen voor de verdeling van de geluidbelasting. De nota van toelichting geeft aan dat de belangen van één groep niet (op voorhand) doorslaggevend kunnen zijn. Tevens vermeldt de toelichting dat de belangen van alle mensen die geluidsoverlast (kunnen) ervaren worden meegewogen, voor zover deze hinder binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM valt.[44]

De toelichting beperkt zich in het kader van invulling van de vereiste *fair balance* tot een bespreking in algemene zin van de verhouding tussen de geluidsdoelen (en de betekenis hiervan voor de totale afname van aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden) en de economische meerwaarde van Schiphol. De toelichting geeft echter niet aan hoe in het kader van het vereiste

---

[42] EHRM 8 juli 2003 (GK), *Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punten 96-99; EHRM 10 juni 2014, *Eckenbrecht en Ruhmer t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2014:0610DEC002533010, punten 27-31; EHRM 24 juli 2014, *Udovičić t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2014:0424JUD002731009, punten 136-138; EHRM 13 juli 2017, *Jugheli t. Georgië*, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punten 62-64.

[43] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1, 'Chronologie', en paragraaf 4.1.4.2, 'Invulling "fair balance"-toets'; Kamerstukken II 2021/22, 29665, nr. 432, p. 3. De toename heeft betrekking op de situatie waarin geen sprake is van preferentieel baangebruik, en eveneens ten opzichte van het huidige LVB Schiphol.

[44] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1.4.2, 'Invulling "fair balance"-toets'. Zie voor het vereiste om rekening te houden met de verscheidene betrokken belangen ook EHRM 8 juli 2003 (GK), *Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punt 123.

van *fair balance* de belangen zijn meegewogen van specifieke groepen omwonenden die door het systeem van preferentieel baangebruik meer geluidhinder kunnen gaan ondervinden en in hoeverre voor deze bewoners een acceptabele woon- en leefsituatie gewaarborgd blijft.

De Afdeling adviseert 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 van omwonenden die daardoor meer hinder kunnen ervaren zijn gewogen.

b. *Handhavingspunten in relatie tot geluidcontour voor de nachtperiode*
De 40 dB(A) Lnight-contour is het uitgangspunt geweest voor het bepalen van de handhavingspunten voor de nachtperiode (23.00 uur tot 7.00 uur). Deze geluidcontour is als uitgangspunt genomen, omdat deze aansluit bij richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).[45]

In het vonnis van 20 maart 2024 verwijst de rechtbank Den Haag naar studies van het RIVM naar de verhouding tussen de WHO-richtlijnen en de geldende wet- en regelgeving op het gebied van omgevingsgeluid. De rechtbank constateert op basis hiervan dat het merendeel van de slaapverstoorden in gebieden woont met een geluidsniveau tussen de 32 en 37 dB(A) Lnight, wat dus lager is dan de WHO-advieswaarde.[46] Uit het vonnis van de rechtbank volgt dat de door artikel 8 van het EVRM vereiste belangenafweging niet op de juiste wijze kan worden verricht zolang de belangen van aanzienlijke aantallen slaapverstoorden niet zijn meegenomen.[47]

In een recente studie heeft het RIVM opnieuw gekeken naar blootstelling-responsrelaties (BR-relaties), aan de hand waarvan de mate van geluidhinder of slaapverstoring wordt berekend die een groep mensen op een bepaalde locatie ondervindt. Dit is gedaan voor onder meer de luchthaven Schiphol. De uitkomsten van die studie bevatten geen duidelijke aanwijzingen dat het beeld sinds de studies die beschikbaar waren ten tijde van het vonnis van de rechtbank Den Haag wezenlijk anders is geworden.[48]

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande een nadere motivering te geven van de keuze om de 40 dB(A) Lnight-contour als uitgangspunt te nemen om de handhavingspunten voor de nachtperiode te bepalen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het voornemen om met dit ontwerpbesluit opvolging te geven aan het vonnis van de rechtbank Den Haag en adequate

