

# Uitwerking MRS-advies ontwerpwijziging LVB Schiphol

## Inleiding

### Aanleiding algehele LVB-wijziging

De algehele wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: de ontwerpwijziging LVB) is volgens lenW essentieel om de juridische basis van Schiphol te herstellen, de sector en omwonenden rechtsbescherming te bieden en een stap te zetten in het terugdringen van geluidshinder rond de luchthaven. Samengevat heeft het als doel om:

1. Een juridische basis te bieden voor de operatie op Schiphol en daarmee het anticiperend handhaven te beëindigen;
2. Opvolging te geven aan de bevelen uit het vonnis in de RBV-zaak;
3. De uitkomst van de balanced approach-procedure, namelijk een deel van het maatregelenpakket om het geluidsdoel te halen, vast te leggen.
4. De ontstane problemen met het Nieuw Normen en Handhavingstelsel (NNHS) op te lossen, door een combinatie van de verschillende stelsels.

### Complexe juridische situatie

De juridische situatie waarbinnen de ontwerpwijziging wordt voorgesteld is complex. Vanaf 1 november 2013 wordt er op Schiphol gevlogen volgens het NNHS, dat tot op heden niet in wetgeving is vastgelegd. Als gevolg van een instructie van de minister aan de ILT worden overschrijdingen van wettelijke grenswaarden voor geluid niet gehandhaafd als die het gevolg zijn van het strikt preferente baangebruik. Tegen deze werkwijze hebben burgers succesvol geprocedeerd. Dit leidde onder meer tot een gerechtelijke uitspraak op 20 maart 2024 (het RBV-vonnis). Tegen dit vonnis loopt een hoger beroepsprocedure. Daarnaast strandde het beleidsvoornemen van de Staat om het gedoogbeleid te staken in combinatie met de introductie van een experimenteerregeling bij de Hoge Raad op 12 juli 2024. Verder werd de natuurvergunning van Schiphol op 4 juni 2025 vernietigd door de rechtbank. Ook hiertegen is beroep ingesteld. De Staat gedooft tot december 2027 dat Schiphol zonder natuurvergunning opereert.

Op 11 maart 2026 vernietigde de Raad van State de vaststelling van de versnelde LVB-wijziging (d.d. 7 mei 2025) waarmee het maximumaantal vluchten van 478.000 op Schiphol was vastgelegd. De uitspraak laat zien dat het belang van omwonenden ertoe doet. Ook wordt hiermee benadrukt dat transparantie en een goede onderbouwing van besluiten cruciaal zijn. De uitspraak heeft ook implicaties voor de ontwerpwijziging van het LVB. Zo oordeelde de Raad van State dat de huidige gedoogsituatie (het NNHS met 500.000 vluchten) geen betekenis heeft bij het bepalen of de geluidsoverlast afneemt en dat de vergunde situatie het LVB 2008 is.

### Complexiteit luchtvaartbeleid

Er is een groot aantal beleidswijzigingen op verschillende luchtvaartonderwerpen in voorbereiding. Parallel aan de wijziging van het LVB werkt lenW aan het ontwerp van een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid. De MRS participeert hiervoor in de klankbordgroep. Het doel van het nieuwe stelsel is om te sturen op normen voor geluid. Het is een vergaande stelselherziening waarin beleidsinstrumenten die ten grondslag liggen aan de voorliggende LVB-ontwerpwijziging worden gewijzigd. Daarnaast wordt er gewerkt aan een herziening van de indeling van het luchtruim. Dat kan invloed hebben op de verdeling van het verkeersaanbod op Schiphol. Zo grijpen meerdere beleidstrajecten op elkaar in. Het is belangrijk voor de advisering van de MRS dat lenW de effecten van de verschillende beleidstrajecten en de samenhang daartussen inzichtelijk maakt.

## Deel 1: Belangenafweging over Schiphol

In dit deel wordt de belangenafweging in het luchtvaartdossier besproken. Centraal staat de vraag of met de balanced approach Schiphol invulling is gegeven aan het *fair balance*-vereiste uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

### Omvang Schiphol bepalend voor effect op brede welvaart Nederland

Schiphol verbindt Nederland met veel bestemmingen wereldwijd. Het stelt mensen in staat om snel hun zakelijke- of vakantiebestemming te bereiken en vrienden en familie in het buitenland op te zoeken. De verbondenheid maakt Nederland ook aantrekkelijker voor internationaal opererende ondernemingen om zich in Nederland te vestigen of hun goederen en diensten hier aan te bieden. Ten slotte biedt de luchtvaartsector werk aan duizenden mensen.

Een besluit over de omvang van de luchtvaartoperatie op Schiphol zou het resultaat moeten zijn van een integrale belangenafweging waarbij ook andere (onbedoelde) effecten van luchtvaart worden meegewogen. IenW beschrijft dit treffend in het Consultatiedocument balanced approach van maart 2023:

#### **“Schiphol is een spel in bredere maatschappelijke opgaven**

In Nederland, met gemiddeld 519 inwoners per km<sup>2</sup>, komen veel grote maatschappelijke opgaven samen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu en gezondheid, klimaat, infrastructuur, woningbouw en de energietransitie. In de omgeving van de luchthaven Schiphol concentreren effecten zich en zijn er relatief grote negatieve effecten van luchtvaart voor gezondheid, natuur en milieu. De nationale opgaven die zich hier manifesteren: de beperking van de negatieve effecten van luchtvaart op de leefomgeving, de verduurzaming van de aanwezige bedrijvigheid en de luchtvaart, transities in de landbouw, de versterking van het energienet die mede nodig is ter vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen, een grote woningbouwopgave en de verbetering van de leefbaarheid, natuurbehoud en natuur herstel. Al deze opgaven hangen nauw met elkaar samen en bepalen mede de leefomgevingskwaliteit in de omgeving van de luchthaven. *Beleid moet gebaseerd zijn op een afweging van alle publieke belangen en maatschappelijke opgaven waar we in de omgeving van Schiphol en daar buiten voor staan”.*

### Luchtvaart schaadt de gezondheid van omwonenden

De huidige omvang van Schiphol heeft een sterke negatieve impact op de leefomgevingskwaliteit in de regio rond de luchthaven. Het gaat om een enorm gebied waar mensen ernstig gehinderd zijn door vliegtuiggeluid: van Heiloo in het noorden tot Alphen aan de Rijn in het zuiden en Hilversum in het oosten. In totaal gaat het in 2024 om 200.000<sup>I</sup> ernstig gehinderden<sup>1</sup>. Dat is 1 op de 6 mensen die in dat gebied woont. Naast ernstige geluidshinder<sup>II</sup> ondervinden omwonenden ook slaapverstoring. Het gaat om ruim 24.000<sup>III</sup> slaapverstoorden<sup>2</sup>.

<sup>I</sup> Bij een geluidsbelasting van 45dB(A) Lden of hoger. De WHO-advieswaarde is 45dB(A) Lden.

<sup>II</sup> Hinder is een verzamelterm voor allerlei negatieve gevoelens zoals ergernis, teleurstelling, hulpeloosheid en ongerustheid. De mate waarin mensen hinder kan goed worden gemeten. Dat wordt uitgevraagd in een breed gezondheidsonderzoek van de GGD. Van ernstige hinder is sprake wanneer een respondent met een 8 of hoger (schaal 1-10) aangeeft hinder te hebben van vliegtuiggeluid. Dezelfde werkwijze geldt voor slaapverstoring.

<sup>III</sup> Bij een geluidsbelasting van 40dB(A) Lnight of hoger. De WHO-advieswaarde is 40dB(A) Lnight.

Voortdurende blootstelling aan vliegtuiggeluid heeft aantoonbaar negatieve gezondheidseffecten. Hinder en slaapverstoring kunnen leiden tot een hoge bloeddruk en hart- en vaatziekten. Naar schatting overlijden jaarlijks ongeveer 10 mensen aan een hart- en vaatziekte door vliegtuiggeluid. Dit is een schatting uit onderzoek van het RIVM<sup>3</sup>. Bij mensen die al lijden aan een hart- en vaataandoening kunnen de klachten verergeren. De advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor vliegtuiggeluid worden ruim overschreden.

Op scholen met een hoge blootstelling aan geluid is vaker sprake van een leesachterstand. De leerprestaties van kinderen kunnen dus lijden onder vliegtuiggeluid. Rondom Schiphol liggen tachtig onderwijsinstellingen die blootgesteld worden aan een te hoge geluidsbelasting<sup>4</sup>. Uit recent onderzoek in de gemeente Uithoorn blijkt uit geluidsmetingen dat er elke avond voorafgaand aan een schooldag 80% kans is op een vlucht waar kinderen wakker van worden<sup>5</sup>.

### Noodzaak voor een herijking van de belangenafweging

In een uitspraak van 20 maart 2024 in de RBV-zaak kwam de rechtbank in Den Haag tot het oordeel dat de Staat bij de besluitvorming over de omvang van Schiphol jarenlang onrechtmatig heeft gehandeld<sup>6</sup>. Dit komt doordat de Staat de belangen van de omwonenden stelselmatig niet op de juiste manier heeft meegewogen en doordat er geen effectieve rechtsbescherming is geboden. De Staat heeft volgens de rechtbank steeds de hubfunctie en de groei van Schiphol vooropgesteld. Deze werkwijze is in strijd met het *fair balance*-vereiste<sup>IV</sup> uit Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De Staat was het met de strekking van het vonnis eens<sup>7</sup>.

lenW heeft naar eigen zeggen invulling gegeven aan het vonnis door het volgen van een balanced approach-procedure en diverse aanpassingen in het LVB. In de balanced approach Schiphol zijn maatregelen voorgesteld om het vastgestelde geluidsdoel te halen:

- Inzet van stillere vliegtuigen in de nacht door KLM
- Extra tariefdifferentiatie Schiphol
- Additionele vlootvernieuwing
- Weren van lawaaiige toestellen in de nacht
- Capaciteitsreductie in de nacht tot 27.000 vluchten
- Capaciteitsreductie jaartotaal tot 478.000 vluchten

Er is sprake van een wisselwerking tussen de impact van de overige maatregelen en de omvang van de capaciteitsreductie. De capaciteitsreductie is het sluitstuk van een modelberekening.

### Balanced approach-procedure Schiphol heeft niet geleid tot *fair balance*

De MRS heeft eerder over de uitkomst van de balanced approach Schiphol geadviseerd<sup>8</sup> dat 478.000 vluchten een te hoog maximum is om de balans in de belangenafweging te herstellen. Omdat het een fundamenteel inzicht betreft, gaat dit advies er uitgebreid op in. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op a) het vertrekpunt in de balanced approach, b) de keuzes die gedurende het proces zijn gemaakt, c) de uitkomst in termen van aantal vluchten en d) de langetermijneffecten van de maatregelen.

