



> Retouradres

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken
T.a.v. **Bescherming persoonlijke levenssfeer**
[Redacted]
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

ILT
Omgeving, Dienstverlening en
Vergunningen
Bestuursadvies en
Internationale Samenwerking
Transport

Contactpersoon
Bescherming persoonlijke levenssfeer
[Redacted]
[Redacted]

Datum 29 september 2025
Betreft HUF-toets ontwerp LVB Schiphol

Datum
29 september 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/37530

Geachte **Bescherming persoonlijke levenssfeer**,

Per brief van 18 juli jl. verzocht u mij een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uit te voeren op de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol en bijbehorende Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol (RMI). Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek. Zoals eerder met uw medewerkers besproken richten wij ons nu op het LVB, de HUF-toets op de RMI volgt later wanneer er een definitief concept ligt van de regeling. Uiteraard hebben wij wel de relevante RMI-aspecten voor het LVB betrokken bij deze HUF-toets.

De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft de afgelopen jaren verschillende signalen uitgebracht gerelateerd aan het LVB. Alvorens in te gaan op de formele HUF-criteria acht ik het van belang om te bezien in hoeverre de signalen geadresseerd zijn in het voorliggende ontwerp-LVB.

Signalen ILT-Luchtvaartautoriteit

Beëindigen anticiperend handhaven

De wijziging van het LVB is voor het kabinet belangrijk als bijdrage aan het terugdringen van de geluidsbelasting met 20% en voor het herstel van de rechtspositie van omwonenden van Schiphol. Essentieel hierbij is het beëindigen van het anticiperend handhaven. In 2021 heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit risico's gesignaleerd van de lange duur van het anticiperend handhaven: regels in een LVB – zonder gedoogconstructie – zijn nodig om adequaat handhavend te kunnen optreden door de toezichthouder en omwonenden te kunnen beschermen. Ik beoordeel het als een belangrijke stap dat de aanwijzing tot anticiperend handhaven zal worden ingetrokken wanneer het gewijzigde LVB in werking treedt en de ILT-Luchtvaartautoriteit daarmee weer in staat is haar verantwoordelijkheid in het toezicht te nemen.

Lokale bescherming tegen geluidshinder

De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft ook regelmatig aandacht gevraagd voor de lokale bescherming van omwonenden tegen geluidshinder. Dit geldt onder meer bij

de casus van overschrijding van handhavingspunt 25 bij Uithoorn in 2023. Toen heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit gesignaleerd dat de praktijk van het moeten gedogen van een overschrijding bij een handhavingspunt, wanneer die verklaarbaar is vanuit het vliegen volgens het NNHS, onvoldoende lokale bescherming voor omwonenden biedt tegen geluidhinder. De uitbreiding van het aantal handhavingspunten en de insteek in het ontwerp-LVB dat het voorkomen van overschrijding van grenswaarden leidend is, beoordeelt de ILT-Luchtvaartautoriteit dan ook als een stap voorwaarts. Ik constateer echter wel dat de operatie op Schiphol leidend is geweest bij de totstandkoming van de grenswaarden, inclusief een statistisch berekende extra marge voor de niet gemodelleerde onzekerheden. Zeker dat laatste heeft tot effect dat de begrenzing van de overlast beperkt wordt. Het Totaal Volume Geluid en het maximum aantal vliegtuigbewegingen zorgen wel voor een begrenzing aan het geheel aan geluid en het aantal bewegingen. Anderzijds zijn er gebieden in de Schipholregio waar lokaal meer geluid toegestaan wordt, bijvoorbeeld in Uithoorn waar de grenswaarde verhoogd wordt. Eerder stelden we als ILT-Luchtvaartautoriteit vast dat juist in die omgeving sprake is van overschrijding van de bestaande handhavingspunten. Hierbij doe ik de suggestie om in de Nota van Toelichting (NvT) uitleg te geven over de methodiek waarmee de hoogte van de grenswaarden in de handhavingspunten en het Totaal Volume Geluid zijn bepaald. Zo kunnen omwonenden transparant volgen hoe de grenswaarde in hun omgeving tot stand is gekomen.

Handhavingsinstrumentarium

Daadwerkelijke vermindering en begrenzing van geluidhinder vraagt ook om stevig toezicht. Om effectief te zijn is het voor de toezichthouder belangrijk om over een passend handhavingsinstrumentarium te beschikken. Onder meer in het kader van de overschrijding bij handhavingspunt 25 hebben wij dit signaal eerder afgegeven. Tijdig handhaven is in het huidige stelsel niet mogelijk, omdat de ILT-Luchtvaartautoriteit slechts aan het eind van een gebruiksjaar toezicht kan houden over de eventuele overschrijdingen in het afgelopen jaar en geen bestraffende maatregelen kan opleggen. Daarnaast heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit wettelijk gezien geen opties om gedurende het gebruiksjaar 'lik-op-stuk' te handhaven omdat de wetgeving daarin niet voorziet. Wij beoordelen het dan ook positief dat in het ontwerp-LVB de bevoegdheid is opgenomen om bij een dreigende overschrijding gedurende het jaar de sectorpartijen opdracht te kunnen geven om tot een beheersplan te komen met als doel de overschrijding aan het eind van het jaar te voorkomen. Echter, de randvoorwaarden om deze nieuwe bevoegdheid effectief te kunnen inzetten zijn in deze LVB-wijziging nog onvoldoende ingevuld. Zo is niet vastgelegd hoe de zich ontwikkelende geluidbelasting moet worden berekend en hoe hierover moet worden gerapporteerd. Dit is belangrijk om een dreigende overschrijding vast te kunnen stellen. Ook ontbreekt in het ontwerp-LVB de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij het niet (tijdig) opstellen van een beheersplan. Een handhavingsinstrument met een 'lik-op-stuk element', zoals een boete, is het best passend bij dit type overtreding. Het in dit LVB geboden alternatief om een last onder dwangsom (LOD) op te leggen heeft weinig toegevoegde waarde omdat een LOD een langduriger tijdspad doorloopt. Als de LOD onherroepelijk wordt is het gebruiksjaar al voorbij en dient de LOD geen doel meer. Tenslotte zien wij in de regelgeving helaas ook nog geen verandering wanneer aan het eind van het gebruiksjaar een overschrijding wordt geconstateerd. Hiervoor moet de Wet

ILT
Omgeving, Dienstverlening en
Vergunningen
Bestuursadvies en
Internationale Samenwerking
Transport

Datum
29 september 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/37530

luchtvaart worden aangepast. Het opleggen van een boete of een LOD is in het ontwerp-LVB geen onderdeel van het instrumentarium aan het eind van het gebruiksjaar. Dit is uitzonderlijk in vergelijking met het instrumentarium in de vele andere domeinen waar de ILT toezichthouder is. Om effectief toezicht te kunnen houden en de belangen van omwonenden te kunnen borgen moet hier invulling aan worden gegeven.

ILT
Omgeving, Dienstverlening en
Vergunningen
Bestuursadvies en
Internationale Samenwerking
Transport

Datum
29 september 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/37530

Emissies

Het onderdeel emissies is vrijwel ongewijzigd ten opzichte van het LVB 2008. Het ontwerp-LVB kent opnieuw relatieve grenswaarden voor de uitstoot van een aantal stoffen per ton startgewicht. Zoals ook aangegeven in de Staat van de Luchtvaart 2023 constateert de ILT-Luchtvaartautoriteit in haar toezicht dat de huidige normering niet sturend is en de totale uitstoot hiermee niet wordt beperkt. Om tot verbetering van de leefomgeving te komen zouden de relatieve grenswaarden vervangen kunnen worden door absolute grenswaarden voor maximale uitstoot. Parallel aan deze HUF-toets heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit op verzoek bij uw medewerkers een aantal denkrichtingen aangegeven die kunnen helpen bij de introductie van absolute emissienormen in het LVB.

Balanced Approach

Graag vraag ik ook nog een keer aandacht voor de relatie met de maatregelen die uit het traject van de Balanced Approach (BA) zijn gekomen. Zoals ook in het impact assessment op de BA-maatregelen aangegeven, kan de ILT-Luchtvaartautoriteit alleen toezicht houden op afspraken die in regelgeving zijn vastgelegd, i.c. alleen het maximaal aantal vliegtuigbewegingen en het weren van lawaaiige toestellen. De ILT kan daarmee geen toezicht houden op andere afspraken, zoals het convenant met KLM over de inzet van stillere toestellen.

Woningbouw in de Schipholregio

Tenslotte nog een opmerking over woningbouw. Hier hebben we ook aandacht voor gevraagd in de Staat van de Luchtvaart 2025. De ILT-Luchtvaartautoriteit merkt op dat de afgelopen jaren woningen in de Schipholregio zijn bijgebouwd, maar dat de luchtvaartsector geen negatieve gevolgen hoeft te dragen van het toegenomen woningbestand binnen de geluidscontouren, omdat ook de grenswaarde van de gelijkwaardigheidscriteria worden aangepast.

Hieronder ga ik in op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerp LVB.

Handhaafbaarheid

In uw brief over de uitvraag van de HUF-toets geeft u aan dat nog niet alle onderdelen in het LVB zijn ingevuld. De groeisystematiek, een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor General Aviation, grenswaarden voor de uitstoot van stoffen en bepalingen rond baanonderhoud volgen nog. Dit betekent dat op een aantal onderdelen, zoals baanonderhoud, nog aanpassingen moeten plaatsvinden om de bepalingen handhaafbaar te maken. Wij zien deze aanvullingen graag tegemoet, dan zullen wij een update uitvoeren van deze HUF-toets.

De ILT-Luchtvaartautoriteit acht een aantal aanpassingen essentieel om tot een voldoende handhaafbaar LVB te komen:

- **Baanderhoud**

In de brief over de uitvraag van de HUF-toets staat dat dit onderwerp nog in ontwikkeling is. De ILT-Luchtvaartautoriteit vindt het belangrijk om hier het geheel aan voorgenomen regelgeving te beoordelen. Zoals het nu in de HUF-toets staat is het onduidelijk en onvoldoende handhaafbaar. Dat zit hem met name in de begrippen en definities. Die sluiten (nog) niet op elkaar aan voor 'onderhoud' en 'groot onderhoud'. Ook ontbreekt een definitie van de randvoorwaarde: 'indien het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd'. Tenslotte leiden de gebruikte criteria (groter dan 72 uur of max. 7 dagen, 1 keer per jaar per baan) tot onduidelijkheid.

- **Afwijken door LVNL bij preferentieel baangebruik**

In de toelichting van het ontwerp-LVB staat 'dat er ook andere dan in de regels beschreven redenen zijn waarmee afwijking van een regel kan worden verantwoord. LVNL kan die onderbouwd voorleggen aan de ILT-Luchtvaartautoriteit'. Hierdoor kan LVNL - los van alle na te leven bepalingen rondom de baanregels - allerlei redenen tot het niet naleven van de verantwoordingspercentages voorleggen en een bijbehorende claim op schuld- of strafuitsluiting doen. Gebleken is dat deze redenen vaak zo complex zijn dat ILT-Luchtvaartautoriteit geen afgewogen beoordeling kan uitvoeren. Er is een baanpreferentiestelsel met regels en een groot aantal uitzonderings- en vrijstellingsbepalingen hierop. Dit is al een complex systeem. Het hieraan toevoegen van nog een extra uitzonderingsmogelijkheid beoordeelt de ILT-Luchtvaartautoriteit als niet handhaafbaar. Het eventuele 'niet-handhaven' vanwege een uitzonderlijke situatie behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder. Dit moet niet als een 'recht' aan een ondertoezichtstaande worden toegekend.