---

[45] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.3, 'Meer handhavingspunten en nieuwe grenswaarden voor geluid'.
[46] Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, punt 4.70.
[47] Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, punten 6.29 en 6.29.2.
[48] *Hinder en slaapverstoring van vliegtuiggeluid in 2024. Blootstelling-responsrelaties voor burgerluchthavens en militaire luchthavens in Nederland* (RIVM-rapport 2026-0054), p. 47, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 31936, nr. 1300.

rechtsbescherming voor omwonenden te bieden. Zij adviseert het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen door ook buiten deze contour handhavingspunten toe te voegen.

4. Het herziene (project-)milieueffectrapport

De toelichting geeft aan dat ten behoeve van het ontwerpbesluit niet is besloten een mer-beoordeling uit te voeren, maar dat er gelijk voor is gekozen een (project-)milieueffectrapport (hierna: MER) op te stellen.[49] Dit MER is ter advisering voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie voor de mer). Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer is het MER op punten herzien (hierna: herziene MER).[50]

a. *Juridisch kader voor het (project-)MER*

Een MER is een openbaar document waarin van het voorgenomen project en van de redelijke alternatieven daarvoor de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang worden beschreven. Zo krijgt het milieubelang ten opzichte van andere belangen, zoals het economisch belang, een volwaardige plaats in de besluitvorming over een project met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu.[51]

De Omgevingswet bevat bepalingen die onder meer de procedure van totstandkoming van een MER en de doorwerking van het MER in de besluitvorming regelen.[52] Deze bepalingen moeten in samenhang worden gelezen met hoofdstuk 11 en bijlage V van het Omgevingsbesluit, waarin bepalingen zijn opgenomen die onder meer zien op de inhoud van het (project-)MER.

Uit deze bepalingen volgt dat een (project-)MER onder meer een beschrijving moet bevatten van:

a. de redelijke alternatieven voor het project;
b. de relevante aspecten van de bestaande staat of kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkelingen daarvan als het project niet wordt uitgevoerd (‘de referentiesituatie’); dit wordt gevormd door de bestaande situatie en de relevante, toekomstige ontwikkelingen (niet zijnde het project) waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat ze zullen gaan plaatsvinden en die van invloed zijn op het referentiescenario.[53]

---

[49] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.2.4 ‘Omgevingswet’.
[50] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.1 ‘Algemeen’.
[51] M. Soppe en J. Gundelach, ‘Milieueffectrapportage’, in: Ch. W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag: Boom Juridisch 2024, p. 691; J. Gundelach en M.A.A. Soppe, ‘Commentaar op afd. 16.4 van de Omgevingswet’, *Tekst & Commentaar Omgevingswet,* online actueel t/m 18 februari 2026, aant. 1, 2, 4b.
[52] Afdeling 16.4 van de Omgevingswet.
[53] Artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder b en c, van het Omgevingsbesluit. Zie ook M. Soppe en J. Gundelach, ‘Milieueffectrapportage’, in: Ch. W. Backes e.a. (red.), *Handboek*

In beginsel wordt de referentiesituatie ontleend aan de legale situatie en kan het onder omstandigheden zinvol zijn om in aanvulling daarop het werkelijke gebruik in beeld te brengen voor vergelijking van de milieueffecten.[54]

De Commissie voor de mer is een onafhankelijke commissie van deskundigen. In het zogeheten toetsingsadvies geeft de commissie haar visie op het vervaardigde MER weer.[55]

b. *Het (project-)MER ten behoeve van LVB Schiphol*

In het (herziene) MER zijn twee alternatieven bezien:

- een ondergrensalternatief, met maatregelen uit de BA-procedure en 460.000 vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar, waarvan 27.000 in de nacht, met geluidbeperkende maatregelen uit de BA; hiermee zijn de milieueffecten inzichtelijk gemaakt van het pakket aan maatregelen dat onderworpen is geweest aan de BA-procedure;
- een bovengrensalternatief, uitgaande van 500.000 vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar, waarvan 32.000 in de nacht, zonder geluidbeperkende maatregelen uit de BA; hiermee zijn de milieueffecten inzichtelijk gemaakt van de situatie zonder exploitatiebeperking, waardoor het doorlopen van de BA-procedure niet nodig is.