---

<sup>IV</sup> Dit vereiste houdt kort gezegd in dat de Staat bij de inmenging een rechtvaardig evenwicht treft tussen het individuele belang en het betreffende publieke belang, zoals het economisch welzijn van het land of internationale bereikbaarheid. Een inmenging is alleen gerechtvaardigd als hij beantwoordt aan een reële, voldoende zwaarwegende en deugdelijk gemotiveerde maatschappelijke behoefte (is de inmenging noodzakelijk) en in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (is de inmenging proportioneel).

#### A. Beperkt onderbouwd vertrekpunt balanced approach Schiphol

In de Hoofdlijnenbrief Schiphol van juni 2022 werd besloten dat het aantal vluchten op Schiphol omlaag zou moeten van 500.000 in 2019 naar 440.000 per jaar. In het eerste consultatiedocument in de balanced approach Schiphol van maart 2023 is dit besluit omgezet in geluidsdoelen, zie onderstaande figuur. Daarna zijn de geluidsdoelen verankerd in het Actieplan omgevingslawaa Schiphol 2024-2029 in juni 2024. De MRS merkt op dat het vonnis van 20 maart 2024 niet heeft geleid tot aanscherping van de geluidsdoelen.

| Indicator                                                                                                        | Woningen         | Personen         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| Aantal woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) $L_{den}$ of hoger                                          | minus 20 procent |                  |
| Aantal personen dat ernstig wordt gehinderd bij een geluidbelasting van 48 dB(A) $L_{den}$ of hoger              |                  | minus 20 procent |
| Aantal woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) $L_{night}$ of hoger                                        | minus 15 procent |                  |
| Aantal personen dat ernstig in de slaap wordt gestoord bij een geluidbelasting van 40 dB(A) $L_{night}$ of hoger |                  | minus 15 procent |

Het commentaar van de MRS op dit proces is dat de hoofdlijnenbrief een beperkte belangenafweging bevatte. *Beperkt* in de zin dat niet alle belangen kenbaar en navolgbaar werden meegewogen, zoals die zijn omschreven in het eerder aangehaalde citaat uit het consultatiedocument uit maart 2023. Daarna is geen ander document meer verschenen waaruit blijkt dat er een belangenafweging is gemaakt. De balanced approach-procedure is niet bedoeld om een maatschappelijke belangenafweging te maken, maar is een procedure die beschrijft hoe de uitkomst van een dergelijke afweging gestalte krijgt.

Relevant is ook het vereiste uit het EVRM dat moet worden vastgesteld voor welke hinder er een maatschappelijke rechtvaardiging bestaat. Dit vraagt om een benadering in *absolute* termen. Daarentegen is het geluidsdoel geformuleerd in *relatieve* veranderingen. Deze mismatch is duidelijk zichtbaar geworden in de balanced approach Schiphol. Het berekende maximumaantal vluchten is van 440.000 (2022) verhoogd naar 452.500 (2023), 460.000-470.000 (2024) en uiteindelijk 478.000 (2025). Deze uitkomsten staan los van de vraag voor hoeveel vluchten er een dringende maatschappelijke reden is.

Een ander commentaarpunt is dat er niet duidelijk is gecommuniceerd over de werkelijke betekenis van het geluidsdoel. Dat betreft de implicatie van het gebruik van een geluidscontour<sup>V</sup> in de formulering van het geluidsdoel. De geluidscontour krimpt namelijk als gevolg van het nemen van geluidsmitigerende maatregelen. In de rekenmethode van lenW worden de ernstig gehinderden die in het gebied tussen de oude en de nieuwe geluidscontour wonen meegerekend voor het behalen van het geluidsdoel, omdat ze buiten de nieuwe contour wonen. Daarbij wordt niet bekeken of ze nog ernstig gehinderd zijn; geluidshinder houdt natuurlijk niet op bij de grens van een geluidscontour.

Luchtvaartexpert Kjeld Vinkx benoemt en becijfert de impact van de kleiner wordende contour in zijn expertreview van de balanced approach (2024<sup>9</sup>): bij een afname van 1 dB(A)  $L_{den}$  valt 19% van de ernstig gehinderden buiten de 48 dB(A)  $L_{den}$  contour. In totaal neemt het aantal ernstig gehinderden binnen die contour met 26% af als gevolg van de geluidsbeperkende maatregelen. Dat betekent dat

<sup>V</sup> Een geluidscontour is een denkbeeldige lijn rondom de luchthaven waarbij de gemiddelde geluidsbelasting op jaarbasis gelijk is, bv. 48dB(A)  $L_{den}$ . Binnen de geluidscontour (dichterbij Schiphol) is de geluidsbelasting hoger.

driekwart<sup>vi</sup> van het effect te herleiden is naar de kleiner wordende contour. Uit eigen berekeningen<sup>vii</sup> van de MRS blijkt dat het gaat om ongeveer 13.000 omwonenden die niet meer meetellen maar nog wel ernstig gehinderd zijn.

- De MRS adviseert om het rekenkundige effect van de kleiner wordende contour specifiek te beschrijven vanuit het oogpunt van transparantie en openheid.

#### B. Keuzes tijdens de balanced approach laten onbalans zien

Gedurende de balanced approach Schiphol zijn er allerlei aanpassingen gedaan die vanuit het oogpunt van de omwonenden als afzwakkingen gekwalificeerd kunnen worden. Daarbij gaat het om onder meer de verlaging van het geluidsdoel voor de tweede fase, uitstel van maatregelen, schrappen van beleidsvoornemens, versoepelingen in het maatregelenpakket en versoepelingen van waarborgen. Moties uit de Tweede Kamer zijn daarbij selectief uitgevoerd. Al die wijzigingen pakten stuk voor stuk in het voordeel van de luchtvaartsector uit en tonen daarmee een onbalans in de belangenafweging aan.

Voorbeelden hiervan zijn:

- i. Het geluidsdoel (-20%) is vastgesteld in de balanced approach Schiphol en het Actieplan omgevingslawaaï Schiphol 2024-2029 en komt bovenop de autonome ontwikkeling. De autonome ontwikkeling is ongeveer -3% per jaar<sup>x</sup>. Er is herhaaldelijk gekozen voor uitstel van het behalen van het geluidsdoel. De ingangsdatum verschoof van 1 november 2024 naar 1 november 2025 en daardoor konden meer voorstellen van de luchtvaartsector voor geluidsbeperkende maatregelen meegenomen worden. Er werd ook gekozen voor het gefaseerd behalen van het geluidsdoel. De fasering was aanvankelijk -17% in de eerste fase en -3% in de tweede fase. Dat werd aangepast in -15% in de eerste fase ondanks een aangenomen Kamermotie<sup>xi</sup> die vroeg om vast te houden aan -17%. Het maximumaantal vluchten als uitkomst van de modelberekeningen zou namelijk niet overeenkomstig de notificatie bij de Europese Commissie zijn. De keuze om te sturen op aantallen vluchten in plaats van het geluidsdoel is niet gangbaar binnen de balanced approach-procedure.
- ii. Naar aanleiding van een andere Kamermotie<sup>xii</sup> (De Groot, 19 februari 2025) wordt in de tweede fase de autonome vlootvernieuwing meegeteld bij het behalen van het geluidsdoel. Het kabinet besloot hierop dat het geluidsdoel ongewijzigd zou blijven, wat *de facto* een verlaging betekent ter hoogte van de autonome ontwikkeling (-3% per jaar).

De minister beschreef de relatie tussen het al dan niet meetellen van de autonome vlootvernieuwing en het geluidsdoel in een brief aan de Europese Commissie (2 april 2025)<sup>xiii</sup>: “Tevens geldt dat als de Nederlandse regering een andere methodiek had gekozen en de autonome ontwikkelingen niet in de referentiesituatie waren opgenomen, maar als maatregel met de verwachte beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, dit niet had geleid tot een andere uitkomst. Dan was het geluidsprobleem aan de start van de procedure immers groter geweest. Als gevolg daarvan was er dan een hoger geluidsdoel vastgesteld”.

De aangenomen motie De Groot vroeg om een verandering in de rekenmethode, maar niet om een verlaging van het geluidsdoel. De invulling die de minister echter aan deze motie gaf, heeft grote impact op de tweede fase. Volgens de analyse van To70<sup>xiii</sup> wordt het geluidsdoel

---

<sup>vi</sup>  $19\%/26\% = 0,73$ .

<sup>vii</sup> De berekeningen zijn extern geverifieerd en gedeeld met IenW.

<sup>xiii</sup> Bron: eindnoot 10.

voor de tweede fase al gehaald in 2027, *zonder* dat extra geluidsbeperkende maatregelen nodig zijn.

- iii. Een specifiek beleidsvoornemen bij aanvang van de balanced approach-Schiphol was het beschermen van de secundaire banen. Dit zou via een vermindering van het baangebruik gerealiseerd worden. Bij de eerste notificatie in september 2023 en de aanvullende raadpleging in mei 2024 was dit onderdeel van het maatregelenpakket, daarna is het geschrapt.
- iv. Additionele vlootvernieuwing is onderdeel van het maatregelenpakket, omdat het actuele tempo van de vlootvernieuwing boven de autonome/gemiddelde ontwikkeling ligt. Dat is een onjuist uitgangspunt, omdat op de lange termijn perioden van snelle en langzame vlootvernieuwing tegen elkaar wegvallen. Kortom, er ontstaat geen blijvend effect van additionele vlootvernieuwing bovenop de autonome ontwikkeling. Deze maatregel heeft wel geleid tot een hoger maximaantal vluchten dat is vastgelegd in het LVB. Daarmee houdt het geluidsdoel op de lange termijn geen stand.
- v. KLM deed de toezegging om vrijwillig de lawaaiigste toestellen uit de nacht om te wisselen met minder lawaaiige toestellen die overdag ingezet worden. Dat ging aanvankelijk om ongeveer 5.000 vluchten<sup>14</sup>. Later werden dat 2.236 vluchten<sup>15</sup>. Het is onbekend wat de actuele situatie is. Dit had in een convenant<sup>16</sup> moeten staan (zie het volgende punt). Mogelijk geeft de monitoring van de maatregelen inzicht in de feitelijke aantallen.
- vi. De toezegging van KLM zou worden vastgelegd in een convenant. Ondanks een aangenomen Kamermotie<sup>17</sup> waarin het belang van juridische borging werd benadrukt en ondanks de aanbeveling uit het evaluatierapport staatssteun KLM<sup>18</sup> om afspraken SMART te formuleren is er tot op heden echter geen convenant getekend. Dat betekent dat KLM juridisch niet gebonden is aan deze wijziging van de vlootplanning en er geen sancties zijn voor het niet naleven van de toezegging. Zodra het geluidsdoel is gehaald, kan KLM ongestraft de aanpassingen in de vlootplanning terugdraaien.

