



Directoraat-generaal Milieu en Internationaal  
T.a.v. mevrouw Afke van Rijn  
Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag

**Uw ref.**

-

**Onze ref.**

u-24.048

**Datum**

30 augustus 2024

**Onderwerp:** Reactie op de NRD voor het MER wijziging LVB Schiphol

Geachte mevrouw Van Rijn,

Op 27 juni verscheen de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) voor het milieueffectrapport (MER) ten behoeve van de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol. DG Milieu en Internationaal (DGMI) heeft hierbij de rol van bevoegd gezag. De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) is een adviesorgaan voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en heeft verbetering van de leefomgevingskwaliteit in de Schipholregio als doel. Voor de leefsituatie van de omwonenden van Schiphol is het nieuwe LVB van groot belang en daarmee zijn de NRD en het MER dat ook. Ten behoeve van de advisering door DGMI aan DG Luchtvaart en Maritiem (DGLM, de initiatiefnemer van het MER) stuur ik u deze brief met het voornaamste commentaar van de MRS op de NRD.

**Kern**

Het commentaar van de MRS is gericht op de referentiesituatie en het ontbreken van een scenario waarin sprake is van een *fair balance*. **Wat de MRS betreft zou het -wettelijk geldende- LVB 2008 (zoals beschreven als referentiesituatie 1 in de NRD) de enige referentiesituatie moeten zijn.** Het anticiperend handhaven is niet wettelijk vastgelegd, het beleid is al geruime tijd gericht op afschaffing ervan en de rechter heeft de Staat bevolen ermee te stoppen.

De MRS verwacht dat IenW in lijn met het RBV-vonnis de *fair balance* tussen concurrerende belangen opnieuw zal moeten bepalen. Hiervoor is het nodig dat de scope van de alternatieve beleidsmaatregelen (scenario's) in het MER voldoende breed is. Op basis van een bestemmingsanalyse van IenW kan er volgens de MRS alleen sprake zijn van een *fair balance* indien het aantal vluchten substantieel lager ligt dan 438.000. Dit aantal is namelijk de bovenkant van een bandbreedte om een gewenst netwerk te faciliteren. De baten van dit netwerk zijn echter niet, conform de vereiste uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, gewogen met de maatschappelijke kosten. Het is daarom aannemelijk dat een *fair balance* met weging van alle belangen op een substantieel lager aantal uitkomt. Omdat de NRD enkel scenario's met een hoger

aantal vluchten bevat, is het niet waarschijnlijk dat het LVB straks een rechterlijke 'fair-balance-toets' kan doorstaan. **Daarmee bevat het MER straks onvoldoende informatie om tot besluitvorming over te gaan. Er is in ieder geval één scenario nodig dat kansrijk is om de fair-balance-toets te doorstaan.** Dat betekent een scenario met een substantieel lager aantal vluchten.

### De referentiesituatie

De keuze voor de referentiesituatie is van fundamenteel belang voor een MER. Volgens de Commissie voor de mer bestaat de referentiesituatie uit (o.a.): "de bestaande, feitelijke situatie: alle vergunde activiteiten die zijn gerealiseerd (...), uitgezonderd illegale activiteiten"<sup>i</sup>. De referentiesituatie is de situatie die in de toekomst zal ontstaan als het huidige wettelijk kader ongewijzigd wordt voortgezet.

De initiatiefnemer kiest echter voor twee referentiesituaties. Dat is ten eerste onhandig, omdat daardoor alle resultaten met twee referentiesituaties moeten worden vergeleken. Gelet op de grote aantallen tabellen en grafieken is dat onoverzichtelijk met een risico op een verwarrende (maatschappelijke) discussie. Ten tweede zou voortzetting van het anticiperend handhaven geen onderdeel mogen uitmaken van de referentiesituatie op basis van deze argumenten:

- i. Het strikt preferentieel baangebruik is op dit moment niet vastgelegd in wetgeving (LVB 2008). Bij overschrijdingen van de huidige grenswaarden voor geluid als gevolg van het vliegen volgens strikt preferentieel baangebruik wordt niet handhavend opgetreden. Dat gebeurt op aanwijzing van de minister. De definitie van de referentiesituatie volgens de Commissie voor de mer sluit illegale activiteiten expliciet uit. Hiertoe behoren naar het inzien van de MRS ook activiteiten die al zo langdurig gedoogd worden, zoals ook de ILT<sup>ii</sup> en de rechter hebben aangegeven.
- ii. De uitspraak<sup>iii</sup> in de zaak RBV versus de Staat beveelt de Staat om tot handhaving van het geldende LVB over te gaan. Daar is het anticiperend handhaven geen onderdeel van.
- iii. Het luchtvaartbeleid<sup>iv</sup> is al ruim twee jaar gericht op het zo spoedig mogelijk afschaffen van het anticiperend handhaven. Inmiddels is duidelijk geworden dat de Staat een balanced approach-procedure moet doorlopen voordat het anticiperend handhaven afgeschaft kan worden. Dat volgt uit een uitspraak<sup>v</sup> van de Hoge Raad op 12 juli 2024. De Staat is reeds bezig een dergelijke procedure te doorlopen. Die wordt naar verwachting ruim voor (het zichtjaar) 2030 afgerond.

