

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

Uw ref.

-

Onze ref.

u-26.006

Datum

20 maart 2026

Onderwerp: Advies MRS over ontwerpwijziging LVB Schiphol

Geachte heer Karremans,

Op 20 januari 2026 ontving de MRS van de (toenmalige) minister van IenW een adviesaanvraag met betrekking tot de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol, de milieueffectrapportage (MER) Schiphol 2026 en een groot aantal bijlagen. De MRS heeft met belangstelling kennisgenomen van alle bij dit ontwerp behorende stukken en maakt hierbij gebruik van de mogelijkheid om een advies te geven. De MRS merkt hierbij op dat de juridische context waarbinnen de ontwerpwijziging wordt voorgesteld uiterst complex is. Dit brengt veel onduidelijkheid en onzekerheid met zich mee voor omwonenden.

Met deze ontwerpwijziging van het LVB beoogt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een juridische basis te bieden voor de luchtvaartoperatie op Schiphol en daarmee het gedoogbeleid te beëindigen en het preferent baangebruik vast te leggen. Ook wil het opvolging geven aan de bevelen uit het vonnis in de RBV-zaak van 20 maart 2024. De MRS steunt het voornemen tot het beëindigen van het gedoogbeleid en het herstel van de rechtsbescherming van omwonenden. Daarbij is het essentieel dat er een evenwichtige belangenafweging ten grondslag ligt aan de besluitvorming. Het belang van een deugdelijke en inzichtelijke onderbouwing werd benadrukt in de uitspraak van de Raad van State op 11 maart 2026.

De MRS concludeert dat met deze ontwerpwijziging de gedoogsituatie weliswaar wordt beëindigd, maar dat er van een evenwichtige belangenafweging geen sprake is. De belangen van de luchtvaartsector zijn vooropgesteld in de balanced approach Schiphol, die aan de basis ligt voor deze ontwerpwijziging. De grenswaarden in de handhavingpunten zijn geënt op de beoogde luchthavenoperatie terwijl de gezondheid van omwonenden daarbij geen rol speelde. Op een aantal locaties heeft dit zelfs geleid tot hogere grenswaarden. Ook in het baangebruik speelt de ervaren hinder geen rol. Verder constateert de MRS gebreken in de MER waardoor die ongeschikt is als grondslag voor besluitvorming over het LVB.

De MRS adviseert om 1) deze ontwerpwijziging niet vast te stellen, en het vigerende LVB te handhaven en 2) de door artikel 8 EVRM vereiste maatschappelijke belangenafweging met betrekking tot Schiphol op een kenbare en navolgbare wijze te maken, en vervolgens de benodigde procedures te doorlopen om de uitkomst van die belangenafweging vast te leggen.

Dit MRS-advies bestaat uit drie delen. In deel 1 wordt de belangenafweging in het luchtvaartdossier besproken. Centraal staat de vraag of met de *balanced approach* invulling is gegeven aan het *fair balance*-vereiste uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Deel 2 gaat in op diverse elementen uit de ontwerpwijziging van het LVB. In deel 3 wordt de MER Schiphol 2026 uitvoerig besproken. In deze brief is de kern van deze drie delen opgenomen. De uitwerking is bijgevoegd. In de tekst staan voetnoten ter toelichting. De bronvermelding staat in de eindnoten van de uitwerking.

DEEL 1: Belangenafweging over de omvang van Schiphol

De huidige omvang van Schiphol heeft een sterke negatieve impact op de leefomgevingskwaliteit en de gezondheid van omwonenden in de Schipholregio; die beslaat 53 gemeenten in 4 provincies. Ongeveer 200.000 mensen zijn ernstig gehinderdⁱ en 24.000 zijn slaapverstoordⁱⁱ. Langjarige blootstelling aan vliegtuiggeluid heeft aantoonbaar negatieve gezondheidseffecten. Hinder en slaapverstoring kunnen bijvoorbeeld leiden tot een hoge bloeddruk, hart- en vaatziekten en leerachterstanden bij kinderen. De uitbreiding van sloopzones en isolatieprogramma's bieden hiervoor geen oplossing.

In juridische zin leidt de huidige omvang tot inmenging in de privésfeer van omwonenden. Op basis van het *fair balance*-vereiste uit Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is dit alleen gerechtvaardigd als sprake is van een voldoende zwaarwegende en deugdelijk gemotiveerde maatschappelijke behoefte en de inmenging in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel. Het gaat hier met andere woorden om een rechtvaardig evenwicht tussen het individuele belang en het publieke belang waarbij noodzakelijkheid en proportionaliteit centraal staan. In de uitspraak van 20 maart 2024 oordeelde de rechter dat van een *fair balance* jarenlang geen sprake is geweest.

Met de *balanced approach*-procedure Schiphol heeft lenW naar eigen zeggen invulling gegeven aan het *fair balance*-vereiste. De MRS toetst en weerlegt deze stelling in dit advies op basis van een grondige analyse van het *balanced approach*-proces. De MRS constateert dat het startpunt – een reductie van 20% ernstig gehinderden – niet op basis van een kenbare en navolgbare belangenafweging tot stand is gekomen. Vervolgens zijn de belangen van de luchtvaartsector voortdurend vooropgesteld door aanpassingen in het proces en het pakket aan geluidsbeperkende maatregelen. Zo is het geluidsdoel temporeel uitgesteld en inhoudelijk afgezwakt. Bovendien valt van het maatregelenpakket op de lange termijn nauwelijks een blijvend effect te verwachten. Zo zijn niet alle maatregelen (juridisch) vastgelegd en daalt op termijn het tempo van de vlootvernieuwing. Ten slotte is het resultaat van de *balanced approach* – een volumeplafond van 478.000 vluchten – niet getoetst aan het publieke belang van internationale bereikbaarheid van Nederland. Diverse studiesⁱⁱⁱ, waaronder van het ministerie zelf, laten zien dat de bereikbaarheid is gewaarborgd bij een substantieel lager aantal vluchten. In sommige studies blijkt dat de welvaart in Nederland dan stijgt.

ⁱ Van ernstige hinder is sprake wanneer iemand op een schaal van 1-10 met een 8 of hoger aangeeft hinder te hebben van vliegtuiggeluid. Dit wordt uitgevraagd in de GGD Gezondheidsmonitor.

ⁱⁱ Bij een geluidsbelasting van 45dB(A) Lden en 40dB(A) Lnight, in lijn met de WHO-advieswaarden.

ⁱⁱⁱ Bronnen: zie eindnoot 22, 23, 24, en 25.

Dat leidt tot de conclusie dat het maximumaantal van 478.000 vluchten te hoog is om de balans te herstellen en de situatie voor omwonenden wezenlijk te verbeteren.

DEEL 2: Ontwerpwijziging LVB

De MRS concludeert dat het accommoderen van operationele ruimte voor de luchthaven het uitgangspunt is geweest in de ontwerpwijziging van het LVB. Er zijn geen kaders die de uitstoot van CO₂ en zeer zorgwekkende stoffen begrenzen en de normen voor geluid zijn dusdanig ruim dat er geen beschermende werking vanuit gaat. Het handhavingsinstrumentarium is ontoereikend voor adequaat 'lik-op-stuk'-toezicht. De MRS pleit voor een integrale benadering waarin gezondheid, luchtkwaliteit en leefomgeving expliciet sturend worden gemaakt.

Handhavingspunten en grenswaarden

Met de ontwerpwijziging worden de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten leidend. In de berekening van de hoogte van de grenswaarden is rekening gehouden met 25.920 situaties voor veranderingen in het weer, het verkeersbeeld en de afhandeling van het vliegverkeer. Daarop zijn extra statistische marges toegevoegd om rekening te houden met extreme situaties. Dat betekent dat de beoogde maximumcapaciteit altijd kan worden afgehandeld.

De gezondheid van omwonenden heeft geen rol gespeeld in de berekening van de grenswaarden. Tijdstippen, geluidsniveaus en piekgeluiden, overvliegfrequenties en (het gebrek aan) rustperiodes blijven buiten beschouwing, terwijl deze juist sterk samenhangen met de ervaren ernstige geluidshinder en bepalend zijn voor de leefomgevingskwaliteit. Het betekent voor omwonenden dat zij niet zijn beschermd tegen vliegtuiggeluid. De MRS adviseert om gezondheid als uitgangspunt te nemen bij de berekening van de grenswaarden.

De nieuwe grenswaarden voor geluid worden op sommige locaties bovendien ruimer dan de huidige grenswaarden. Dat zijn locaties waar de groei de afgelopen jaren onevenredig is neergeslagen met structurele overschrijding van grenswaarden tot gevolg. De MRS spreekt zich uit tegen de voorgenomen verhogingen van de grenswaarden waarmee de gedoogde overschrijdingen als het ware worden gelegaliseerd. De MRS adviseert daarnaast om de extra statistische marges in de grenswaarden te schrappen.

Handhaving en handhavingsinstrumentarium onvoldoende

De ILT Luchtvaartautoriteit ziet toe op de naleving van het LVB, waaronder de grenswaarden in de handhavingspunten en het geluidspreferentieel baangebruik. Daarvoor wordt de geluidsbelasting gedurende het jaar gemonitord. De ILT heeft een kritische HUF-toets opgeleverd^{iv}. Een belangrijk element daarin is de snelheid in de handhaving ('lik-op-stuk'). De MRS constateert dat op diverse onderdelen het instrumentarium tekortschiet en adviseert lenW om de ILT uit te rusten met adequate instrumenten die leiden tot verbetering van de naleving van de wet, zoals een bestuurlijke boete.

Groei model miskent Aldersparadox

Groei van het aantal vluchten wordt met deze ontwerpwijziging mogelijk tot een maximum van 500.000. Een maatschappelijke noodzaak voor verdere groei is niet aangetoond, terwijl dit wel vanuit het EVRM is vereist. Bovendien wordt er uitsluitend op basis van het Totaal Volume Geluid per jaar beoordeeld of er kan worden gegroeid. Gelet op de voornoemde indicatoren^v neemt de geluidshinder toe door de groei van het aantal vluchten. De algemeen erkende Aldersparadox wordt hier

^{iv} Bron: zie eindnoot 34 in de uitwerking.

^v Tijdstippen, geluidsniveaus en piekgeluiden, overvliegfrequenties en (het gebrek aan) rustperiodes.

genegeerd: de geringe afname van het geluid van een individuele vliegtuigpassage wordt nauwelijks opgemerkt door omwonenden, terwijl de ruimte in de berekende geluidsbelasting leidt tot groei van het aantal vluchten en daarmee tot meer geluidshinder. Het druist daarmee in tegen het doel van de ontwerpwijziging om de leefomgeving voor omwonenden te verbeteren. De MRS adviseert dringend om het groeimodel te schrappen uit de ontwerpwijziging.

Baanonderhoud

Het jaarlijkse baanonderhoud zorgt voor extra hinder en slaapverstoring vanwege de aanpassingen in het baangebruik. De voorgenomen vervroeging van de procedure voor de ontheffingsaanvraag van Schiphol biedt ruimte voor de ontwikkeling van meer hinderbeperkende maatregelen. Een tijdelijke capaciteitsverlaging zou als vast onderdeel in de ontheffingsaanvraag besproken moeten worden. De MRS adviseert om de voorlopige beslissing van de minister over de ontheffingsaanvraag chronologisch voor de capaciteitsdeclaratie van Schiphol te laten plaatsvinden.

De definities van verschillende typen baanonderhoud zijn in de ontwerpwijziging overlappend. De ILT doet in de HUF-toets het voorstel om de definities te vervangen door een bepaling die Schiphol verplicht om aan te tonen dat er een nalevingsprobleem ontstaat vanwege baanonderhoud als het LVB onverkort wordt gehandhaafd, beoordeeld per onderhoudsproject en niet voor een verzameling onderhoudsprojecten bij elkaar. Alleen voor dat baanonderhoud kan een ontheffing worden aangevraagd. Deze benadering ligt het dichtst bij de benadering zoals de Wet luchtvaart het beschrijft. De MRS steunt dit voorstel.

CO₂-plafond ontbreekt

De Nederlandse Staat zal zeer waarschijnlijk (95% kans) het wettelijke klimaatdoel in 2030 niet halen. Dat geldt ook voor het luchtvaart klimaatdoel van 2030, die met zekerheid niet zal worden gehaald als de maximale capaciteit van 478.000 vluchten volledig wordt benut. Hierdoor raken ook de langetermijndoelen verder uit zicht. De MRS bekritiseert dat het nationale CO₂-doel en de bijdrage van de luchtvaart ontbreken in de MER en de ontwerpwijziging van het LVB. Er zijn slechts relatieve emissiegrenswaarden opgenomen die de uitstoot niet daadwerkelijk beperken. Daarmee wordt opnieuw een uitzonderingspositie voor de luchtvaartsector gecreëerd en worden klimaatbelangen niet evenwichtig meegewogen. Op grond van het EVRM (uitspraak *KlimaSeniorinnen* en de *Klimaatzaak Bonaire*) en het internationaal gewoonterecht (uitspraak *Urgenda*) is de minister verplicht om per direct (aanvullende) beleidsmaatregelen te nemen waarmee broeikasgasemissies worden gereduceerd. Dat wordt in de ontwerpwijziging nagelaten doordat het normenkader is afgestemd op 478.000 vluchten zonder de CO₂-impact volwaardig mee te wegen. De MRS adviseert daarom het opnemen van een CO₂-plafond in het LVB en het toepassen van emissiereductiebeleid in lijn met nationale doelstellingen. Transparantie over de impact van de luchtvaartoperatie op Schiphol op het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen is daarbij noodzakelijk.

