

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

Uw ref.

Onze ref.
u-25.064

Datum
1 augustus 2025

Onderwerp: Advies MRS inzake monitoring balanced approach

Geachte heer Tieman,

Van harte gefeliciteerd met uw benoeming tot minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) geeft de minister van IenW gevraagd en ongevraagd advies met betrekking tot het Schipholbeleid. De MRS richt zich daarbij op het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit in de regio rondom Schiphol en geeft omwonenden en maatschappelijke organisaties een stem in het beïnvloeden van het besluitvormingsproces over het luchtvaartbeleid. U bent van harte welkom voor een kennismaking met de leden van de MRS.

Op 7 juli ontving de MRS het plan van aanpak Monitoring maatregelenpakket Balanced Approach Schiphol (opgesteld door To70 en Beelining) met het verzoek om hierop te reageren. De MRS brengt in herinnering dat het over de uitkomst van de balanced approach heeft geadviseerdⁱ dat 478.000 vluchten een te hoog maximum is. In het advies zijn zes argumenten gegeven waarom de *balanced approach* niet tot een *fair balance* heeft geleid, zoals voorgeschreven door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Desalniettemin is monitoring erg belangrijk en daarom maakt de MRS graag gebruik van de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren en te adviseren.

De MRS doet een aantal concrete aanbevelingen om hiaten in het plan van aanpak weg te nemen:

1. het inzichtelijk maken van de effecten op de berekeningen als actuele informatie wordt gebruikt
2. het onderscheid maken tussen de werkelijke daling van het aantal ernstig gehinderden en de daling binnen de geluidscontour
3. het onderscheid maken tussen de autonome effecten van hogere luchthaventarieven en de additionele effecten van sterkere tariefdifferentiatie
4. het creëren van waarborgen die ervoor zorgen dat de positieve effecten op de hinder tot 2029 in stand blijven. Dat is erg belangrijk voor het vertrouwen van omwonenden in het verdere verloop van dit proces.

Hiaten in het plan van aanpak monitoring balanced approach

Papieren vs. ervaren werkelijkheid omwonenden

De balanced approach leunt zwaar op modelberekeningen. Dat is enerzijds onvermijdelijk om de toekomstige effecten van beleid te kunnen inschatten. Anderzijds bestaat het risico dat de werkelijkheid en de modelberekeningen uiteen lopen. Dat geldt zeker als de looptijd van de procedure langer wordt. Er komt regelmatig nieuwe informatie beschikbaar waardoor modeluitkomsten achterhaald dreigen te worden. Voorbeelden zijn:

- I. De gebruikte dosis-effectrelatie is uit 2002. Naar verwachting publiceert het RIVM in het eerste kwartaal van 2026 een nieuwe dosis-effectrelatie, wat een actueler beeld geeft van de relatie tussen geluidsbelasting en geluidshinder.
- II. Het gebruikte woningbestand is uit 2021. Sindsdien zijn er woningen in de Schipholregio bijgebouwd. De mensen die daar wonen, tellen niet mee in de modellering. Het is niet evenwichtig dat er enerzijds allerlei aannames worden gedaan over de ontwikkeling van de vloot en de inzet van minder lawaaiige toestellen, terwijl anderzijds de reeds bekende woningbouwplannen worden genegeerd.
- III. De 'krimp' naar 478.000 vluchten. Het kabinet communiceert dat sprake is van een krimp, maar in 2024 waren er 474.000 vluchten. Het is zes jaar geleden dat er 500.000 vluchten afgehandeld werden. Van de berekende 'geluidswinst' die met deze maatregel wordt bereikt, merken omwonenden in de praktijk niets.

Het is belangrijk om de kanttekeningen die horen bij modelberekeningen te erkennen. Het plan van aanpak zou moeten beschrijven hoe wordt omgegaan met nieuwe informatie gedurende de looptijd van de monitoring van de balanced approach maatregelen. De monitoringsrapporten kunnen bijvoorbeeld inzichtelijk maken wat de uitkomsten uit de modelberekeningen zijn als actuele informatie wordt gehanteerd (zoals de nieuwe dosis-effectrelatie en een actueel woningbestand, inclusief goedgekeurde nieuwbouwplannen).

Overschatting werkelijke afname ernstig gehinderden

Het kabinet wil de geluidshinder rondom Schiphol terugbrengen en heeft de geluidsdoelstelling uit het Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024-2029 overgenomenⁱⁱ. De inzet van het kabinet is: "Het realiseren van een geluidsdoel van -20% ernstig gehinderden, en -15% slaapverstoorden in de nacht ten opzichte van de referentiesituatie en bovenop de jaarlijkse autonome ontwikkeling". In de balanced approach-procedure zijn vier subdoelen geformuleerd. Aan ieder subdoel is een geluidscontour gekoppeld en die markeren een duidelijke doelgroep. Maar, in de berekeningen worden ernstig gehinderden die initieel *binnen* de geluidscontouren wonen, maar na het nemen van de balanced approach-maatregelen er *buiten* vallen, meegerekend voor het behalen van het geluidsdoel. Echter, een groot deel van deze niet langer meegerekende gehinderden, ervaren nog steeds ernstige hinder; hetzelfde geldt voor de ernstig slaapverstoorden en belaste woningen.

