

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. de minister
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Uw ref.

Onze ref.
u-25.007

Datum
31 maart 2025

Onderwerp: Advies MRS inzake ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

Geachte heer Madlener,

De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) heeft kennisgenomen van het plan van de minister om een wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) door te voeren. In de ontwerpwijziging wordt een maximumaantal commerciële vluchten van 478.000 per jaar vastgelegd waarvan 27.000 voor de nacht. De MRS zal dit advies ook in de publieksconsultatie inbrengen.

De minister ziet de ontwerpwijziging als een noodzakelijke en tussentijdse stap. De MRS is van mening dat met deze ontwerpwijziging geen recht wordt gedaan aan de rechterlijke uitspraak van 20 maart 2024. Het is belangrijk dat de huidige gedoogsituatie snel wordt beëindigd. De MRS verwacht dat er daarom medio zomer 2025 een ontwerpwijziging voor het integrale LVB ter consultatie wordt gelegd en dat die wél aan de rechterlijke uitspraak voldoet. Daarbij is het van belang dat een wettelijk verplichte milieueffectrapport (MER) wordt gepubliceerd, inclusief advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer).

De MRS steunt de toevoeging van een jaarlijks maximumaantal vluchten aan het LVB als een instrument ter bescherming van de leefomgeving. Die toevoeging is een erkenning van het feit dat aantallen vluchten er toe doen als het gaat om geluidshinder. Echter, de MRS steunt de hoogte van het voorgestelde maximum van 478.000 vluchten niet. Dat aantal is namelijk niet tot stand gekomen op basis van een kenbare en navolgbare belangenafweging. Daarom is er van een *fair balance* – zoals voorgeschreven door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) – geen sprake.

Daarnaast mogen burgers ook een zorgvuldig proces verwachten. Hiervan is volgens de MRS op dit moment geen sprake, omdat een deugdelijk MER bij deze ontwerpwijziging ontbreekt. Dat maakt het in dit stadium onmogelijk om een zorgvuldige appreciatie van de milieueffecten en de naleving van de wettelijk vereiste gelijkwaardigheidscriteria te geven.

De *balanced approach* leidde niet tot *fair balance*

Het maximumaantal vluchten op Schiphol behoort tot stand te komen op basis van een eerlijke afweging tussen de belangen van stakeholders die baten hebben van luchtvaart en van stakeholders die daar de lasten van dragen. Het *fair balance*-vereiste volgt uit Artikel 8 van het EVRM. In het verdrag is vastgelegd dat mensen het recht hebben op een ongestoord privéleven, maar dat zij inbreuk daarop moeten accepteren als er daarvoor een dringende maatschappelijke reden is. Het uitgangspunt in de belangenafweging zou dus moeten zijn dat er niemand ernstig gehinderd is, waarna wordt vastgesteld voor welke hinder er een maatschappelijke rechtvaardiging bestaat.

In de beantwoording van Kamervragen wordt verklaard (Kamerstuk 29665-532, p.13ⁱ) dat voor de ontwerpwijziging een zorgvuldige belangenafweging in het kader van het EVRM is gemaakt. Een motivering ontbreekt daarbij en op basis van onderstaande argumenten vindt de MRS deze verklaring ook niet aannemelijk.

Ten eerste ontbreekt de onderbouwing waarom er een *fair balance* ontstaat bij een geluidsdoel van minus 20% en het uit de *balanced approach* resulterende maximale aantal vluchten. Uit de Nota van toelichting bij de ontwerpwijziging (p.10) blijkt ook niet dat deze al is getoetst aan het EVRM. Zonder duidelijke onderbouwing en verwijzing naar relevante stukken is de hoogte van het geluidsdoel vanuit het oogpunt van het EVRM willekeurig gekozen.

Ten tweede is de *balanced approach* gericht op het behalen van een geluidsdoel dat is geformuleerd in *relatieve* veranderingen, namelijk percentages waarmee het aantal ernstig gehinderde personen en het aantal ernstig belaste woningen omlaag moet. Een eerlijke belangenafweging vraagt daarentegen om een benadering in *absolute* termen. Het gaat daarbij om de vraag of de maatschappelijke baten bij een bepaalde omvang van de luchtvaart de maatschappelijke lasten ervan rechtvaardigen.