Verhoogde uitstoot van schadelijke stoffen voor mens en milieu zorgwekkend

In de Luchtvaartnota 2020-2050 en de Hoofdlijnenbrief Schiphol is aangekondigd dat in de toekomst op de voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart wordt gestuurd. Ook vanuit het voorzorgsbeginsel dient de uitstoot van schadelijke stoffen begrensd te worden. In de ontwerpwijziging is de begrenzing echter alleen *relatief* ten opzichte van een ton startgewicht. Hiermee vindt begrenzing noch sturing plaats op de uitstoot in *absolute* zin omdat het totale aantal tonnen startgewicht niet binnen enige begrenzing valt. Dit is eerder ook door de ILT gesignaleerd.

De norm voor zwaveldioxide (SO₂) en Vluchtige Organische Stoffen (VOS) wordt met deze ontwerpwijziging bovendien verhoogd. Dit is een zorgwekkende ontwikkeling. Het zijn voorbeelden van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) met negatieve gezondheidsimpact, waarvoor reguliere bedrijven

een minimalisatieplicht hebben. Veel andere ZZS ontbreken in het LVB. De MRS adviseert om de huidige relatieve normen te vervangen door absolute normen, over de uitstoot van emissies te rapporteren en handhavinginstrumenten toe te voegen.

DEEL 3: Milieueffectrapportage Schiphol 2026

De MRS acht de milieueffectrapportage Schiphol 2026 (hierna: MER) ongeschikt voor het nemen van een besluit over de ontwerpwijziging LVB. De MER schiet tekort in het behalen van zijn doel en voldoet niet aan de grondbeginselen van de MER, namelijk het op transparante wijze volledig in kaart brengen van de milieugevolgen van de voorgenomen activiteit en redelijke alternatieven vóórdat een besluit wordt genomen.

Onjuiste referentiesituatie en varianten onvolledig uitgewerkt

De MER dient de huidige situatie en de autonome ontwikkeling te vergelijken met de voorgenomen activiteit en redelijke alternatieven die het milieu ontlasten, om zo alle betrokkenen transparant te informeren over mogelijke milieueffecten en de minister de gelegenheid te geven een weloverwogen keuze te maken tussen de alternatieven. Om een zuiver beeld te schetsen van de milieugevolgen van de voorgestelde LVB-wijziging had deze MER de daadwerkelijke huidige situatie (gebruiksjaar 2024) als referentie moeten gebruiken, in plaats van de 500.000 vliegtuigbewegingen die gedoogd worden volgens het systeem van het anticiperend handhaven. Deze onjuiste referentiesituatie is bovendien vrijwel uitsluitend vergeleken met de voorgenomen activiteit die als bovengrens ook 500.000 vliegtuigbewegingen heeft. De situatie van het vigerende LVB had in kaart gebracht moeten worden. Ook hadden andere varianten met lagere impact op mens en milieu gepresenteerd moeten worden voor een zuivere belangenafweging. Tot slot is het effect van een groei-model ten opzichte van de voorgenomen activiteit (478.000 vluchten) niet inzichtelijk gemaakt en is niet uitgewerkt wat de milieueffecten zouden zijn als de balance approach-maatregelen (deels) niet worden ingevoerd of worden teruggedraaid.

Effecten op klimaat en natuur onvolledig

De MER en de LVB-wijziging bieden geen borging voor het additionaliteitsvraagstuk op basis waarvan de rechtbank Den Haag op 4 juni 2025 de natuurvergunning van Schiphol vernietigde. Bovendien zal een LVB-wijziging met ruimte voor 500.000 vluchten door de vernieuwde vloot een *toename* van stikstofuitstoot betekenen. De MRS adviseert daarom geen besluit te nemen voordat de Raad van State uitspraak heeft gedaan over de natuurvergunning en een alternatief in de MER is uitgewerkt dat voldoet aan de wetgeving.