De milieueffecten van deze twee alternatieven zijn in beeld gebracht door de effecten te vergelijken met referentiesituaties. In het (herziene) MER worden twee referentiesituaties gebruikt:

- het vigerend LVB (refLVB): deze situatie laat zien hoeveel vliegverkeer binnen de regels van het huidige LVB mogelijk is. Het betreft een theoretische situatie, omdat er grote mate van onzekerheid is over het gebruik van Schiphol in deze situatie (in 2024: 294.000, waarvan 18.800 in de nacht; in 2030: 335.000, waarvan 21.500 in de nacht);
- anticiperend handhaven (refahh): deze referentiesituatie sluit aan bij de wijze waarop Schiphol de afgelopen jaren feitelijk heeft geopereerd en geeft daarom een beter beeld van de huidige situatie (500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht).

In het licht van het juridisch kader van het (project-)MER (zie hiervoor onder 4.a) maakt de Afdeling de volgende opmerkingen over het ontwerpbesluit op het punt van het (project-)besluit ten behoeve van LVB Schiphol.

Omgevingswet, Den Haag: Boom Juridisch 2024, p. 705-706; en J. Gundelach en M.A.A. Soppe, 'Commentaar op artikel 11.16 van het Omgevingsbesluit', *Tekst & Commentaar Omgevingswet,* online actueel t/m 18 februari 2026, aant. 2, onder b en c, mede bezien in samenhang met aant. 8, onder b, g, q en r.

[54] Zie ook het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragraaf 5.1.1 'Legale situatie versus huidig gebruik'.

[55] Artikel 16.47, eerste lid, van de Omgevingswet, bezien in samenhang met artikel 11.14 van het Omgevingsbesluit.

c. *Hoe verhoudt het (project-)MER ten behoeve van het LVB Schiphol zich tot het juridisch kader?*

i. De keuze voor het bovengrensalternatief

De Afdeling merkt op dat voor de inhoud en omvang van het voorliggende ontwerpbesluit van belang is dat het beantwoordt aan het geluidsdoel om te komen tot -20% ernstig gehinderden en -15% ernstig slaapverstoorden tot en met 2029 ten opzichte van 1 november 2024. Dat is het uitgangspunt geweest van de doorlopen BA-procedure. In de toelichting op het ontwerpbesluit staat dat op het moment dat het MER werd opgesteld het voorgenomen maximumaantal vliegtuigbewegingen dat uit de BA-procedure zou voortvloeien nog niet bekend was en er om die reden in het MER is gewerkt met twee alternatieven: één met en één zonder exploitatiebeperking.[56] Met deze zogeheten onder- en bovengrensalternatieven is beoogd een bandbreedte van effecten van het LVB Schiphol in beeld te brengen, waarbinnen de effecten vallen van de situatie die uit de BA-procedure zou voortvloeien.[57]

De Afdeling stelt echter vast dat het bovengrensalternatief niet uitgaat van het doorlopen van de BA-procedure en het treffen van BA-maatregelen. Daarmee sluit dit alternatief in zoverre niet aan op het voorgenomen project, dat bepaald wordt door de uitkomst van de BA-procedure. Hierdoor kan de vraag rijzen of dit bovengrensalternatief als een 'redelijk alternatief'[58] kan worden gekwalificeerd, op basis waarvan – in het licht van de uitkomst van de BA-procedure – tot een voldragen afweging van het milieubelang in de besluitvorming kan worden gekomen.[59]

De Afdeling adviseert de keuze voor het bovengrensalternatief in het licht van het voorgaande nader te motiveren en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

ii. De referentiesituaties: aantal nachtvluchten

Het kabinet benadrukt dat de juridische referentiesituatie van het vigerende LVB Schiphol voor het MER de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken moeten worden.[60]

---

[56] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.3, 'Voorgenomen activiteit en referentiesituatie'. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau van 12 november 2024 is de inhoud van het MER afgebakend, terwijl de BA-procedure eerst in 2025 is afgerond (Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 539).