- **Handhavinginstrumentarium bij dreigende overschrijding**

De berekeningsmethodiek en rapportageplicht van de zich ontwikkelende geluidbelasting – het instrument om een dreigende overschrijding vast te stellen – moet nog worden opgenomen in de RMI. Daarnaast is de strafbaarstelling door middel van een bestuurlijke boete voor het niet (tijdig) opstellen en verstrekken van een beheersplan bij een dreigende overschrijding niet wettelijk verankerd. Dit betekent dat de ILT-Luchtvaartautoriteit geen 'lik-op-stuk' handhaving kan toepassen als bij een dreigende overschrijding een beheersplan niet (tijdig) wordt verstrekt. De Nota van Toelichting beschrijft nu de mogelijkheid een last onder dwangsom (LOD) op te leggen in deze situatie. Dit is geen geschikt handhavingsinstrument omdat gedurende het gebruiksjaar de factor tijd een grote rol speelt. Een uitgebreide procedure met een voornemen, zienswijze en een definitieve beschikking leidt tot een LOD die van kracht wordt op het moment dat het gebruiksjaar al ten einde is. Een 'lik-op-stuk' handhavingsinstrument als de bestuurlijke boete is passender en realistischer.

- **Validatie computersystemen sector**

Bij 10 van de 21 artikelen in het LVB maakt de ILT-Luchtvaartautoriteit bij het toetsen van de naleving gebruik van informatie afkomstig uit computerapplicaties die in beheer zijn bij de sectorpartijen. Bij deze 10 artikelen zitten alle voorschriften die de kern vormen van de bescherming van de omgeving tegen milieuschade (geluid, emissies, luchtkwaliteit). Voor de handhaafbaarheid van deze kernvoorschriften is het essentieel dat de

ILT

Omgeving, Dienstverlening en Vergunningen
Bestuursadvies en
Internationale Samenwerking
Transport

Datum

29 september 2025

Ons kenmerk

ILT-2025/37530

informatie uit die computerapplicaties betrouwbaar is. Dat is op dit moment niet bekend en daardoor bestaat er een afbreukrisico op de handhaafbaarheid van deze 10 artikelen. De ILT vindt het daarom belangrijk dat een onafhankelijke check wordt uitgevoerd of de computerapplicaties en de daarin geïnstalleerde software, algoritmes en formules voldoen aan de bepalingen van de RMI.

ILT
Omgeving, Dienstverlening en
Vergunningen
Bestuursadvies en
Internationale Samenwerking
Transport

Datum
29 september 2025

Ons kenmerk
ILT-2025/37530

Daarnaast zien wij een reeks andere punten die van belang zijn om de handhaafbaarheid te verbeteren. Hiervoor verwijst ik naar de bijlage.

Uitvoerbaarheid

Om de kwaliteit van het toezicht op hetzelfde niveau te houden is een uitbreiding van 2,2 fte benodigd (2 fte voor toezicht en handhaving en 0,2 fte voor Juridische Zaken). Er zijn twee handhavingstelsels geluid die nu integraal beoordeeld moeten worden. Hiervoor hield de ILT-Luchtvaartautoriteit toezicht op één stelsel. Daarnaast wordt de doelgroep ondertoezichtstaanden die de verplichting hebben om met één motor minder te taxiën sterk uitgebreid naar nagenoeg alle vliegtuigbewegingen. Daarnaast zijn er opleidingskosten. Om de 2 fte voor toezicht en handhaving op te leiden en uit te rusten is in totaal €47.000,- benodigd.

Fraudebestendigheid

Voor wat betreft de fraudebestendigheid verwijst de ILT-Luchtvaartautoriteit ook naar het belang van validatie van de computersystemen van de sector.

Voor een nadere specificering van deze HUF-toets verwijst ik naar de bijlage. Graag ontvang ik uw reactie op deze HUF-toets, de definitieve tekst van het LVB en de datum van inwerkingtreding. De ILT-Luchtvaartautoriteit maakt de HUF-toets openbaar via haar website wanneer het ontwerp-LVB wordt gepubliceerd.

Bij afwezigheid van de Inspecteur-Generaal,

Bescherming persoonlijke levenssfeer