De keuzes die zijn gemaakt tijdens de balanced approach Schiphol hebben direct een grote impact op de omgeving. Uit een interne presentatie van lenW<sup>19</sup> van 8 november 2024, die openbaar werd via een WOO-verzoek, is af te leiden dat 1%-punt van het geluidsdoel ongeveer gelijkstaat aan 5.500 vluchten. Dat betekent dat het maximaantal vluchten in het LVB tienduizenden hoger ligt dan uit de oorspronkelijke plannen voortkwam. Alleen al het bovenstaande punt i. (-15% in plaats van -17% in de eerste fase) heeft geleid tot 11.000 jaarlijkse extra vluchten in het LVB. De minister bagatelliseerde daarentegen de impact door te stellen dat het kabinet gecommitteerd bleef aan het geluidsdoel<sup>20</sup> en dat er geen afbreuk werd gedaan aan het geluidsdoel<sup>21</sup> (Kamerstuk 2024Z21923).

### C. Er lijkt geen noodzaak voor 478.000 vluchten

De uitkomst van de balanced approach Schiphol is een maximaantal van 478.000 vluchten waarvan 27.000 in de nacht. Deze uitkomst zou getoetst moeten worden op noodzakelijkheid, zoals het EVRM voorschrijft. De MRS wijst in dit verband op diverse studies die laten zien dat die noodzaak er niet is:

- In de lenW-notitie *Bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid* (2022<sup>22</sup>), dat als onderbouwing diende voor de Hoofdlijnenbrief Schiphol, wordt geschat dat Nederland adequaat verbonden blijft met de wereld als het aantal vluchten op Schiphol tussen 396.000-

438.000 ligt. Het gewenste bestemmingsennetwerk is daarbij als uitgangspunt genomen. Dat is een eenzijdige benadering waarbij de belangen van omwonenden niet zijn meegewogen. Voor een aantal vluchten hoger dan 438.000 is er sowieso geen dringende maatschappelijke reden.

- Uit meerdere studies blijkt dat de welvaart in Nederland hoger ligt bij een lager aantal vluchten op Schiphol. 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. Het gaat om studies in opdracht van de luchtvaartsector<sup>23</sup>, het ministerie van IenW<sup>24</sup> en de MRS<sup>25</sup>.

CE Delft heeft in opdracht van de MRS recent het nieuwe onderzoek Brede welvaart en de omvang van Schiphol gepubliceerd. Uit het rapport blijkt dat een kleinere omvang een positief effect heeft op de brede welvaart.

Ten slotte wordt 478.000 vluchten gepresenteerd als een krimp voor de sector. Maar, er waren in 2024, het jaar van de uitspraak in de RBV-zaak, circa 474.000 vluchten waarvan 25.000 in de nacht.

#### D. Geen bestendige resultaten op lange termijn

De leefomgevingskwaliteit voor omwonenden moet structureel verbeteren en daarom is het relevant om de balanced approach-maatregelen vanuit dat perspectief te bekijken.

##### Inzet van stillere vliegtuigen in de nacht door KLM

KLM heeft de toezegging gedaan om de lawaaigste toestellen uit de nacht om te wisselen met minder lawaaige toestellen die overdag ingezet worden. Deze toezegging is tot op heden niet vastgelegd in een convenant, waardoor juridische nakoming niet kan worden geëist. Er is dus geen zekerheid dat deze wijziging van de vlootplanning op de lange termijn standhoudt. KLM kan deze inefficiëntie in de vlootplanning eenvoudig terugdraaien als de operatie daarom vraagt.

##### Extra tariefdifferentiatie Schiphol

Schiphol heeft de luchthaventarieven tot 2027 vastgelegd waarna er nieuwe tarieven gaan gelden. Er is geen zekerheid dat Schiphol de differentiatie voortzet bij de volgende cyclus luchthaventarieven en IenW kan dit niet afdwingen. Dat behelst een onzekerheid voor de resultaten. Daarnaast signaleert Lieshout<sup>26</sup> in zijn expertreview risico's voor de lange termijn die de effectiviteit van deze maatregel afzwakken.

##### Additionele vlootvernieuwing

De levering van nieuwe toestellen aan KLM ligt achter op schema, zo blijkt uit nieuwsberichten<sup>27</sup> en een recente Kamerbrief<sup>28</sup>. Het nog te verschijnen monitoringsrapport over de balanced approach zou de effecten hiervan moeten laten zien. De leveringsachterstand betekent dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om het geluidsdoel te halen; deze maatregelen zijn nog in voorbereiding.

Daarnaast vertraagt (zoals hiervoor beschreven) het tempo van de vlootvernieuwing op de lange termijn tot onder het autonome tempo. Dat betekent dat het geluidsdoel uit beeld raakt.

##### Weren van lawaaige toestellen

Dit is vastgelegd in een ministeriële regeling en daarmee zijn de resultaten op lange termijn gewaarborgd. Daarbij valt wel de kanttekening te maken dat luchtvaartmaatschappijen via een nieuw

geluidscertificaat het verbod kunnen omzeilen. De effectiviteit neemt op termijn af, doordat oude lawaaiige vliegtuigtypes uitgefaseerd worden.

#### Capaciteitsreductie in de nacht tot 27.000

Deze maatregel is vastgelegd in het LVB. De actuele ontwerpwijziging brengt daarin geen verandering aan. Deze maatregel lijkt op de lange termijn van kracht te blijven.

#### Capaciteitsreductie jaartotaal tot 478.000

In de ontwerpwijziging wordt groei tot 500.000 vluchten mogelijk gemaakt. Volgens IenW<sup>29</sup> zou de eerste groeistap al in 2028 of 2029 gezet kunnen worden, omdat dan het (afgezwakte) geluidsdoel zou zijn gehaald. In 2030 of 2031 zou dan het maximumaantal van 500.000 vluchten worden bereikt.

Dat de groeistappen automatisch vrijgegeven worden op basis van historische trends is een belangrijke afwijking van de balanced approach Schiphol. Daarin was de feitelijke vlootvernieuwing leidend en werd additionele vlootvernieuwing als maatregel meegeteld. Door het historische tempo te kiezen, worden de belangen van de luchtvaartsector gediend.

#### *Conclusie: balanced approach Schiphol heeft niet geleid tot fair balance*

Deze analyse laat zien dat de geluidsbeperkende maatregelen uit de balanced approach Schiphol de uitfasering van de oudste en lawaaiigste toestellen op Schiphol enigszins hebben versneld. Het maximumaantal nachtvluchten is structureel verlaagd en er is een rem gezet op de teruggroei naar 500.000 vluchten.

De MRS vindt dit echter volstrekt onvoldoende om te kunnen spreken van herstel van de balans in de belangenafweging; er zijn op de lange termijn nauwelijks blijvende effecten te verwachten. Dit is te herleiden tot een te laag geluidsdoel bij aanvang en tot een opeenstapeling van keuzes gedurende het proces die voordelig uitpakten voor de luchtvaartsector. Ook is de uitkomst niet getoetst op noodzakelijkheid en proportionaliteit. Deze werkwijze doet afbreuk aan de vereiste evenwichtige belangenafweging; de belangen van de luchtvaartsector zijn vooropgesteld. Hieruit volgt de conclusie dat met 478.000 vluchten het maximum te hoog is vastgesteld.

## Deel 2: Ontwerpwijziging LVB

Dit deel gaat in op diverse onderdelen van de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol.

### Groeimodel Schiphol verergert de hinder

De ontwerpwijziging maakt mogelijk dat er in enkele stappen kan worden gegroeid naar 500.000 vluchten (waarvan 27.000 in de nacht). Gelet op de onderstaande argumenten adviseert de MRS dringend de bepalingen over groei te schrappen uit de ontwerpwijziging.

Ten eerste is de maatschappelijke noodzaak voor groei niet onderzocht, laat staan aannemelijk gemaakt. Op basis van Artikel 8 uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hebben burgers recht op een ongestoord privéleven. Inbreuk daarop is slechts acceptabel als daar een dringende maatschappelijke reden voor is. In de beantwoording van Kamervragen geeft de minister aan dat de berekening van de verdeling van de 'geluidwinst' in het groeimodel losstaat van de vraag hoeveel vluchten Nederland nodig heeft<sup>30</sup>. Daarmee wordt niet aan het EVRM-vereiste voldaan.

Ten tweede maakt de MRS bezwaar tegen de ogenschijnlijk rechtvaardige 50/50-verdeling van geluidsruimte tussen omwonenden en luchtvaartmaatschappijen. Er wordt hiermee de schijn gewekt dat het gaat om gelijkwaardige belangen. Daarvan is geen sprake. Omwonenden hebben (formeel) recht op een ongestoord privéleven, maar luchtvaartmaatschappijen hebben geen (formeel) recht op groei. Door extra vluchten worden omwonenden ernstig in hun leefomgevingskwaliteit geschaad. Het is de taak van de overheid om hen hiertegen te beschermen. Als de noodzaak van meer vluchten niet aangetoond wordt, dient alle geluidsruimte ten goede van de omgeving te komen.

Ten derde is de scope van het groeimodel uitsluitend gebaseerd op een geluidsmaat, terwijl luchtvaart een bredere maatschappelijke impact heeft. Voor een kenbaar en navolgbaar besluitvormingsproces is het noodzakelijk dat dit expliciet meegewogen wordt. Er is echter geen beleidskader dat de eventuele maatschappelijke baten van extra vluchten afweegt tegen de extra maatschappelijke kosten. Effecten op gezondheid (o.a. geluidshinder, ultrafijnstof), natuur (stikstof), klimaat (CO<sub>2</sub> en non-CO<sub>2</sub>), arbeidsmarkt (verdringing) en woningmarkt (bouwbeperking) ontbreken, terwijl het aantal vluchten daar bewezen mee samenhangt.

Ten vierde bevat de ontwerpwijziging een fundamentele denkfout, namelijk dat de uitruil tussen de geluidsbelasting (het Totaal Volume Geluid, TVG) en de aantallen vluchten leidt tot afname van de geluidshinder. Het TVG heeft een zwakke relatie met geluidshinder en is voor omwonenden een irrelevante indicator. Gebaseerd op onderzoek<sup>IX</sup> van bijvoorbeeld de GGD en het RIVM wijst de MRS op het belang van frequentie en tijdstip van overvliegen, piekgeluiden en rustperiodes bij het verklaren van de ervaren geluidshinder. Het is evident dat groei van het aantal vluchten ervoor zorgt dat de overvliegfrequentie stijgt, piekgeluiden toenemen en rustperiodes korter worden. Hiermee ontstaat een toename van de geluidshinder en dit wordt ook door lenW erkend, zie box.

---

<sup>IX</sup> De Gezondheidsraad concludeerde al in 2004 dat voor slaapverstoring het *aantal* vluchten belangrijker is dan het geluidsniveau van een enkel vliegtuig: "Bij een gegeven waarde van *L*night zijn situaties met veel gebeurtenissen met een relatief lage SEL of *L*Amax in het algemeen ongunstiger dan die met weinig gebeurtenissen met een hogere SEL of *L*Amax. Hoe meer geluidsgeluiden per nacht, des te groter is de kans dat men tijdens het 'spontaan' wakker zijn het geluid hoort, erdoor geërgerd wordt, en niet meer gemakkelijk inslaapt". Citaat uit Over de invloed van geluid op de slaap en de gezondheid, 22 juli 2004.