Ten derde zijn er meermaals aanpassingen gemaakt in de *balanced approach*, zowel in het maatregelenpakket als in de modellering, waardoor het berekende maximumaantal vluchten veranderde. Zo werd het maximum van 440.000 (2022) verhoogd naar 452.500 (2023), 460.000-470.000 (2024) en uiteindelijk 478.000. Deze berekeningen staan los van de vraag voor hoeveel vluchten er een dringende maatschappelijke reden is en doen afbreuk aan het vertrouwen van omwonenden in dit proces.

Ten vierde wordt in de IenW-notitie *Bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid (2022ⁱⁱ)* geschat dat Nederland adequaat verbonden blijft met de wereld als het aantal vluchten op Schiphol tussen 396.000-438.000 ligt. Bovendien is het gewenste bestemmingsnetwerk bij de berekening van dat interval als uitgangspunt genomen. Dat is een eenzijdige benadering waarbij de belangen van omwonenden niet zijn meegewogen. De MRS constateert dat zelfs op basis van deze (ondeugdelijke) analyse voor een aantal vluchten hoger dan 438.000 er sowieso geen dringende maatschappelijke reden is, zoals wel wordt voorgeschreven door het EVRM.

Ten vijfde geeft een recente studie in opdracht van de luchtvaartsector naar de maatschappelijke kosten en baten van Schiphol sterke indicaties dat 440.000 vluchten meer welvaart voor Nederland oplevert dan 478.000 vluchtenⁱⁱⁱ. Economische activiteiten en werkgelegenheid verschuiven namelijk naar andere sectoren en door een vermindering van klimaatschade en een betere gezondheid van omwonenden neemt de welvaart per saldo toe.

Ten zesde wordt het vaststellen van 478.000 vluchten gepresenteerd als een krimp voor de sector. Maar, er waren in 2024 circa 474.000 vluchten waarvan 25.000 in de nacht. Dat betekent hooguit dat met de ontwerpwijziging de post-corona groeispurt naar 500.000 vluchten tot stilstand komt. Van krimp is in elke geval geen sprake.

Conclusie

Op basis van de voorgaande analyse concludeert de MRS dat er met 478.000 vluchten op jaarbasis niet voldaan wordt aan het fair balance-vereiste uit het EVRM. De Raad van State (RvS) zal deze ontwerpwijziging toetsen aan hogere wetgeving. De MRS adviseert dan ook om het voorliggende advies als bijlage mee te sturen in de spoedprocedure bij de RvS.

Ook trekken de voornoemde argumenten (punt 2, 3 en 4) in twijfel dat de balanced approach als instrument geschikt is om de fair balance te bewerkstelligen. Daarom adviseert de MRS om de RvS tevens te consulteren over de vraag in hoeverre het instrument van de balanced approach aansluit op de vereiste bescherming van het privéleven en de gezondheid van omwonenden via de fair balance.

De MRS vindt dat bij de integrale LVB-wijziging een kenbare en navolgbare belangenafweging moet worden gepresenteerd die voldoet aan het fair balance-vereiste uit het EVRM. Het resultaat in termen van maximaal aantal vluchten per jaar en in de nacht kan in de integrale LVB-wijziging worden opgenomen.

Geen zorgvuldig proces

Volgens de Nota van toelichting (p.8) hoeft er voor deze ontwerpwijziging geen milieueffectrapport opgesteld te worden, omdat er geen grenswaarden in handhavingspunten worden gewijzigd. Op voorhand is echter duidelijk¹ dat de grenswaarden in handhavingspunten bij 478.000 vluchten worden overschreden. Met die verwachting is het procedureel discutabel om de ontwerpwijziging door te voeren zonder deugdelijk MER.