[57] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.2.3, 'Effecten'. Zie ook de Notitie Reikwijdte en Detailniveau van 12 november 2024, p. 19.

[58] Artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder b, van het Omgevingsbesluit.

[59] Zie ook het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragrafen 4.2.1 en 4.3.

[60] De Notitie Reikwijdte en Detailniveau van 12 november 2024, p. 2, 10.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer[61] is de juridische referentiesituatie in het herziene MER niet alleen in de deelrapporten, maar uiteindelijk ook in het hoofdrapport opgenomen. Het advies van de Commissie voor de mer om het maximumaantal vliegtuigbewegingen gedurende de nacht van 27.000 per gebruiksjaar mee te nemen in de juridische referentiesituatie[62] is niet gevolgd. Dit aantal was volgens het kabinet ten tijde van het opstellen van de MER nog niet bekend.[63]

Dat het eerst bij besluit van 6 mei 2025[64] vastgelegde maximumaantal vliegtuigbewegingen ten tijde van het opstellen van het MER nog niet bekend was,[65] neemt niet weg dat dit aantal ten tijde van het opstellen van het herziene MER wél bekend was. Op 11 maart 2026 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het besluit van 6 mei 2025 vernietigd. Daarbij heeft zij een voorlopige voorziening getroffen, inhoudende dat op de luchthaven Schiphol maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaatsvinden in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur, totdat de algehele wijziging van het LVB Schiphol op grond van de Wet luchtvaart, dan wel een wijziging van het LVB Schiphol die betrekking heeft op artikel 4.2.3a, in werking treedt.[66] Daarmee is het maximumaantal vliegtuigbewegingen gedurende de nacht van 27.000 per gebruiksjaar op het moment van het opstellen van het herziene MER (opnieuw) onderdeel van de vigerende wet- en regelgeving.[67]

De Afdeling adviseert de keuze voor het betrekken van 18.800 vliegtuigbewegingen in de nacht in 2024 onderscheidenlijk 21.500 in 2030 in de juridische referentiesituatie in het licht van het voorgaande nader te bezien en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

iii. De referentiesituaties: anticiperend handhaven of feitelijk gebruik?

---

[61] Zie het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragraaf 5.1.1 ‘Invulling van RefLVB’.
[62] Zie het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragraaf 5.1.1 ‘Plafond 27.000 nachtvluchten meenemen in RefLVB’
[63] Reactienota adviezen Commissie voor de mer en ministerie van Landbouw Visserij Voedselkwaliteit en Natuur op het milieueffectrapport wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 9 juni 2026, p. 11.
[64] Stb. 2025, 119.
[65] Overigens gold toen een maximumaantal van 32.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar gedurende de nacht (artikel 4.2.3a van het LVB, zoals dat luidde tot 1 november 2025).
[66] ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, punten 17 en 18 en dictumonderdelen III en IV.
[67] Artikel 4.2.3a van het LVB, zoals dat luidt naar aanleiding van ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, punten 17 en 18 en dictumonderdelen III en IV.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om naast de juridische referentiesituatie een tweede referentiesituatie op te nemen die uitgaat van het gebruik van de luchthaven Schiphol op basis van anticiperend handhaven om invulling te geven aan de complexiteit van de gedoogsituatie bij Schiphol. Het advies van de Commissie voor de mer[68] om bij de tweede referentiesituatie uit te gaan van het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven in plaats van de gedoogsituatie bij Schiphol met anticiperend handhaven is niet gevolgd.[69] In de toelichting is daarover opgemerkt dat de situatie met anticiperend handhaven een realistisch uitgangspunt is voor de beoordeling van de werkelijke milieueffecten.[70]

In het licht van artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder c, van het Omgevingsbesluit rijst de vraag wat de meerwaarde is van de keuze om naast de juridische referentiesituatie als tweede referentiesituatie uit te gaan van anticiperend handhaven en niet van het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven Schiphol. In de eerste plaats is het aan het anticiperend handhaven ten grondslag liggende NNHS niet wettelijk verankerd, zodat dit geen juridische status heeft ('gedoogsituatie').[71] Verder heeft het vergelijken van de milieueffecten van het voorgestelde project met het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven Schiphol in plaats van met de gedoogsituatie een grotere toegevoegde waarde. Vooral om de geluidssituatie die omwonenden nu feitelijk ervaren beter in beeld te brengen. Zo kan er immers een realistischere inschatting worden gemaakt van de verwachte milieugevolgen als gevolg van het voorgestelde project. Ook zal het (herziene) MER op deze wijze meer in lijn worden gebracht met de vier doelen van het voorliggende ontwerpbesluit (zie punt 1.a).

De Afdeling adviseert om de keuze voor een tweede referentiesituatie die uitgaat van anticiperend handhaven in het licht van het voorgaande nader te bezien en zo nodig het herziene MER en de toelichting op het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen of aan te vullen.

5. Schrappen van de grenswaarde voor CO

De Wet luchtvaart vereist dat elk luchthavenverkeerbesluit een beschermingsniveau biedt dat ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op

---

[68] Zie ook het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer over het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol 2026 van 15 mei 2026, paragraaf 5.1.2 'De huidige situatie en het gedooggebruik'.
[69] Reactienota adviezen Commissie voor de mer en ministerie van Landbouw Visserij Voedselkwaliteit en Natuur op het milieueffectrapport wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 9 juni 2026, p. 12.
[70] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1.3, 'Voorgenomen activiteit en referentiesituatie'.
[71] Zie hierover ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, punt 9.5.

jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste LVB Schiphol uit 2004.[72]

Het ontwerpbesluit wijzigt de grenswaarden voor stoffen (uitgedrukt in een relatieve waarde van de toegestane uitstoot per gebruiksjaar in gram van de betreffende stof per maximum ton startgewicht). Daarnaast is de grenswaarde voor CO (koolstofmonoxide) geschrapt.[73] Volgens de toelichting is de grenswaarde voor CO geschrapt omdat de stof voor lokale luchtverontreiniging al langere tijd geen probleem meer vormt. Daarbij wordt erop gewezen dat uit de verrichte milieueffectrapportage volgt dat de CO-emissies in alle scenario's voldoen aan de daarvoor geldende grenswaarde.[74]

De voorgaande redenering gaat niet in op de vraag of met het volledig schrappen van de grenswaarde voor CO nog wordt voldaan aan het wettelijke vereiste dat het LVB Schiphol per saldo een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau moet bieden ten opzichte van het eerste LVB Schiphol. Ook met het oog op luchtvaartverkeer dat mogelijk in de toekomst kan plaatsvinden is niet duidelijk of aan dit vereiste wordt voldaan. Daarbij geldt dat de daadwerkelijke CO-emissies op enig moment niet bepalend zijn voor de vraag of aan het gelijkwaardigheidsvereiste is voldaan.

De Afdeling adviseert om de keuze om de grenswaarde voor CO te schrappen nader te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

---

[72] Artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart.
[73] Voorgesteld artikel 4.3.1 van het LVB Schiphol.
[74] Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.2, 'Grenswaarden voor uitstoot stoffen'. Zie de eerdere aankondiging van de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu om bij aanpassing van het LVB Schiphol deze grenswaarde te schrappen, Kamerstukken II 2012/13, 29665, nr. 182.