Deze werkwijze leidt tot een overschatting van de werkelijke afname van het aantal ernstig gehinderden. Met het oog op de effectiviteit van het maatregelenpakket is het belangrijk om de omvang van de groep ernstig gehinderden te monitoren die buiten de nieuwe geluidscontour is

komen te vallen. In het plan van aanpak¹ zou een onderscheid gemaakt moeten worden tussen de werkelijke vermindering van het aantal ernstig gehinderden (dat tot de doelgroep behoorde) en de daling van het aantal ernstig gehinderden binnen de geluidscoutour.

Dreigende overschatting effect tariefdifferentiatie

De luchthavengelden van Schiphol zijn dit jaar gestegen. De ACM schrijft hierover in een recent besluitⁱⁱⁱ: “De forse tariefverhoging van 41% in 2025 is een optelsom van verschillende factoren, zoals gestegen (loon)kosten, personeelsuitbreidingen, gestegen rentes, lagere passagiersaantallen en de verrekeningen van de coronaverliezen uit 2021”. De stijging van het kostenniveau is een autonome ontwikkeling. Dit kan luchtvaartmaatschappijen ertoe bewegen uit te wijken naar een andere luchthaven of een ander vliegtuigtype in te zetten. De maatregel uit de balanced approach is tariefdifferentiatie: de tarieven voor minder lawaaiige vliegtuigen worden verlaagd, terwijl de tarieven voor de luidste vliegtuigen worden verhoogd. Als een vliegtuig niet meer naar Schiphol komt, kan dat het gevolg zijn van de autonome ontwikkeling dat de tarieven zijn gestegen, maar het kan ook een gevolg zijn van de extra differentiatie. Het plan van aanpak² maakt niet duidelijk hoe er hierbij onderscheid wordt gemaakt tussen de autonome en additionele effecten. Hierdoor ontstaat het risico dat er een te groot effect aan de maatregel tariefdifferentiatie wordt toegedicht. De MRS adviseert in het plan van aanpak dit te verduidelijken.

In de toelichting bij het plan van aanpak door lenW en To70 op 15 juli 2025 werd de toezegging gedaan om nog eens goed naar de formulering van teksten in het plan van aanpak te kijken en te toetsen of de beslisboom de autonome effecten van tariefstijging eruit filtert. De MRS is benieuwd welke inzichten en tekstuele aanpassingen die toezegging heeft opgeleverd.

Convenanten Schiphol en KLM

Het is belangrijk dat er snel duidelijkheid komt over de convenanten die lenW met Schiphol en KLM wil sluiten. Waar mogen omwonenden bijvoorbeeld vanuit gaan voor wat betreft het aantal vluchten waarop 's nachts door KLM een minder lawaaiig toestel wordt ingezet? In To70's Second addendum van 17 mei 2024 ging het om 10.000 vluchten. In To70's Third addendum van november 2024 waren het nog maar 4.472 vluchten. De monitoringsrapporten dienen dergelijke inzichten op een heldere wijze weer te geven.

Onduidelijkheden in Plan van Aanpak

Het Plan van Aanpak blijft op een aantal plaatsen onduidelijk. De MRS vraagt om opheldering over de volgende punten:

- In de inleiding worden 4 subdoelen genoemd die gedurende de BA-procedure zijn geformuleerd in relatie tot het geluidsdoel dat is vastgelegd in het Actieplan Omgevingslawaai Schiphol 2024-2029. Zonder toelichting wordt daar in de inleiding aan toegevoegd dat de eerste fase van BA maatregelen een geluidsreductie van 15% bovenop de autonome ontwikkeling beoogd.³ Vervolgens wordt toegelicht dat ‘de effecten worden beschouwd op basis van de jaartotale geluidbelasting’.⁴ Deze doelstelling op basis van jaartotale geluidbelasting is niet terug te vinden in het Actieplan. Het is onduidelijk hoe dit aanvullende monitoringsdoel samenhangt met de 4 subdoelen. Daarnaast ontbreekt de

¹ In paragraaf 2.5 en 5.1.

² In paragraaf 3.2.2.

³ In paragraaf 1.1.

⁴ In paragraaf 2.3.

jaartotale geluidsbelasting in de monitoringsrapporten⁵ en ontbreekt een definitie van de jaartotale geluidsbelasting in bijlage A: berekeningsmethode geluid.