De Nota van toelichting verwijst voor de milieugevolgen van de ontwerpwijziging naar het MER NNHS 2020. Het argument daarbij is dat de ontwerpwijziging met 478.000 vluchten een verbetering zal zijn ten opzichte van de situatie van 500.000 vliegbewegingen waar het MER NNHS 2020 van uitging. Dit argument houdt echter geen stand, omdat de MER NNHS 2020 geen onbetwiste bron is. De Commissie mer signaleerde in haar toetsingsadvies (2021^{iv}) een aantal tekortkomingen en achtte correcties en aanvullingen essentieel. Die zijn nooit doorgevoerd en over het MER NNHS 2020 is nooit een besluit genomen. In het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de wettelijk vereiste toets op de gelijkwaardigheidscriteria verwacht de MRS een nadere onderbouwing van het besluit om toch te verwijzen aan het MER NNHS 2020.

De motivatie van lenW om een versneld traject te doorlopen, is de deadline in het slotallocatieproces. Een alternatieve manier om ervoor te zorgen dat er in het gebruiksjaar 2025-2026 maximaal 478.000 slots worden uitgegeven, is bijvoorbeeld een ministerieel verzoek aan de luchthaven. Daarmee wordt geanticipeerd op de integrale LVB-wijziging. De MRS vraagt of er alternatieven voor een versnelde LVB-wijziging zijn onderzocht en zo ja, welke dat waren. Bij een ingrijpend besluit zoals dit verwacht de MRS dat inzichtelijk wordt gemaakt waarom alternatieven zijn afgevallen.

¹ Dat is duidelijk op basis van de handavingsrapportages van de ILT waarin overschrijdingen worden geconstateerd bij lagere aantallen vluchten. Zie bijvoorbeeld [Handavingsrapportage Schiphol 2024](#).

Gevolgen voor beleid

De ontwerpwijziging heeft consequenties voor het huidige beleid en de inzet van beleidsinstrumenten. De MRS wijst bijvoorbeeld op het belang van de ontwikkeling van aanvullende hindernormen. Het jaargemiddelde geluidsniveau vanwege vliegverkeer op een zekere locatie verklaart immers maar een kwart van de aldaar ervaren geluidshinder (Brink, 2014⁹). Daarom moeten er normen komen voor rustperioden, overvliegfrequentie en het aantal passages boven een bepaald geluidsniveau per dag. Dat geeft omwonenden meer bescherming dan alleen een maximumaantal vluchten per jaar. Ook wijst de MRS op lopende initiatieven om de hinder voor de omgeving te beperken, zoals het gevelisolatieprogramma. Dat programma is gebaseerd op een maximumaantal van 440.000 vluchten per jaar en met de ontwerpwijziging kan de geluidsbelasting lokaal hoger uitvallen.

Het kabinet staat voor de taak om de leefomgevingskwaliteit overal rondom Schiphol, dus bij alle banen, snel te verbeteren. De integrale wijziging van het LVB is daar een belangrijk onderdeel van. De MRS zal in dat traject gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen.

Met vriendelijke groet,

Khadija Arib

Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol

Bronnen

ⁱ Kamerstuk 29665-532, 11 maart 2025, *Beantwoording vragen voorhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht*, vindplaats: <https://open.overheid.nl/documenten/eaf6e1f8-c19a-4ebe-954e-3e1cd65ba5f9/file>.

ⁱⁱ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 24 juni 2022, *Bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid*, vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/24/b03a-bestemmingenanalyse-voor-adequate-bereikbaarheid#>.

ⁱⁱⁱ SEO, CE Delft, Significance, 4 maart 2024, *Schiphol: Krimpen of verduurzamen?*, vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/03/04/bijlage-2-rapport-mkba-schiphol-krimpen-of-verduurzamen-oktober-2023>.

^{iv} Commissie voor de milieueffectrapportage, 21-04-2021, *Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol 2020*, vindplaats: <https://commissiemer.nl/adviezen/3526>.

^v Brink, M., juni 2014, *A review of explained variance in exposure-annoyance relationships in noise annoyance surveys*, vindplaats: https://www.researchgate.net/publication/282341554_A_review_of_explained_variance_in_exposure-annoyance_relationships_in_noise_annoyance_surveys.