Het -wettelijk geldende- LVB 2008 zoals beschreven als referentiesituatie 1 in de NRD zou de enige referentiesituatie moeten zijn. In de NRD geeft DGLM aan dat er geen "realistische" referentiesituatie ontstaat als uitsluitend het LVB 2008 wordt gehanteerd vanwege het "fors lager inpasbaar jaarvolume". Er bestaat een actualisatie van To70 over de milieueffecten van het beëindigen van anticiperend handhaven. Het rapport (2023<sup>vi</sup>) beschrijft dat binnen de huidige grenswaarden in handhavingpunten tot circa 400.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zijn. Dit is geen onrealistisch laag aantal voor een grote (hub)luchthaven. Bijvoorbeeld de luchthavens<sup>vii</sup> van Madrid (390.000), Barcelona (319.000), Londen Gatwick (253.000), Rome Fiumicino (267.000) en München (302.000) staan allemaal in de top-10 van drukste luchthavens van Europa in 2023, maar blijven qua vluchtaantal onder 400.000.

Door gebruik te maken van een referentie met 400.000 vluchten, wordt ook de scope van de scenario's in het MER breder. De voorgestelde scenario's met 460.000 en 500.000 vluchten liggen daarvoor te dicht bij elkaar. Toepassing van het voorgestelde referentiescenario heeft als bijkomend voordeel dat een completer beeld ontstaat van de milieueffecten van luchtvaart. De beperkte scope van de NRD komt in het vervolg van deze brief aan de orde.

### **De *fair balance***

Het commentaar van de MRS betreft ook de zogenaamde *fair balance*, zoals beschreven in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het gaat hier om een afweging van de concurrerende belangen van mensen die gehinderd worden door luchtvaart enerzijds en de belangen van luchtvaart voor Nederland anderzijds. Het komt erop neer dat burgers het recht hebben op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar dat vanwege een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) inmenging in de persoonlijke levenssfeer geaccepteerd wordt.

Omdat de uitspraak in de zaak tussen de stichting Recht op Bescherming tegen Vlieghinder (RBV) en de Staat van 20 maart 2024<sup>viii</sup> (mede) aanleiding is voor wijziging van het LVB is de MRS van mening dat alle elementen uit die uitspraak meegewogen moeten worden. Er zijn een aantal elementen die relevant zijn voor het MER. Het gaat onder andere om de beperkingen van te gebruiken blootstelling-responsrelaties (zie paragraaf 6.31 in het vonnis). Ook oordeelt de rechter dat LVB's moeten voldoen aan de *fair balance* (zie paragraaf 6.26 en verder in het vonnis).

De *fair balance* is een politieke afweging. De wetgever komt hierbij veel vrijheid toe. Desalniettemin komt de rechter in de RBV-zaak tot de volgende conclusie (paragraaf 1.3): “Daarbij komt dat in de handelswijze van de Staat steeds de hubfunctie en de groei van Schiphol voorop zijn gesteld en eerst zijn gewaarborgd; pas daarna werd gekeken hoe tegemoet kon worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen<sup>x</sup> zonder te beoordelen of de dan nog mogelijke tegemoetkoming wel voldoende recht deed aan die belangen. Deze manier van belangen afwegen voldoet niet aan de eisen die het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in zaken als deze aan die belangenafweging stelt”.

De MRS verwacht dat de minister van IenW in lijn met het vonnis de *fair balance* opnieuw zal moeten bepalen ten behoeve van het LVB. Een deel van die afweging van belangen is reeds ingevuld. In de notitie Bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid<sup>x</sup> (een bijlage bij de Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022) wordt door IenW geschat dat Nederland adequaat verbonden blijft met de wereld als het aantal vluchten op Schiphol tussen 396.000-438.000 ligt. De MRS maakt hierbij twee opmerkingen relevant voor het MER.