- In paragraaf 5.1 staat in het monitoringsrapport voor alle vier de subdoelen -15% als geluidsdoel. Dit komt voor 2 doelen niet overeen met de percentages die genoemd worden in de inleiding.
- Hoofdstuk 3 presenteert een aantal beslisbomen die als doel hebben om het effect van telkens één maatregel in kaart te brengen en als één percentage in het monitoringsrapport (van paragraaf 5.1) op te nemen. Het is onduidelijk hoe men van die beslisbomen (die op meerdere punten eindigen) tot een percentage komt dat vergeleken kan worden met de andere maatregelen. De beslisbomen zijn ingewikkeld en bevatten veel aannames waardoor het twijfelachtig is of betekenisvol onderscheid tussen de maatregelen wel mogelijk is in de korte periode van monitoring.
- In paragraaf 3.4 staat dat het effect van de maatregel capaciteitsreductie in kaart wordt gebracht op basis de referentiesituatie uit de BA-procedure (500.000 vluchten waarvan 32.000 in de nacht) en niet op basis van het verkeersvolume dat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dit zou zijn omdat 'het verkeersbeeld niet rechtstreeks is vast te stellen op basis van de praktijk'. Echter, alle monitoring in hoofdstuk 3 gaat uit van de werkelijke inzet van vliegtuigtypen en tijdstippen. Dit is minder dan de maximale hoeveelheid mogelijk vluchten. Het totale volume geluid is dan ook minder dan in theorie mogelijk is. Het is onduidelijk hoe dit doorwerkt op de indicatoren die gemonitord worden in de praktijk en dus uitgaan van minder dan 500.000 vluchten.

Waarborging effecten tot 2029

Het is noodzakelijk dat de effecten van de balanced approach-maatregelen blijvend van aard zijn, omdat de geluidsdoelen gelden tot 2029. Het maximumaantal vluchten ligt vast in het LVB. Als het effect van de maatregelen minder is dan gehoopt, maatregelen niet (volledig) waargemaakt kunnen worden of als het effect afneemt over de loop van tijd, dan houdt dat in dat het aantal vluchten te hoog is vastgesteld om in 2029 nog aan de geluidsdoelen te voldoen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als de feitelijke vlootvernieuwing zich voltrekt in een lager tempo dan de verwachte autonome ontwikkeling⁶. Hier heeft de MRS eerder voor gewaarschuwd^{iv}. De MRS vindt dat onwelgevallige uitkomsten uit de monitoring van de eerste fase geen reden mogen zijn voor verdere afzwakkingen in de tweede fase.

De MRS adviseert om waarborgen te creëren zodat de geluidsdoelen worden gehaald in 2029.

Mogelijke waarborgen zijn:

1. Het continueren van de monitoringsrapporten tot 2029.
2. Een besluit dat voor een eventueel restant van het geluidsdoel uit de eerste fase om 15% minder ernstig gehinderden te bereiken, blijft gelden dat dit bovenop de autonome ontwikkeling komt.
3. Het aantal vluchten in het LVB voorwaardelijk te maken aan de realisatie van de geluidsdoelen.

⁵ In paragraaf 5.1.

⁶ Vlootvernieuwing gaat in golven van ongeveer 20-25 jaar. Met additionele vlootvernieuwing wordt de vlootvernieuwing boven het autonome/langjarige gemiddelde bedoeld. Per definitie zijn er perioden waarin de vloot onder gemiddeld langzaam wordt vernieuwd. Samen vormen deze perioden van snellere en langzamere vlootvernieuwing immers het langjarige gemiddelde. Daarom is het beleidsmatig risicovol om huidige additionele vlootvernieuwing mee te rekenen, aangezien het geluidsdoel bovenop de autonome ontwikkeling komt.

Tot slot

De balanced approach loopt inmiddels drie jaar. De MRS constateert dat er meermaals afzwakkingen zijn gedaan in de beleidsplannen, ten nadele van de omgeving en ten voordele van de luchtvaartsector. Voorbeelden zijn het negeren van maximaal 440.000 vliegtuigbewegingen als uitkomst van een brede belangenafweging, een jaar uitstel van de maatregelen, de fasering waarmee het geluidsdoel wordt gehaald en de autonome ontwikkeling die voor de tweede fase als maatregel meetelt. Indien de benoemde hiaten in de monitoring niet worden aangepakt, pakt dat wederom in het voordeel van de luchtvaartsector uit. De MRS is van mening dat dat niet overeenkomt met de rechterlijke uitspraak van 20 maart 2024 waarbij gesteld is dat een einde moet komen aan het stelselmatig ondergeschikt maken van de belangen van omwonenden aan die van de luchtvaart en de luchthaven in het beleid ten aanzien van Schiphol.

Vertrouwend op een constructieve samenwerking kijken wij uit naar uw reactie,

Met vriendelijke groet,

Khadija Arib

Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol

Bronnen

ⁱ Maatschappelijke Raad Schiphol. (31 maart 2025). *Advies inzake ontwerpwijziging LVB Schiphol*. Vindplaats: <https://maatschappelijkeraadschiphol.nl/adviezen/>.

-
- ⁱⁱ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (7 mei 2025). *Hoofdlijnenverslag zienswijzenprocedure LVB*. Vindplaats: <https://www.platformparticipatie.nl/luchthavenverkeerbesluitschiphol/planning-luchthavenverkeerbesluitschiphol/2985039.aspx#docs>, pagina 13.
- ⁱⁱⁱ Autoriteit Consument en Markt. (27 mei 2025). *Besluit tarieven en voorwaarden Schiphol 2025-2027*. Vindplaats: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/besluit-tarieven-en-voorwaarden-schiphol-2025-2027>.
- ^{iv} O.a. MRS reactie op beleidsplannen, 16-10-2024. Kenmerk MRS: u-24.086.