**Citaat uit de beantwoording door lenW van vragen van de formateur:**

“De geluidsruimte die ontstaat doordat vliegtuigen stiller worden, gaat uit van *geluidsbelasting*. Dat is een berekende (of gemeten) jaargemiddelde hoeveelheid geluid. Uit wetenschappelijk onderzoek is bekend dat deze geluidsbelasting niet hetzelfde is en niet gelijkloopt met *ervaren hinder*. Hinder wordt in sterke mate bepaald door de frequentie van overkomend vliegverkeer. De systematiek zoals opgenomen in het LVB zorgt weliswaar voor een dalende geluidsbelasting, maar met stijgende aantallen vliegtuigbewegingen ook voor meer ervaren hinder”<sup>x</sup>.

### Baangebruiksregels

Het preferent baangebruik wordt met deze ontwerpwijziging verankerd in het LVB. Preferent baangebruik houdt in dat zoveel mogelijk die start- en landingsbanen worden ingezet die volgens lenW de minste hinder opleveren voor de omgeving. Het gaat hier om een ‘per-saldo-benadering’ van de hinder, waarbij de bevolkingsdichtheid in het invloedsgebied van de banen de maatstaf is voor het baangebruik en daardoor de verdeling van de hinder.

De MRS vindt dat de ‘per-saldo-benadering’ van hinder onvoldoende recht doet aan de door omwonenden *ervaren hinder*, die ook wordt bepaald door de frequentie en het tijdstip van overvliegen, piekgeluiden en rustperiodes. De MRS ziet verder niet in hoe de per-saldo-benadering aansluit bij de opdracht van de rechtbank om bij het vormgeven van de rechtsbescherming de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd mee te wegen.

De clustervertegenwoordigers van het buitengebied van de Kaagbaan en de Polderbaan maken bezwaar tegen het preferent baangebruik omdat dit in de huidige vorm kan resulteren in een structurele en langdurige concentratie van hinder bij een beperkte groep omwonenden. De clustervertegenwoordigers Aalsmeerbaan buitengebied en Buitenveldert- en Schiphol Oostbaan binnengebied spreken zich uit voor het behoud van preferent baangebruik, omdat de secundaire banen het dichtst bij de bebouwing gelegen zijn en de omwonenden te maken krijgen met uitbreiding van sloopzones en woningisolatiegebieden.

De MRS roept de minister dan ook op om werk te maken van een systematiek voor het baangebruik die aan de hand van een samengestelde maatstaf de *ervaren hinder* van een omwonende tot uitgangspunt neemt, ongeacht zijn of haar woonplaats.

Ten slotte kijkt de MRS met belangstelling uit naar de evaluatie van het NNHS. Het is teleurstellend dat het eindrapport niet is afgerond voor aanvang van de consultatie van de ontwerpwijziging.

### Handhavingspunten en grenswaarden voor geluid

Met het Ontwerpbesluit wordt zowel de grenswaarde van het Totale Volume Geluid (TVG) als de grenswaarden in handhavingspunten vastgelegd. De uitbreiding van het aantal handhavingspunten en de insteek dat overschrijding van grenswaarden voorkomen moet worden, beoordeelt de MRS op zichzelf als positief. Belangrijker is echter de constatering dat voor het vaststellen van de hoogte van de grenswaarden de operatie op Schiphol leidend is geweest. Gezondheid of geluidshinder spelen geen directe rol in de cruciale sturingsinstrumenten waarmee de omgeving beschermd zou moeten worden (TVG en grenswaarden). Van een wezenlijke begrenzing van geluidshinder en daarmee de

---

<sup>x</sup> Bron: eindnoot 29.

bescherming van de gezondheid van omwonenden is hierdoor geen sprake. De grenswaarden zijn vanuit omgevingsperspectief betekenisloos. Dit wordt hierna toegelicht.

Voor de berekening van de hoogte van de grenswaarden in de handhavingspunten is allereerst een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. In de gevoeligheidsanalyse zijn 25.920 situaties bekeken om rekening te houden met variaties in de geluidbelasting als gevolg van onzekerheden in het verkeersbeeld en de afhandeling van het vliegverkeer en variaties in het weer<sup>xI</sup>. Bovenop deze grote variatie is met behulp van een statistische methode een extra marge toegevoegd om te voorkomen dat extreme outliers<sup>xII</sup> voor een overschrijding van de grenswaarde zorgen. De MRS merkt hierbij op dat in de informele consultatieperiode voorafgaand aan de ontwerpwijziging van het LVB nog geen sprake was van de toevoeging van deze extra marge.

Wat hierbij ook opvalt is dat de bijbehorende overschrijdingskans 0,9% is<sup>31</sup>. Dat betekent dat de grenswaarden (zonder stuurmaatregelen) ongeveer eens per honderd jaar worden overschreden. In andere studies waarvan lenW de opdrachtgever was, werden veel hogere overschrijdingskansen gebruikt. In de To-70-studie uit 2023<sup>32</sup> waarin het jaarvolume werd bepaald onder de vigerende handhavingspunten ging het om een overschrijdingskans van 20%. In het MER Schiphol 2026 is gerekend met een overschrijdingskans van 10%. De wisselende overschrijdingskansen roepen een beeld van willekeur in het beleid op. Bovendien wordt er bij een *dreigende* overschrijding een beheersplan opgesteld waarmee overschrijding kan worden voorkomen (zie Handhaving en handhavinginstrumentarium).

Het resultaat van het meenemen van (vrijwel alle) operationele- en meteo-onzekerheden en daarbovenop een extra marge toe te voegen, is dat de grenswaarden erg hoog zijn. Alle onzekerheid in de geluidsbelasting wordt afgewenteld op de omgeving terwijl het de luchtvaartsector onnodig veel bewegingsruimte biedt. Die bewegingsruimte neemt ten eerste de prikkel weg om hindermitigerende maatregelen te ontwikkelen. Ten tweede kan die bewegingsruimte gebruikt worden voor operationele efficiëntie, want LVNL stuurt (volgordelijk) op veiligheid, operationele efficiëntie en milieu/geluid. Dit kan leiden tot bijvoorbeeld de inzet van de gunstig gelegen<sup>xIII</sup> secundaire banen, het 'afsnijden' van een bocht in de nadering of het starten vanaf een verkorte baan. Er wordt geen rekening gehouden met de geluidsgevoeligheid van de plek waar en tijdstip waarop de geluidsbelasting optreedt.

De MRS heeft gedurende de informele consultatieperiode geadviseerd om de gezondheid van mensen in plaats van de luchtvaartoperatie als uitgangspunt voor de bepaling van de grenswaarden te nemen. Hiervoor is het nodig dat er nieuwe indicatoren worden ontwikkeld en dat die een centrale rol krijgen bij het vaststellen van de grenswaarden. De verandering van uitgangspunt is nodig om omwonenden effectief te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van vliegtuiggeluid. Daarentegen leidt de methode die gebruikt is voor de ontwerpwijziging er toe dat op diverse plaatsen een verruiming van de bestaande grenswaarden ontstaat. De omwonenden daar worden dus minder goed beschermd en kunnen meer overlast krijgen. Het gaat om acht locaties waar de grenswaarde in de ontwerpwijziging hoger ligt dan de vigerende grenswaarde<sup>33</sup>. De MRS spreekt zich hiertegen uit.

---

<sup>xI</sup> Bij het bepalen van de variatie is overigens verzuimd om uit de belangrijkste variabele, het weer en met name windsterkte en richting, de trends als gevolg van klimaatverandering tussen 1983 en 2023 eerst uit de data te filteren. Dat betekent dat een significant deel van de variatie geen feitelijke variatie is maar variatie van het gevolg van trendmatige klimaatveranderingen. Dit is feitelijk een fout in de toepassing van de methode.

<sup>xII</sup> Er bestaat onderscheid tussen normale en extreme outliers.

<sup>xIII</sup> Gunstig ten opzichte van de bestemming.

- De MRS adviseert ten eerste om een overschrijdingskans te gebruiken die in lijn ligt met eerdere studies die lenW heeft laten uitvoeren en ten tweede om de statistische ophoging van de grenswaarden te schrappen uit de ontwerpwijziging.
- De MRS adviseert om nieuwe indicatoren te ontwikkelen die een duidelijke relatie hebben met de gezondheid van omwonenden.

Een ander belangrijk punt voor omwonenden is 1) de vergelijkbaarheid van de geluidsbelasting in de grenswaarden tussen het oude en het nieuwe stelsel en 2) de validatie van de berekende geluidsbelasting op basis van geluidsmetingen. Hier heeft de MRS al eerder aandacht voor gevraagd.

- De MRS adviseert om tot de eerste evaluatie van het LVB te rapporteren over de hoogte van de geluidsbelasting in de vigerende/oude handhavingspunten.
- De MRS adviseert om op een aantal handhavingspunten een meetsysteem te plaatsen waarmee de berekende geluidsbelasting kan worden gevalideerd en nieuwe indicatoren kunnen worden ontwikkeld<sup>XIV</sup>.

Ten slotte merkt de MRS op dat de gevolgen van vlootvernieuwing niet doorwerken in de hoogte van de grenswaarden. Dat heeft als onbedoelde consequentie dat er lokaal binnen de grenswaarden meer gevlogen kan worden als gevolg van langzaamaan minder lawaaiig wordende vliegtuigen. Zoals gezegd is de frequentie van overvliegen een belangrijke factor voor geluidshinder en dat geldt ook voor (het gebrek aan) rustperiodes. Ook ontstaat zoals gezegd bewegingsruimte voor de luchtvaartsector. De beschermende werking van het stelsel tegen geluidshinder neemt lokaal dus af bij gelijkblijvende grenswaarden.

Om dit te voorkomen zouden jaarlijks de grenswaarden verlaagd kunnen worden op basis van de langjarige trend waarmee vliegtuigen minder lawaaiig worden. Dit kan *ex ante* in de ontwerpwijziging vastgelegd worden door per jaar voor de komende jaren grenswaarden te berekenen. Zodoende wordt gewaarborgd dat de situatie voor omwonenden niet verslechterd. Omdat het hier gaat om een verlaging overeenkomstig de langjarige trend is er geen sprake van een geluidgerelateerde exploitatiebeperking. Een aparte balanced approach-procedure is dus niet nodig.

- De MRS adviseert om de grenswaarden systematisch, jaarlijks te verlagen op basis van de historische vlootontwikkeling, om te voorkomen dat er lokaal ruimte ontstaat voor extra vluchten en de bewegingsruimte voor de luchtvaartsector beperkt blijft.

### Handhaving en handhavingsinstrumentarium

De ILT Luchtvaartautoriteit ziet toe op de naleving van diverse onderdelen van het LVB, waaronder het geluidspreferentieel baangebruik en de grenswaarden in de handhavingspunten. Een nieuw element daarbij is dat de ILT gedurende het jaar kijkt naar de *zich ontwikkelende geluidsbelasting* (ZOG). Daarmee wordt getoetst of de geluidsbelasting in een handhavingspunt naar verwachting onder de grenswaarde zal blijven aan het einde van het jaar. Als uit de tussenrapportages een verwachte overschrijding blijkt, is de luchtvaartsector verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van een beheersplan om overschrijding te voorkomen. Dat er gedurende het jaar naar de ontwikkeling van de geluidsbelasting wordt gekeken is op zichzelf een verbetering ten opzichte van de huidige handhavingspraktijk.

---

<sup>XIV</sup> Zie bijvoorbeeld de handhavingsrapportage van de ILT over het gebruiksjaar 2025.

De MRS merkt in dit kader op dat niet duidelijk is wanneer de rapportage over de ZOG gepubliceerd moet worden en hoeveel tijd de luchtvaartsector krijgt voor het beheersplan. Over het beheersplan staat in Artikel 4.2.1 vierde lid: “(...) binnen vier weken na het einde van de maand waarin deze zich ontwikkelde geluidbelasting door de exploitant is vastgesteld”. In de Nota van toelichting paragraaf 5.2 staat: “(...) stelt de exploitant maximaal vier weken na het rapporteren van de mogelijke overschrijding (...) een beheersplan op”. Dit definitieverschil geeft ruimte voor interpretatieverschillen.

- De MRS adviseert om duidelijk te formuleren wanneer – na afloop van iedere maand – de rapportage over de ZOG gereed moet zijn en hoeveel tijd de luchtvaartsector krijgt voor het opstellen van het beheersplan.

De kern van praktische en effectieve rechtsbescherming is dat overschrijdingen van de norm tijdig en effectief kunnen worden aangekaart. De ontwerpwijziging biedt de ILT Luchtvaartautoriteit echter geen adequaat handavingsinstrument om op te treden als de rapportages of het beheersplan te laat wordt opgeleverd. De ILT Luchtvaartautoriteit wijst in de HUF-toets<sup>34</sup> op het belang van snelheid in de handhaving (‘lik-op-stuk’). De last onder dwangsom (LOD) die in de ontwerpwijziging wordt voorgesteld voldoet niet vanwege de lange doorlooptijd. Op het moment dat een LOD onherroepelijk wordt, is het gebruiksjaar namelijk voltooid en daarmee verliest het zijn beoogde effect.

Ook in verband met een eventuele overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt is het noodzakelijk dat de ILT Luchtvaartautoriteit over een effectief handavingsinstrumentarium beschikt. De MRS stelt vast dat handhaving slechts tot gevolg heeft dat niet eerder dan in het daaropvolgende gebruiksjaar een maatregel door de ILT wordt opgelegd. De ILT wijst erop dat voor lik-op-stuk-handhaving versterking van het instrumentarium nodig is, bijvoorbeeld in de vorm van een bestuurlijke boete. IenW benoemt in de Nota van toelichting dat hier een wijziging van de Wet luchtvaart voor nodig is.

- De MRS concludeert dat de geboden rechtsbescherming via de handhaving tekortschiet en adviseert om mogelijk te maken dat de ILT direct na het constateren van een overtreding een bestuurlijke boete kan opleggen.

Ten slotte valt op dat de ILT Luchtvaartautoriteit in de HUF-toets op diverse elementen bewegingsruimte voor de sector signaleert. In het bijzonder geldt dat voor LVNL. Drie voorbeelden:

- Het geografische gebied waar weersomstandigheden geregistreerd worden, is zeer omvangrijk. Op grond van het LVB kunnen weersomstandigheden afwijkend baangebruik toestaan. De ILT beoordeelt de omvang van het gebied als te ruim en kan de door LVNL aangedragen redenen voor afwijkend baangebruik niet controleren.
- In de vernieuwde RMI worden staats-, militaire-, douane-, politie- en maatschappelijke vluchten nu expliciet uitgezonderd van de geluidsberekeningen. In de vigerende RMI is dat niet zo. De ILT signaleert hier een verruiming van de geluidsruimte voor handelsverkeer.
- Vanaf de grens van de Schiphol TMA tot de eindnadering geldt een minimale vlieghoogte van 2000 voet. Daar mag 300 voet van afgeweken worden voordat een vlucht als afwijkend wordt gekwalificeerd. Vervolgens mag het aandeel afwijkingen 15% bedragen. Dit betreft dus een ‘dubbele’ marge; de ILT acht die marge anno 2026 niet meer nodig. Hier krijgt de ILT regelmatig vragen van burgers over.

De MRS begrijpt dat uitzonderingen op regels uit het LVB mogelijk moeten zijn. Maar, dan moet het inderdaad gaan om *uitzonderingen*. Onnodige bewegingsruimte heeft nadelige consequenties voor

de leefomgevingskwaliteit en zou daarom vermeden moeten worden. LVNL heeft een zorgplicht richting de omgeving.

- De MRS adviseert om de door de ILT gesignaleerde bewegingsruimte te beperken.

### Baanonderhoud

Het baanonderhoud is een jaarlijkse terugkerende bedrijfsactiviteit die veel tijd in beslag neemt (122 dagen in 2026) en leidt tot verschuiving van hinder. De MRS vindt dat omwonenden niet de dupe zouden mogen worden van het baanonderhoud. Ook de Tweede Kamer heeft uitgesproken<sup>35</sup> dat vermindering van geluidshinder zoveel mogelijk geborgd moet worden tijdens het baanonderhoud. Tegen die achtergrond stelt de minister sinds 2024 aan Schiphol hindermitigerende maatregelen als voorwaarde voor het verkrijgen van vrijstellingen en ontheffingen van regels uit het LVB. De MRS vindt het daarbij van belang dat de hindermitigerende maatregelen effect hebben op de locaties die de negatieve van effecten van baanonderhoud ondervinden.

Aan de invulling van de hindermitigerende maatregelen ligt een belangenafweging ten grondslag. Het gaat om bedrijfseconomische efficiëntie enerzijds en de gevolgen voor de omgeving anderzijds. De MRS heeft geconstateerd dat bij recente ontheffingsaanvragen een tijdelijke verlaging van de capaciteit buiten beschouwing bleef als mogelijke hindermitigerende maatregel, omdat Schiphol de capaciteit al had vastgesteld. Het is daarom positief dat in de ontwerpwijziging een proceswijziging is opgenomen waarmee de ontheffingsaanvraag eerder start. Dat geeft eerder duidelijkheid over het verwachte baangebruik en de geluidshinder. Het biedt daarnaast ruimte om een tijdelijke capaciteitsverlaging onderdeel te laten uitmaken van het pakket hindermitigerende maatregelen. De ILT (HUF-toets, 12 januari 2026<sup>36</sup>) vindt een ontheffingsaanvraag waarin dit niet aan de orde komt zelfs onvolledig en adviseert om dit element toe te voegen aan de vereiste elementen van het informatiedocument (Artikel 3.1.5b tweede lid). De MRS steunt dit advies.

- De MRS adviseert om in de ontwerpwijziging op te nemen dat de voorlopige beslissing van de minister over de ontheffingsaanvraag chronologisch voor de capaciteitsdeclaratie van Schiphol genomen wordt dit duidelijk.
- De MRS steunt het voorstel van de ILT en adviseert om een tijdelijke capaciteitsverlaging als mogelijke hinderbeperkende maatregel als vast onderdeel binnen de ontheffingsaanvraag te laten terugkomen.

Verder is het onderscheid tussen jaarlijks regulier onderhoud en groot onderhoud belangrijk. Voor regulier onderhoud is geen ministeriële regeling noodzakelijk is. Er mag dan worden afgeweken van beperkingen aan het gebruik van het banenstelsel. Maar, in de ontwerpwijziging zijn de definities onduidelijk en er lijkt overlap mogelijk. Onderhoud dat langer duurt dan 72 uur kan zowel als regulier als groot onderhoud wordt bestempeld. Volgens de ILT (HUF-toets, 12 januari 2026) zou de definitie van het jaarlijks regulier onderhoud moeten zijn: “baanonderhoud waarbij het normale gebruik van de luchthaven niet ernstig wordt belemmerd waardoor het onverkort handhaven van het LVB in stand kan blijven”. Deze definitie is volgens de ILT nodig op basis van de (memorie van toelichting in) de Wet luchtvaart.

- De MRS adviseert het ILT-voorstel over te nemen en de 72-uurgrens in de definitie van de ontwerpwijziging te vervangen door een bepaling die Schiphol verplicht om aan te tonen dat er een nalevingsprobleem ontstaat als het LVB onverkort wordt gehandhaafd.

Het is ten slotte belangrijk voor het toezicht op de naleving van de hindermitigerende maatregelen (die in de ministeriële regeling zijn opgenomen) dat Schiphol hierover aan de ILT rapporteert.

### Maximumaantal vluchten general aviation en maatschappelijk verkeer

De sprak vorig jaar steun uit voor de toevoeging van een jaarlijks maximumaantal vluchten voor het handelsverkeer in het LVB als een instrument ter bescherming van de leefomgeving (MRS, 31 maart 2025<sup>37</sup>). Die toevoeging is een erkenning van het feit dat aantallen vluchten ertoe doen als het gaat om geluidshinder. In de ontwerpwijziging is een maximumaantal vluchten voor general aviation en maatschappelijk verkeer opgenomen. Dit is op zichzelf gezien positief. Het ontwerp maakt echter niet duidelijk waarom voor deze maximumaantallen is gekozen. Er ligt geen kenbare en navolgbare belangenafweging aan ten grondslag.

- De MRS vraagt lenW om duidelijkheid te geven over de keuze voor het maximumaantal vluchten voor general aviation en maatschappelijk verkeer.

Overigens wordt er onder Artikel 4.2.3c eerste en tweede lid gesproken van “bewegingen”. Dit zou “vliegtuigbewegingen” moeten zijn.

### CO2-impact van het vliegverkeer van Schiphol genegeerd

De Nederlandse Staat heeft zich weliswaar klimaatdoelen gesteld, maar inmiddels is duidelijk dat het eerstkomende luchtvaartdoel (dat voor 2030) niet zal worden behaald.<sup>xv</sup> Daarmee wordt ook het behalen van de lange termijn doelen steeds onwaarschijnlijker. Ten aanzien van het al ondermatige klimaatdoel voor 2030 uit de Luchtvaartnota, het Akkoord Duurzame Luchtvaart en Klimaatplan 2025-2030 - waarin staat dat in 2030 de uitstoot van vertrekkende internationale vluchten niet hoger mag zijn dan in 2005 - heeft CE Delft geconcludeerd dat dit hoogstwaarschijnlijk niet wordt gehaald.<sup>38</sup> Een recente studie van SEO wijst bovendien uit dat dit klimaatdoel zeker niet wordt gehaald als in 2030 de vigerende maximumcapaciteit (478.000 vluchten) daadwerkelijk wordt benut.<sup>39</sup> Zelfs *als* deze doelen gehaald zouden worden, zou de Staat onvoldoende handelen om klimaatverandering te beperken. De Rechtbank Den Haag oordeelde op 28 januari jl. in de Bonaire-zaak dat de Staat artikelen 8 en 14 van het EVRM heeft geschonden door klimaatbeleid dat niet bindend en inzichtelijk voldoet aan de maatregelen die wereldwijd moeten worden genomen om klimaatverandering te beperken tot maximaal 1,5 graden Celsius. De Rechtbank heeft de Staat bevolen binnen 18 maanden bindende doelen op te stellen voor de *gehele* economie om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Dit moet in nationale regelgeving worden vastgelegd.<sup>40</sup>

Gezien deze en eerdere uitspraken op grond van het EVRM (*KlimaSeniorinnen*)<sup>41</sup> en het internationaal gewoonterecht (*Urgenda*)<sup>42</sup> vindt de MRS het dan ook bezwaarlijk dat het Nederlandse CO2-doel en de bijdrage van de luchtvaart hieraan niet in de MER of het LVB worden genoemd en dat er bij deze LVB-wijziging geen additionele maatregelen tegen klimaatverandering worden vastgelegd. In het LVB worden voor CO2 en non-CO2 emissies alleen relatieve grenswaarden opgelegd waarvan de ILT aangeeft dat deze de uitstoot van emissies niet zullen begrenzen (hierover meer in Hoofdstuk ‘uitstoot schadelijke stoffen voor mens en milieu zorgwekkend’). Op grond van voorgenoemde klimaatrechtszaken is de minister verplicht *nu* voor de gehele economie – dus ook de luchtvaartsector - (aanvullende) bindende beleidsmaatregelen vast te stellen om broeikasgasemissies te reduceren en ernstige klimaatschade te voorkomen. Dat heeft de minister in deze LVB-wijziging niet gedaan. In

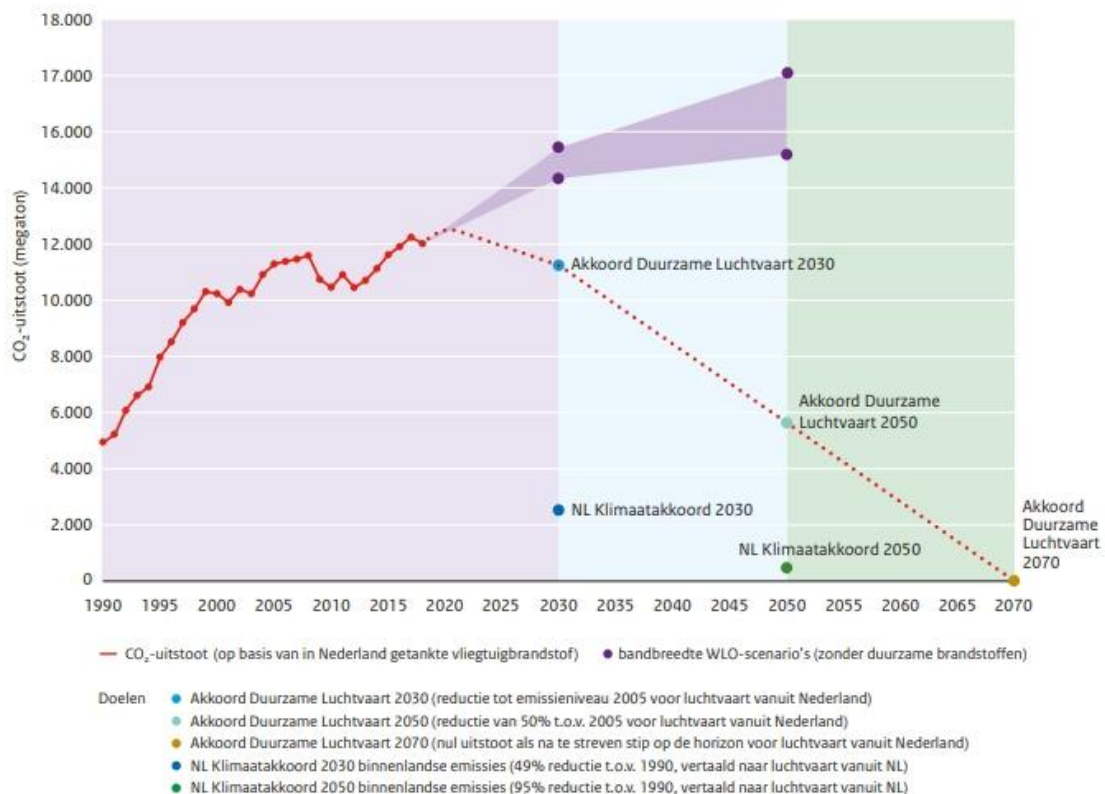
---

<sup>xv</sup> Overigens is ook het behalen van het wettelijk klimaatdoel van 55% reductie in 2030 ten opzichte van 1990 ‘heel erg onwaarschijnlijk’ volgens het PBL (kans minder dan 5 procent; september 2025).

plaats daarvan is klakkeloos de vergunde 'geluidsruimte' gedimensioneerd op het plafond van 478.000 vluchten, en bovendien 'geluidsruimte' toegezegd voor maximaal 500.000 vluchten, zonder de CO<sub>2</sub>-impact van die 'geluidsruimte' zichtbaar in zijn belangenafweging mee te wegen.

De MRS stelt vast dat het beleid van de minister met betrekking tot de klimaateffecten van de luchtvaart op Schiphol nogmaals de sterke uitzonderingspositie van Schiphol belicht en een gebrek aan 'fair balance' vertoont door de belangen van de luchtvaart wederom voorop te stellen. Vergeleken met andere sectoren en huishoudens heeft het klimaatbeleid rondom luchtvaart een zeer laag ambitieniveau. Wanneer de luchtvaartsector gelijk behandeld zou worden als de gemiddelde woning, MKB-bedrijf, de Nederlandse Spoorwegen of elektriciteitscentrale, dan zouden de luchtvaartemissies in 2030 met ongeveer 80% moeten worden verminderd (zie figuur hieronder). De afspraken die wel met de luchtvaartsector gemaakt zijn, zoals de bijmengverplichting van SAF, worden tot dusver niet gehaald en/of niet gehandhaafd.

**Figuur 5.1 Ontwikkeling CO<sub>2</sub>-uitstoot van vluchten vanuit Nederland en indicatie bij bereiken van doelen**



#### **Verantwoord Vliegen naar 2050, Luchtvaartnota 2020-2050, p. 60**

De minister had in deze LVB-wijziging stappen kunnen en moeten zetten om de klimaatdoelen wel te behalen en klimaatbeleid voor de luchtvaart aan te scherpen, bijvoorbeeld door het opnemen van een CO<sub>2</sub>-plafond. In 2023 is al door het Kabinet op voorstel van minister Harbers van lenW besloten dat er een CO<sub>2</sub>-plafond zou komen voor de luchtvaart met de ambitie om deze in 2025 in te voeren. Bovendien is een CO<sub>2</sub>-plafond in lijn met het nieuwe regeerakkoord waarin staat dat de totale CO<sub>2</sub> uitstoot van de burgerluchtvaart op Schiphol en Lelystad Airport in 2030 lager moet zijn dan in 2024 op Schiphol.

- De MRS adviseert om een CO<sub>2</sub>-plafond op te nemen in het LVB en luchtvaartbeleid in te zetten op het doel dat ook in de rest van Nederland geldt: 50% reductie van CO<sub>2</sub>-emissies in 2030 ten opzichte van 1990.

Tot slot, staat op pagina 58 van de MER dat “Dit onderzoek benadrukt dat de werkelijke klimaatbijdrage van vliegen groter is dan alleen de CO<sub>2</sub> voetafdruk” en geeft een wegingsfactor 4.0 aan non-CO<sub>2</sub> emissies. Er wordt onderzoek gedaan naar de klimaatimpact van diverse andere stoffen. Het gaat om de uitstoot van:

- waterdamp (H<sub>2</sub>O)
- stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>)
- zwaveloxiden (SO<sub>x</sub>)
- koolmonoxide (CO)
- koolwaterstoffen (HC)
- fijnstof (waaronder roet)

Deze stoffen kunnen op verschillende manieren zorgen voor opwarming van de aarde. Bijvoorbeeld door het vormen van condens strepen en wolken, ozon (O<sub>3</sub>), methaan (CH<sub>4</sub>) en aerosolen.

- De MRS adviseert om de lijst stoffen in het RMI waar nodig uit te breiden met voornoemde stoffen en uit voorzorg de uitstoot op het huidige nieuwe niveau te begrenzen om te voorkomen dat het toeneemt.

### Verhoogde uitstoot van schadelijke stoffen voor mens en milieu zorgwekkend

#### **Geen absolute grenswaarden opgenomen**

Het ontwerp-LVB kent relatieve grenswaarden voor de uitstoot van een aantal stoffen per ton startgewicht, waaronder NO<sub>x</sub>, PM<sub>10</sub>, VOS en SO<sub>2</sub>. Echter relatieve normen gaan de werkelijke uitstoot van de luchtvaart niet begrenzen. De ILT heeft in de Staat van de Luchtvaart in 2023 geconstateerd dat de huidige normering niet sturend is en dat de totale uitstoot van de luchtvaart met relatieve grenswaarden niet wordt beperkt. Om de leefomgeving te verbeteren zouden deze dan ook vervangen moeten worden door absolute grenswaarden voor maximale uitstoot, zoals dat in andere industrieën al de norm is. In september 2025 drong de ILT opnieuw aan tot absolute waarden en werd verwezen naar denkrichtingen die op verzoek van medewerkers van IenW zelf door de ILT zijn meegegeven voor de introductie van dergelijke absolute emissienormen in het LVB. De MRS mist de onderbouwing voor het niet overnemen van deze aanbevelingen en de absolute emissiegrenswaarden.

#### **Normen schadelijke stoffen missen**

Voor emissies van andere stoffen zoals PM<sub>2,5</sub>, ultrafijnstof, en zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn helemaal geen normen bepaald. Het LVB zou op zijn minst moeten toelichten waarom deze niet zijn opgenomen. Als de reden hiervoor is dat er voor deze stoffen nog lopend onderzoek is, zou de minister vanuit het voorzorgsbeginsel moeten toelichten waarom de grenswaarden die wel zijn opgenomen hoger zijn dan de WHO-advieswaarden en wat het voornemen van de minister is om overige normen wel of niet alsnog op te nemen in het LVB. Zelfs als absolute normen niet worden opgenomen in het LVB, zou de absolute uitstoot van emissies *op zijn minst* moeten worden gerapporteerd. Om dit zorgvuldig te kunnen doen is een uitgebreid meetsysteem met uitstootmeters op verschillende punten rondom de luchthaven nodig.

### **Verhoging grenswaarden schadelijke stoffen**

De voorgestelde LVB-wijziging verhoogt zonder verklaring de grenswaarden voor SO<sub>2</sub> (zwaveldioxide) en VOS (vluchtige organische stoffen) per ton startgewicht (+171% en +10%). Schiphol mag dus meer uitstoten gaan uitstoten, terwijl de Tweede Kamer juist heeft ingezet op meer zwavelvrije kerosine.<sup>43</sup> SO<sub>2</sub> en VOS zijn schadelijk voor de omgeving en de gezondheid van omwonenden. SO<sub>2</sub> draagt in belangrijke mate bij aan de ultrafijnstof concentraties rondom Schiphol. Tegelijk houdt de relatieve norm geen rekening met variaties van het zwavelgehalte van kerosine en daarmee de emissies van UFP. Ook NO<sub>x</sub>-emissies nemen toe met de nieuwe vloot en de CO grenswaarde verdwijnt. Uit de MER blijkt bovendien dat de concentraties van NO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub> en PM<sub>2.5</sub> hoger kunnen uitvallen dan in de nominale situatie en overschrijdingen in 2030 groter kunnen worden<sup>44</sup> en dat met name PM en EC emissies tientallen procenten hoger liggen dan onder het huidige beleid.<sup>45</sup>

### **Gezondheidsschade onvoldoende voorkomen**

Uit onderzoeken van RIVM en TNO blijkt dat ultrafijnstof (UFP) van Schiphol schadelijk is voor de gezondheid van omwonenden. In 2019 constateerde het RIVM verontrustend hoge concentraties bij scholen nabij de Aalsmeerbaan, en effecten van kortdurende blootstelling aan UFP op long- en hartfunctie en meer luchtwegklachten bij kinderen.<sup>46</sup> Door de Commissie MER is geadviseerd om UFP te beoordelen op basis van de WHO-inschatting, wat betekent dat een “hoog aantal deeltjes” meer dan 10.000 deeltjes per cm<sup>3</sup> op dag basis is. In de MER staat dat tot 1425 woningen, 9 scholen en 4 zorginstellingen hieraan worden blootgesteld in referentiejaar 2024;. In 2030 is dat nauwelijks verbeterd. Op de grens van de luchthaven ligt het aantal deeltjes zelfs tussen de 23.000 tot 26.000 per cm<sup>3</sup>. Hoewel kennis over UFP nog in ontwikkeling is, benadrukt de MRS dat de minister volgens het voorzorgsbeginsel (Omgevingswet en het internationale recht) preventieve maatregelen moet nemen bij mogelijke risico's voor gezondheid of het milieu om schade te voorkomen of beperken. Dat geldt ook voor andere schadelijke stoffen zonder vastgestelde norm.<sup>xvi</sup>

De verhoging van de uitstoot van SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub> zijn dan ook zeer onverantwoord en bovendien in strijd met de minimalisatieplicht van ZZS en het gelijkwaardigheids criterium. In de MER zelf staat “In het huidige Luchthavenverkeerbesluit staan grenswaarden voor vijf stoffen van luchtverontreinigende stoffen per gecorrigeerde vliegtuigbeweging. Het gaat om NO<sub>x</sub>, fijnstof (PM<sub>10</sub>), SO<sub>2</sub>, VOS en CO. Voor deze vijf stoffen zal in de wijziging van het LVB worden getoetst op de gelijkwaardigheids criteria voor lokale luchtverontreiniging. Hiermee wordt de gelijkwaardige bescherming gewaarborgd.”. De MRS vindt het bezwaarlijk dat deze waarborging niet heeft plaatsgevonden in deze MER en dit LVB.

- De MRS adviseert om z.s.m. normen vast te stellen voor alle ZZS zodat deze in het LVB kunnen worden opgenomen. De MRS adviseert ook om in de huidige voorgestelde LVB-wijziging op zijn minst toe te lichten wat het plan van aanpak is om leemten in kennis te vullen om tot een norm te kunnen komen en op welke wijze aan het voorzorgsbeginsel, gelijkwaardigheids criteria en de minimalisatieplicht wordt voldaan.

---

<sup>xvi</sup> Zie eindnoot 44, p. 54.

## Deel 3: MER Schiphol ongeschikt voor besluitvorming LVB-wijziging

Het doel van een MER is om voordat de overheid een groot besluit neemt - zoals het wijzigen van het LVB – zo goed mogelijk in kaart te brengen wat de gevolgen zijn voor het milieu en welke alternatieven er bestaan die het milieu minder belasten dan het voorgenomen besluit. Daarbij is het belangrijk dat alle (mogelijke) milieueffecten objectief op tafel worden gelegd en zorgt de MER ervoor dat het belang van het milieu en de gezondheid van omwonenden volwaardig onderdeel is van de besluitvorming. Ook dienen de effecten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven helder te worden afgewogen tegen een referentiescenario, namelijk de huidige situatie (in dit geval 2024) en de autonome ontwikkelingen tot het zichtjaar (2030). De MRS constateert dat de MER deze doelen onvoldoende bereikt, niet aan de algemene beginselen van de MER voldoet, en daarom ongeschikt is voor het nemen van een besluit over de voorgestelde LVB-wijziging. Dit hoofdstuk licht dit verder toe en adviseert over de tekortkomingen van de MER.

De MRS maakt bovendien bezwaar tegen het afwijken van de normale volgorde der dingen in deze MER en LVB-wijziging procedure. Allereerst zou duidelijkheid moeten bestaan over de stikstofruimte die Schiphol heeft d.m.v. het verkrijgen van een natuurvergunning (hierover later meer). Daarnaast zou normaliter de MER eerst opgesteld worden, waarna de Commissie voor de MER deze beoordeeld. Vervolgens moet de minister op grond van artikel 11.19 van het Omgevingsbesluit in het LVB Schiphol aangeven hoe rekening is gehouden met het advies van de Commissie MER. Dat is tot op heden nog niet gebeurd.

### Onjuiste referentiesituatie en varianten onvolledig

#### **Referentiesituatie onjuist**

In de MER worden de effecten van de voorgenomen activiteit in beeld gebracht ten opzichte van een referentiesituatie: de situatie waarin de voorgenomen activiteit niet wordt gerealiseerd. Het doel hiervan is om voor de besluitnemer (minister) en omwonenden helder in kaart te brengen wat de huidige situatie is die zij dagelijks mee maken, en wat er ten opzichte van die situatie gaat veranderen als de LVB-wijziging of een alternatieve variant wordt doorgevoerd.

Er is in dit traject voor gekozen om alleen de vergelijking van de voorgenomen activiteit tot het anticiperend handhaven volwaardig in de vergelijking mee te nemen. “De referentiesituatie van het huidig toegestane gebruik (RefAHH) laat het beste zien hoe de situatie in de praktijk zal veranderen als gevolg van de algehele wijziging van het LVB.” Dat is onjuist. RefAHH geeft via gedoogbeleid ruimte tot 500k vliegtuigbewegingen, maar die ruimte werd op het moment van het opstellen van de MER niet volledig gebruikt. De referentiesituatie moet weergeven wat de bestaande toestand van het milieu is en hoe de toestand van het milieu in het zichtjaar (2030) zal zijn als de LVB-wijziging niet wordt uitgevoerd (de huidige situatie inclusief autonome ontwikkelingen). Hoewel de MRS benadrukt dat zij bezwaar maakt tegen de tien jaar lange gedoogsituatie, is het van belang dat de huidige milieusituatie in kaart wordt gebracht (ookal illegaal) zoals voorgeschreven in de MER-criteria<sup>xvii</sup>. De referentiesituatie zou dus de werkelijke operaties in het gebruiksjaar 2024 moeten zijn (toen de MER werd opgesteld), namelijk 473.807 vliegtuigbewegingen, plus de autonome ontwikkeling in 2030. Het vigerend LVB-2008 zou als huidige wet- en regelgeving ook volledige moeten zijn uitgewerkt als variant, waarover hieronder meer.

---

<sup>xvii</sup> Hierbij moet worden aangetekend dat in 2024 ook grenswaarden voor geluid werden overschreden.

- De MRS adviseert om de daadwerkelijke huidige situatie als referentiesituatie in kaart te brengen, in lijn met de MER criteria.

### **Redelijke alternatieven ontbreken**

In de MER zijn geen redelijke alternatieve varianten onderzocht en gepresenteerd, terwijl dit wel een vereiste is voor een goed MER. Zo schrijft de commissie voor de MER: “Een milieueffectrapport laat de milieugevolgen van een plan of project zien, en ook of hetzelfde doel bereikt kan worden met minder milieueffecten. Zo kan de overheid de milieueffecten meenemen bij haar besluit over het plan of project.”<sup>47</sup> De MRS maakt bezwaar tegen het hanteren van RefAHH als enige uitgewerkte alternatief t.o.v. de voorgenomen activiteit. Bovenop de eerder genoemde argumenten dat RefAHH geen zuivere referentiesituatie is, wordt door geen andere alternatieven uit te werken de indruk gewekt dat doorgaan met anticiperend handhaven (RefAHH) het enige alternatief is als de voorgelegde LVB-wijziging niet doorgaat. Dat is onjuist.

Redelijke alternatieven moeten voldoen aan het doel van het project, in dit geval het voldoen aan de uitspraak van de Rechtbank Den Haag in het RBV-vonnis door o.a. de geldende wet- en regelgeving te handhaven en een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen. Binnen dit doel zijn meer redelijke alternatieve varianten denkbaar dan alleen RefAHH. Het vigerende LVB-2008 had integraal als variant moeten worden meegenomen in de MER als redelijk alternatief.<sup>xviii</sup> Dat levert namelijk helder inzicht in de milieueffecten bij dat alternatief en maakt bovendien de gevolgen van meer dan 10 jaar gedogen t.o.v. handhaving van de huidige wet- en regelgeving transparant inzichtelijk. In de samenvatting van de MER staat bovendien “Dit MER geeft inzicht in de effecten van de voorgenomen activiteit ten opzichte van de volgen de twee referentiesituaties: ... (RefAHH en RefLVB)”. Dat is misleidend omdat vervolgens in de uitwerking van de MER alleen de vergelijking met RefAHH wordt gepresenteerd.

Ook adviseerde de Commissie MER in september 2024 in het kader van de eerdere Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het MER LVB, om ook een alternatief met verdergaande geluidbescherming toe te voegen aan de MER. De MRS mist een toelichting van de minister waarom dit advies niet is opgevolgd. Een variant met verdergaande verbetering van de gezondheid van omwonenden en de leefomgevingskwaliteit had onderdeel van de beleidsafweging moeten zijn.