De MER brengt de uitstoot van schadelijke stoffen door de luchtvaart onvolledig en onvoldoende transparant in kaart, doordat belangrijke stoffen zoals (ultra)fijnstof en een reeks relevante ZZS nauwelijks zijn meegenomen. Wat betreft klimaatverandering ontbreken non-CO₂-effecten, terwijl internationale wetenschappelijke literatuur hierover wel beschikbaar is. Daarnaast is het gebruik van SAF opgenomen in de MER-analyses op basis van aannames en niet op basis van data. Informatie ontbreekt over de controle, handhaving en mogelijke sancties rond het niet voldoen aan de bijmengverplichting uit de ReFuelEU-regeling.

Effecten op gezondheid onvolledig

De MER gebruikt de MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR) om gezondheidseffecten te berekenen. Hoewel de MRS het gebruik van een integrale gezondheidsindicator toejuicht, is de huidige MGR verouderd en daarmee van beperkte waarde. Ook erkent de interpretatie van de MGR de impact van Schiphol op de regio beperkt. De MER zou uitgebreid moeten worden met een concrete schatting van ziekte- en sterftegevallen door aan luchtvaart gerelateerde luchtvervuiling. Ook zou hierover advies

gevraagd moeten worden bij de Gezondheidsraad zoals de MRS al in haar advies van 4 september 2025 heeft aangegeven.

De MER maakt het aantal (ernstig) geluidgehinderden niet concreet inzichtelijk op basis van de actuele blootstelling-responsrelatie binnen en buiten de geluidscontouren. Ook pleit de MRS ervoor om voor een volledig beeld van de gezondheidsimpact op omwonenden, ook aanvullende hinderindicatoren in beeld te brengen.

De MRS bekritiseert dat de tekortkomingen van de onderliggende studies over luchtkwaliteit in de MER niet worden benoemd en dat de gezondheids- en milieueffecten van belangrijke stoffen niet of nauwelijks in kaart zijn gebracht. De voorgestelde LVB-wijziging verhoogt de grenswaarden van meerdere schadelijke stoffen zoals SO₂ en VOS zonder verklaring. De MER had op zijn minst door middel van een literatuuronderzoek de effecten hiervan op de gezondheid van omwonenden moeten uitwerken. Tot slot moet de relatie tussen geur en VOS geactualiseerd worden op basis van de nieuwe vlootsamenstelling.

Impact op ruimtelijke ordening niet inzichtelijk

De MER brengt de effecten van de LVB-wijziging op de ruimtelijke ordening onvoldoende in kaart, onder andere omdat alleen huidige woningen en vergunde bouwprojecten zijn meegenomen en niet de woningbouwplannen. Ook bestaat er onduidelijkheid over mogelijke aanpassingen van de LIB-beperkingengebieden op basis van deze MER. Hierdoor kunnen de impact op de ruimtelijke ordening, gevolgen voor woningbouwmogelijkheden en aantallen gehinderden in totaal en per locatie worden onderschat.

Deze MER voldoet volgens de MRS niet aan de in de Omgevingswet vastgestelde MER-criteria en is daarom ongeschikt voor besluitvorming over de voorgestelde LVB-wijziging. De MRS adviseert de minister om pas een besluit te nemen als de MER, waar nodig, is aangevuld en instemming van de Commissie voor de MER heeft.

Tot slot

In de werkwijze van het vorige kabinet is onvoldoende rekening gehouden met de belangen van omwonenden. Zo is het fundament voor de ontwerpwijziging van het LVB – 478.000 vluchten per jaar – in afstemming met de luchtvaartsector tot stand gekomen. Al jaren worden de omwonenden rondom Schiphol niet beschermd. Sinds de rechterlijke uitspraak is IenW gehouden om het LVB te wijzigen met als doel recht te doen aan een evenwichtige belangenafweging, waarbij de belangen van omwonenden serieus worden genomen ten opzichte van de luchtvaart. De voorliggende LVB-wijziging heeft vergaande gevolgen voor de leefomgeving en voldoet niet aan de door de rechter opgedragen belangenafweging. De MRS doet een dringend beroep op u om een herziene LVB-wijziging op te stellen waarbij recht wordt gedaan ook aan de belangen van de omwonenden. De MRS is bereid hierover met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

Khadija Arib
Voorzitter Maatschappelijke Raad Schiphol