Ten eerste laat deze schatting zien dat er voor een aantal vluchten hoger dan 438.000 geen dringende maatschappelijke behoefte is. In de context van het EVRM is er zonder de dringende maatschappelijke behoefte geen sprake van een *fair balance*. Het valt daarom zeer te betwijfelen of de voorgestelde scenario's in de NRD de *fair-balance*-toets zullen doorstaan.

Ten tweede gaat het hier om een eenzijdige benadering en niet om een afweging van belangen. IenW stelt voorop dat Nederland met frequentie X direct verbonden moet zijn met bestemming Y. Uit diverse rapporten<sup>xi</sup> is bekend dat deze hoge mate van directe verbondenheid een hubfunctie op de luchthaven vereist. Voor veel bestemmingen zijn de herkomst-bestemmingsmarkten te beperkt in omvang. Maar, een hubfunctie betekent ook dat de milieukosten (veel) groter worden: op Schiphol ligt het aandeel transferpassagiers rond 40%, zo'n 25 miljoen in aantal. De som van de economische en de milieueffecten van het verdwijnen van de hubfunctie is echter vooralsnog moeilijk te duiden (Pels, 2022<sup>xii</sup>). Er is daarvoor meer onderzoek nodig. Het MER zou daarom een scenario moeten bevatten dat uitgaat van een substantieel lager aantal vliegtuigbewegingen. Dan wordt inzichtelijk of de (hub)luchthaven in zijn huidige omvang een groot maatschappelijk belang dient en wat de milieugevolgen van het faciliteren ervan zijn. Dat maakt een politiek-beleidsmatige afweging mogelijk die voldoet aan de eisen die daaraan vanuit het EVRM worden gesteld.

### Tot slot

In deze brief stelt de MRS dat de NRD een tweetal discutabele keuzes van de initiatiefnemer bevat. Daarnaast valt het de MRS op dat een de invloed op broeikasgasemissies ontbreekt in de NRD, terwijl Schiphol verantwoordelijk is voor 8 tot 10% van de gehele Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot<sup>xiii</sup>. De MRS vertrouwt op u als bevoegd gezag voor de mer-procedure dat u deze keuzes van de initiatiefnemer in uw eigen advies ook ter discussie stelt. Dat komt uiteindelijk de kwaliteit van het MER ten goede en versterkt zodoende de basis voor de politieke besluitvorming over het LVB. Als een mondelinge toelichting gewenst is, zijn wij daartoe bereid.

Met vriendelijke groet,

Khadija Arib

Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol

---

<sup>i</sup> Zie: [https://www.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/faq\\_maximale\\_mogelijkheden\\_referentiesituatie.pdf](https://www.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/faq_maximale_mogelijkheden_referentiesituatie.pdf).

<sup>ii</sup> Zie <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D49205>.

<sup>iii</sup> Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Staat-handelt-onrechtmatig-belang-omwonenden-Schiphol-stelselmatig-ondergeschikt-aan-luchtvaart-.aspx>

<sup>iv</sup> Zie Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/24/hoofdlijnenbrief-schiphol>

<sup>v</sup> Zie: <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2024/juli/hoge-raad-beslissing-hof-nederlandse-staat-voorgenomen-maatregelen/>.

<sup>vi</sup> Zie: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/rapporten/2023/02/16/index>.

<sup>vii</sup> Aantal vluchten in 2023 tussen haakjes. Lijst van drukste luchthavens zie:

[https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst\\_van\\_drukste\\_luchthavens\\_van\\_Europa](https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_drukste_luchthavens_van_Europa).

<sup>viii</sup> Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Staat-handelt-onrechtmatig-belang-omwonenden-Schiphol-stelselmatig-ondergeschikt-aan-luchtvaart-.aspx>.

<sup>ix</sup> Bijvoorbeeld dit citaat van de minister van Financiën in het vorige kabinet (31 mei 2022): “Die sterke hubfunctie wil het kabinet behouden, waarbij er tegelijkertijd aandacht moet zijn voor het verminderen van de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur”, bron:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36108-5.html>.

<sup>x</sup> Zie: <sup>x</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/24/b03a-bestemmingenanalyse-voor-adequate-bereikbaarheid>.

<sup>xi</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.seo.nl/publicaties/economisch-belang-van-de-hubfunctie-van-schiphol/> en <https://www.seo.nl/publicaties/betekenis-van-de-transferpassagiers-op-schiphol>.

<sup>xii</sup> Zie: <https://esb.nu/welvaartseffect-van-verlies-hubfunctie-nog-moeilijk-te-duiden/>.

<sup>xiii</sup> Zie: <https://www.pbl.nl/publicaties/co2-emissie-van-de-luchtvaart-op-de-lange-termijn> en gegevens van het CBS over de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot.