

Datum
15 april 2026

Uw kenmerk
position paper tbv Vaste Cie
I&W / VRO ontwerp-LVB Schiphol

Postbus 716
9700 AS Groningen

www.rug.nl/staff/h.e.broring

Ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst van de Vaste Commissie voor I&W / VRO van de Eerste Kamer is mij gevraagd te reflecteren op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het bij de Kamer voorgehangen Ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol. Ik beperk mij tot het geluidsaspect.¹ Mijn algemene bevinding is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid vatbaar zijn voor twijfel, met name in termen van zorgvuldigheids- en motiveringseisen, terwijl in elk geval de handhaafbaarheid beneden de maat is. Er zijn niet over de hele linie stellige conclusies te trekken. Ten eerste is het onderwerp geluidsnormering buitengewoon complex. Dit betreft onder meer de verhouding tussen grenswaarden, het aantal vliegbewegingen en het totaal volume geluid. Ten tweede schemert in het hele dossier door dat het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS) ten minste voor een wezenlijk deel leidend is, en daarmee het maximumaantal vliegbewegingen van 500.000 (gefaseerde terugkeer naar dit aantal).² Aldus wordt er naar mijn oordeel onvoldoende blijk gegeven van een evenwichtige belangenafweging.³

Rechtmatigheid

Gedurende ruim anderhalf decennium is met betrekking tot Schiphol sprake van illegaal handelen en gedoogbeleid, waarbij de rechten van omwonenden tekort is gedaan.⁴ De structurele onrechtmatigheid ging gepaard met een groei van het vliegverkeer tot 500.000 vliegbewegingen.⁵ In dit licht zou het ontwerp-LVB met zijn maximumaantal van 500.000 vliegbewegingen kunnen worden gepercipieerd als een witwasoperatie. Bepalend is, aldus artikel 8.17, zevende lid, Wlv, of het LVB “een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging [biedt], dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.”⁶ Dat eerste besluit is het LVB-2003 (2004). Thans geldt het LVB-2008, met vastlegging van de grenswaarden in 2010. Zoals ook de rechtbank Den Haag doet, dient dit LVB als referentie (nulpunt) te worden gehanteerd.⁷

¹ En ga dus onder meer voorbij aan de omgevingsvergunning (natuurtoets; stikstofproblematiek).

² Dit wordt versterkt door het voor het Schiphol-dossier kenmerkende verhullende taalgebruik (‘anticiperend handhaven’ in plaats van gedogen; ‘vastleggen’ van de NNHS-situatie in plaats van legaliseren).

³ In deze position paper kon, op een enkel punt, na geen rekening worden gehouden met de op 15 april 2026 verschenen Beantwoording schriftelijk overleg inzake de brief over de voorhang van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol.

⁴ Zie Rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734,

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer/verkeer/vliegbewegingen>.

⁶ Het gaat hier om een standstil-bepaling, waaraan verbonden het gelijkheidswaardigheids criterium en de referentiesituatie.

⁷ Vanzelfsprekend kan het NNHS, dat geen wetgeving maar beleid betreft, niet als zodanig fungeren. Idem ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, ro. 14.9. Voor de MER-verplichtingen geldt eveneens de laatste legale situatie. En ook als de gedachte voorziet dat met het ontwerp-LVB de resultaten van de Balanced Approach worden vastgelegd, moet worden uitgegaan van de laatste legale situatie. Uit de Beantwoording schriftelijk overleg, brief van 15 april 2025: “In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, omdat er naast het juridisch kader van het Luchthavenverkeersbesluit sprake is van anticiperend handhaven. Voor het construeren van de LVB referentiesituatie moeten dus allerlei aannames

Hamvraag is dus hoe het ontwerp-LVB zich verhoudt tot het LVB-2008, meer in het bijzonder tot de in laatstgenoemd besluit vervatte grenswaarden (en vervolgens het aantal vliegbewegingen). Biedt het ontwerp-LVB hetzelfde beschermingsniveau als het LVB-2008? De NvT bij het ontwerp-LVB (p. 35): “Op de meeste plekken geldt dat de nieuwe grenswaarden dalen ten opzichte van 2010. [...] Voor enkele handhavingspunten zijn de grenswaarden op basis van het ontwerp LVB hoger.⁸ Dat komt onder andere door de groei van het aantal vliegtuigbewegingen sinds 2010 en gewijzigd baan- en routegebruik door veiligheids- en hinderbeperkende maatregelen. Door een andere afwikkeling van het vliegverkeer worden de secundaire banen veel meer gebruikt dan onder het oude LVB, terwijl de oude grenswaarden daar niet op bemeeten zijn.” Geruststellend is dit niet, want de gewijzigde afwikkeling van het vliegverkeer betekent dat veel meer omwonenden (ernstige) hinder ondervinden dan onder het LVB-2008. En trouwens werd beoogd met het NNHS-gedoogbeleid. Dit in die zin dat met het NNHS weliswaar beoogd werd om secundaire banen te ontzien, maar het de facto juist heeft geleid tot een veel groter gebruik van die banen.

Het is onzeker of het ontwerp-LVB het huidige beschermingsniveau haalt en in dit opzicht rechtmatig is. Voor de beoordeling van dit aspect helpt niet dat de berekeningen tot nog toe vooral afkomstig van Schiphol zijn: een onafhankelijk oordeel van de Commissie merkt er nog niet op. Op basis van het LVB-2008 met bijbehorende grenswaarden komt men op aanzienlijk minder vliegbewegingen uit dan 500.000; gedacht moet worden aan 400.000 à 420.000;⁹ onverschillig of men dit “realistisch” vindt of niet.¹⁰ Aan het ook volgens het NNHS zelf overmatige gebruik van secundaire banen zou daarmee een eind kunnen komen.¹¹ De regering is voor het ontwerp-LVB echter uitgegaan van een reductie van 20% ernstig geluidgehinderden, bovenop autonome ontwikkelingen (stillere vliegtuigen), waarna in een aantal stappen wordt ‘teruggeroeid’ naar het maximum van 500.000 vliegbewegingen.¹² Stemt de reductie van het aantal ernstig geluidgehinderden plus de autonome reductie overeen met een reductie met 20% van het aantal vliegbewegingen? Belangrijker is de vraag of de voor het ontwerp-LVB berekende geluidsbelasting – het jaargemiddelde van de hoeveelheid geluid – en de daaruit voortvloeiende geluidsruimte voldoen aan de eis van gelijkwaardigheid.

Dit laatste hangt af van de berekeningswijze en toegepaste meetpunten. Zie nogmaals bovenstaand citaat uit de NvT, p. 35, waaraan de regering toevoegt: “Desalniettemin is in drie handhavingspunten de nieuwe grenswaarde hoger. Op deze locaties is de onzekerheid in de geluidbelasting relatief groot, wat leidt tot een grotere onzekerheidsmarge bij de vaststelling van de grenswaarden. [...] Als gevolg van de langdurige gedoogsituatie zijn de grenswaarden in het LVB niet meer aangepast sinds de vaststelling van de wijzigingen van de grenswaarden voor de geluidbelasting in de LVB-wijzigingen in 2010. Er zijn ook diverse externe ontwikkelingen geweest die invloed hebben gehad op het baan- en routegebruik en daarmee op de hoogte van de grenswaarden in handhavingspunten. Deze ontwikkelingen zijn meegenomen in de vaststelling

worden gedaan over de theoretische situatie waarin de grenswaarden (laatstelijk aangepast in 2010 en daarna niet meer geactualiseerd vanwege het beleid van anticiperend handhaven) wel worden gehandhaafd. Daarom is ook de praktijksituatie met anticiperend handhaven als referentiesituatie gehanteerd (Refahh).” Zo wordt toch (gedeeltelijk) een andere referentiesituatie gehanteerd dan die ingevolge de Wlv.

⁸ Voetnoot HB: Soms fors hoger. Op een van de punten ligt de nieuwe grenswaarde zodanig hoger, sprake is van een geluidsbelasting die 45,5% hoger is dan het vigerende LVB. Met het ontwerp-LVB komt Uithoorn er zeer slecht vanaf.

⁹ Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2024D01946&did=2024D01946>,

Antwoorden 4, 5, 6 en 32, en

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2024Z21923&did=2025D02997>, Antwoorden 10, 11 en 12.

¹⁰ Vgl. Commissie MER, beoordeling LVB-2025, 3.2.

¹¹ Zelfs het NNHS werd niet in acht werd genomen, gezien het ruime gebruik van secundaire banen (met relatief veel geluidhinder voor omwonenden).

¹² Formatievragen Schiphol, I&W 202600501, antwoord op vraag 1.

van de grenswaarden.” Uit een oogpunt van rechtmatigheid stelt dit niet gerust.¹³ Verder valt op dat er geen rekening mee wordt dat een toename van het aantal vliegbewegingen door omwonenden als extra overlast wordt ervaren, die niet wordt weggenomen door de inzet van stillere vliegtuigen; in tegendeel.¹⁴

Al met al vind ik de vergelijking van het ontwerp-LVB met de referentiesituatie (LVB-2008) niet overtuigend, en constateer ik veel onzekerheden waar het gaat om de vraag of sprake is van gelijkwaardigheid. Dit brengt mij tot de slotsom dat de rechtmatigheid van het ontwerp-LVB vatbaar is voor (grote) twijfel. Minst genomen, zijn er naar mijn mening juridische risico's in termen van het voldoen aan eisen van zorgvuldigheid en motivering. Kan men erop vertrouwen dat onder het ontwerp-LVB het gebruik van de secundaire banen afneemt, terwijl de praktijk onder het NNHS het tegendeel heeft uitgewezen? Of is hier (opnieuw) sprake van wensdenken? Op dit punt heeft de NvT mij niet overtuigd. Bijgevolg zou ik overigens geen voorstander zijn van een LVB dat zonder nadere (wijzigings)LVB's een "teruggroei" naar 500.000 vliegbewegingen mogelijk maakt: mijns inziens zijn formele controlemomenten wenselijk, parlementair en rechterlijk, om te kunnen vaststellen of de groeistappen op deugdelijke gronden worden gezet. Dit oordeel is mede ingegeven door de langdurige gedoogpraktijk en daaraan ten grondslag liggend wensdenken.

Uitvoerbaarheid

Omdat ik deze als jurist moeilijk kan beoordelen, houd ik het hierover kort. De zojuist bedoelde risico's werken door in het aspect van de rechtmatigheid van de uitvoering. Zij worden vergroot wanneer men, net als bij de totstandkoming en toepassing van het NNHS (met de doorgemaakte groei naar 500.000 vliegbewegingen) stelselmatig economische belangen laat prevaleren. De ervaringen hebben geleerd dat men op dit punt niet gerust kan zijn (ondanks jurisprudentie die eist dat artikel 8 EVRM recht moet worden gedaan en dus een bredere belangenafweging moet worden verricht dan tot dusverre gangbaar was).

In het kader van de implementatie trekt nog aandacht dat het ontwerp-LVB vage en dientengevolge ruime uitzonderingen met betrekking tot het preferentieel baangebruik kent (denk aan baanonderhoud), zodat relatief snel naar een minder preferente baan kan worden uitgeweken. Dit komt ten goede aan de uitvoerbaarheid. Maar de rechtmatigheid van herhaaldelijk uitwijken naar minder preferente banen is een ander verhaal. Dit betreft de rechtmatigheid van de (wettelijke) uitzonderingsmogelijkheden zelf, maar ook en vooral van hun beleidsmatige invulling en toepassing.

Handhaafbaarheid

De handhaving van geluidsnormen is in geval van vliegvelden inherent problematisch. Het is onontkoombaar dat wordt gewerkt met Lden als norm.¹⁵ Tegelijkertijd gaat het om een norm die zich moeilijk leent voor effectieve handhaving. Immers, handhavend optreden komt pas in beeld na afloop van het geluidsjaar: pas dan kan worden nagegaan of aan de norm is voldaan. Dit wil zeggen dat zonder nadere voorzieningen tussentijdse handhaving niet goed mogelijk is. Andere bezwaren zijn dat Lden een gemiddelde betreft en dat men voor de beslissing tot het opleggen van een sanctie mede afhankelijk is van informatie van de potentiële overtreder. De handhaafbaarheid wordt beperkt door een niet altijd scherp onderscheid tussen grenswaarden en regels en door vage wettelijke uitzonderings- en afwijkingsmogelijkheden, die het moeilijk maken om te bepalen of sprake is van een overtreding. Er is sprake van rechtsonzekerheid die ook de normadressaat parten kan spelen. Van essentieel belang is dat er in (art. 11.16 van) de

¹³ Daargelaten dat vaststaat dat op bepaalde locaties de geluidsoverlast aanmerkelijk toeneemt.

¹⁴ Gedoeld wordt op de zgn. Alders-paradox: "the phenomenon where efforts to reduce noise from aircraft lead to an increase in flight numbers, ultimately resulting in greater overall noise pollution"(AI). Zie ook brief Alders d.d. 30 januari 2019.

¹⁵ Deze norm wordt in Nederland bijvoorbeeld ook voor wegen en windparken gehanteerd (voor windparken zijn er gezien de praktijk in andere landen alternatieven).

Wlv een grondslag komt voor het opleggen van een bestuurlijke boete voor het niet (tijdig) opstellen en verstrekken van een beheersplan bij een dreigende overschrijding. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is van weinig praktische waarde. Ze komt pas achteraf in beeld, waarbij de gevolgen van de overtreding niet ongedaan kunnen worden gemaakt. Wel zou een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling kunnen worden opgelegd. Al met al kan ik de zorgen die de ILT over de handhaafbaarheid heeft geuit geheel onderschrijven.¹⁶

De rechter heeft er begrip voor dat bepaalde grote vraagstukken politiek moeilijk oplosbaar zijn. Naast de stikstof-problematiek valt te denken aan Schiphol. Het rechterlijke begrip komt tot uiting in een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving: voor beide casus wordt voor een aantal jaren – zeg vijf jaar – een uitzondering geaccepteerd (onder voorwaarden). Na deze overgangperiode dient de situatie rechtmatig te zijn. Er kan kortom niet op worden vertrouwd dat nog langer gedogen wordt aanvaard. Hierbij is relevant dat de zgn. Harderwijk-jurisprudentie over het evenredigheidsbeginsel geen verandering heeft gebracht in de beginselplicht tot handhaving.¹⁷ Onvoldoende handhavingsmogelijkheden voor de ILT en het niet inacht nemen van de handhavingsplicht kan overigens meebrengen dat de civielrechtelijke weg kan worden bewandeld.¹⁸ Eigenlijk zou de bestuursrechtelijke handhaving afdoende moeten zijn.

¹⁶ ILT, HUF-toets ontwerp LVB Schiphol d.d. 29 september 2025.

¹⁷ Zie ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk) en ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678 (verduidelijkingsuitspraak).

¹⁸ Dan moet de Staat c.q. de minister zich uiteraard wel aan rechterlijke uitspraken houden. Vandaag de dag is constitutionele hoffelijkheid echter niet meer vanzelfsprekend.