Daarbij zijn RefAHH en de bovengrens van de voorgenomen activiteit (VAbg) exact hetzelfde, zowel in het aantal van 500k vliegtuigbewegingen als in alle berekende effecten. De Commissie MER stelt dat alternatieven moeten verschillen in milieugevolgen; “er moet dus wel iets te kiezen zijn”.<sup>xix</sup> Door een vergelijking tussen twee exact dezelfde varianten te presenteren kan de minister niet geïnformeerd kiezen voor een variant met minder (of meer) effecten op mens en milieu en wordt bovendien geen transparant beeld geschetst van de milieueffecten als gevolg van het vastleggen van deze LVB-wijziging.

Tot slot is de belangenafweging die tot de voorgenomen activiteit heeft geleid niet inzichtelijk gemaakt, waardoor de transparantie van mogelijkheden tot alternatieve varianten ontbreekt en deze MER niet aan de grondbeginselen van de MER-systematiek voldoet.

- De MRS adviseert om het vigerend LVB-2008 en andere redelijke alternatieven aan te vullen als varianten in de MER, in lijn met de MER criteria.

---

<sup>xviii</sup> Dat betekent dat er binnen het stelsel van handhavingspunten 400.000 tot 420.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar passen. Bron: Aangangsels Handelingen II 2023/24, nr. 838, vraag 4.

<sup>xix</sup> Zie eindnoot 47.

**Voorgenomen activiteit niet helder en effecten groeimodel niet in kaart gebracht**

De voorgenomen activiteit in de MER heeft een bandbreedte van 460k tot 500k vliegtuigbewegingen. Hiervoor is gekozen met als argument om, na de rechterlijke uitspraak van 20 maart 2024, zo spoedig mogelijk de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen en meteen te starten met de MER-onderzoeken voordat de BA-procedure was afgerond. De feitelijke voorgenomen activiteit van 478k vliegtuigbewegingen is hierdoor niet uitgewerkt. Volgens de MER volstaat dit om een besluit over het LVB te nemen “omdat de milieueffecten over de gehele bandbreedte inzichtelijk zijn gemaakt”. De MRS merkt dringend op dat dit in strijd is MER-beginselen en bovendien onnodig is omdat de uitkomst van de BA al ruimschoots voor de publicatie van de MER bekend was. Hoewel het klopt dat 478k binnen de bandbreedte valt, ontbreekt inzicht in de specifieke milieueffecten bij 478k vluchten en op lokaal niveau, en is de impact van groei naar 500k niet goed te beoordelen en zuiver af te wegen. Zoals de Raad van State (11 maart 2026) bovendien benadrukt, hangt geluidshinder niet van een totaal aantal vluchten af, maar ook van individuele geluidsbronnen op basis van de vlootsamenstelling.

Daarnaast rekent de MER met een bovengrens voor de voorgenomen activiteit van 500k vliegtuigbewegingen per jaar, waarvan 32k in de nacht. Echter in de versnelde LVB-wijziging is een maximum aantal nachtvluchten van 27k vastgelegd. Bij groei naar 500k zullen dus 473k overdag plaats moeten vinden, in plaats van 468k zoals bij de bovengrens berekend. Milieu- en gezondheidseffecten overdag en 's nachts verschillen van elkaar. Dit MER heeft dus ook met de bovengrens niet alle potentiële milieueffecten in kaart gebracht.

- De MRS adviseert om in de MER de juiste referentiesituatie met de daadwerkelijke voorgenomen activiteit, namelijk 478k vliegtuigbewegingen inclusief de effecten van groei tot 500k vliegtuigbewegingen en vergelijkingen met redelijke alternatieve scenario's in kaart te brengen.

**BA-maatregelen onterecht meegewogen**

Een deel van de analyses die in de MER zijn gedaan gaan uit van de implementatie van de BA-maatregelen en het behalen van de BA-doelstelling. Echter, de BA-doelstelling en maatregelen staan nergens in de MER volledig en helder geformuleerd. Zo is niet gespecificeerd welk percentage van de doelstelling bovenop de autonome ontwikkeling plaatsvindt. Bovendien hangen de BA-maatregelen gedeeltelijk af van acties bij sectorpartijen, waarbij de KLM het opgestelde covenant niet heeft ondertekend. Er is dus geen garantie dat deze maatregelen (volledig) geïmplementeerd en niet teruggedraaid zullen worden. Door er in de MER-analyses vanuit te gaan dat de BA-maatregelen geïmplementeerd worden is de situatie waarin dat niet gebeurt - en de impact op het milieu als gevolg - niet in kaart gebracht en zijn de milieueffecten mogelijk onderschat.

- De MRS adviseert om in de MER te benoemen dat geen garantie bestaat voor de (volledige) implementatie van BA-maatregelen en deze situatie ook volwaardig in kaart te brengen.

## Klimaat en Natuur

**Geen borging additionaliteitsvereiste**

Op 4 juni 2025 heeft de rechtbank Den Haag de natuurvergunning van Schiphol vernietigd omdat deze niet aan het additionaliteitsvereiste voldeed. Omdat Schiphol momenteel opereert zonder natuurvergunning, is in deze MER een passende beoordeling gemaakt. Echter, zelfs met deze passende beoordeling blijft het additionaliteits vraagstuk staan. In de technische brief van 11 februari jl. werd door IenW gesteld dat het aan het kabinet is om bij inwerkingtreding van de voorgestelde LVB-wijziging te bepalen of dit een probleem is. De rechter heeft geoordeeld dat met

interne en externe saldering de natuur er niet op vooruit zal gaan en dat daarom de natuurvergunning dan ook vernietigd is. Bovendien blijkt uit deze MER dat bij de voorgenomen activiteit de stikstofuitstoot van de luchtvaart op Schiphol met de vlootvernieuwing, zelfs hoger zal zijn dan nu. Ook erkent de passende beoordeling dat significante negatieve effecten op stikstof gevoelige Natura-2000 gebieden Bothol en Naardermeer niet kunnen worden uitgesloten. Als Schiphol met de huidige vloot al geen natuurvergunning kan krijgen voor 500k vliegtuigbewegingen is het zeer onwaarschijnlijk dat dit met de nieuwe vloot wel kan zonder dat er extra maatregelen worden genomen voor natuurbehoud. De MRS vindt het zorgelijk dat met de passende beoordeling uit deze MER en de voorgenomen LVB-wijziging geen borging van het additionaliteitsvraagstuk bestaat.

- De MRS adviseert om geen LVB-wijzigingen door te voeren vóórdat de Raad van State uitspraak heeft gedaan over de natuurvergunning van Schiphol en een alternatief in de MER is uitgewerkt dat voldoet aan de wetgeving.

#### **Uitstoot schadelijke stoffen onvolledig in kaart gebracht**

Zoals eerder benoemd is de MRS van mening dat in het LVB absolute in plaats van relatieve emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen, aangevuld met nog ontbrekende normen voor schadelijke stoffen. Bij gebrek aan zulke normen had de MER een helder overzicht moeten geven van recente internationale wetenschappelijke literatuur, bijvoorbeeld over de gezondheidseffecten van UFP bij kinderen en volwassenen. Ook had de MER moeten ingaan op het voorstel van het RIVM om via metingen en modellen tot normstelling te komen, inclusief een toelichting op de stappen die het ministerie zet om dit te realiseren.<sup>48</sup>

Ook is de keuze van de in kaart gebrachte stoffen in de MER beperkt: er wordt alleen een tabel met CO<sub>2</sub>-effecten gepresenteerd, terwijl non-CO<sub>2</sub>-effecten ontbreken, ondanks dat in de MER wordt erkend dat deze een zeer grote bijdrage leveren aan klimaatverandering (met een wegingsfactor van 4,0). Ook is de selectie van onderzochte stoffen beperkt. Belangrijke en (potentieel) voor de gezondheid schadelijke stoffen zoals ultrafijnstof (UFP), dioxines, PFAS-gerelateerde de-icing stoffen, biociden, PAK, lood en nikkel zijn niet of nauwelijks meegenomen. De MER legt niet uit waarom deze stoffen buiten beschouwing blijven of hoe hun effecten worden beoordeeld, terwijl het Omgevingsbesluit (art. 11.16) juist vereist dat alle relevante nadelige milieueffecten en mogelijke mitigerende maatregelen worden beschreven.

Hoewel de MER grotendeels effecten presenteert op basis van relatieve waarden, worden in tabel 17, 18 en 19 van het NLR deelrapport *Emissies, luchtkwaliteit en depositie* juist alleen absolute waarden gegeven voor de toe- en afname van PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub> deeltjes. De gemiddelde lezer zal zonder context hieruit niet kunnen opmaken wat de schaal van deze waardes is. Ook worden veel conclusies uit de deelonderzoeken, zoals deze, niet in het hoofdrapport gepresenteerd.

Tot slot wijst de ILT erop dat het RMI – waarop de MER de toets aan grenswaarden van emissies toetst – de uitstoot onderschatten, met name doordat de duur van taxi- en idle-fases tot wel 13% te laag wordt ingeschat. Bovendien omvat de idle-fase meer dan alleen taxiën, zoals wachten bij de gate met draaiende motoren, wat de werkelijke uitstoot verder verhoogt. De ILT adviseert daarom om uit te gaan van Eurocontrolgegevens voor realistischer taxitijden. Dit alles maakt dat de MER geen volledig en realistisch beeld geeft van de emissies en milieueffecten.<sup>49</sup>

- De MRS adviseert om de MER aan te vullen met een overzicht van de absolute uitstoot van alle relevante schadelijke stoffen. Maak duidelijk waar leemten in kennis bestaan, hoe

hiermee om wordt gegaan en welke informatie in internationale literatuur wel beschikbaar is. Pas het RMI aan op de daadwerkelijke idle/taxi fase tijd.

#### **Aandeel SAF onvolledig in kaart gebracht**

In de MER wordt niet gemeld dat het aandeel SAF in 2024 een aanname is en niet op enige meting gebaseerd. Ook meldt de MER niet dat het in 2025 verplichtte bijmengen van 2% SAF niet door de overheid openbaar en controleerbaar wordt gemonitord. Ook wordt niet duidelijk gemaakt of deze verplichting wordt gehandhaafd door de overheid met de in de Europese ReFuel regeling opgenomen sancties, zoals boetes, en welke gevolgen dat zou kunnen hebben op de uitstoot van luchtvaart en milieumaatregelen die met de opbrengsten genomen zouden kunnen worden.

- De MRS adviseert om in de MER inzichtelijk te maken hoe de bijmengverplichting van SAF wordt gemonitord en welke maatregelen er genomen kunnen worden als door de sector niet aan de verplichting voldaan wordt.

#### **Gezondheid effecten onvolledig in beeld gebracht**

##### **MilieuGezondheidsRisico-indicator**

In de MER is gekozen om de impact van de voorgenomen activiteit op de gezondheid kwantitatief te bepalen door de MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR) te gebruiken. Hoewel de MRS het gebruik van een integrale gezondheid indicator toejuicht, is de huidige MGR verouderd en daarmee van beperkte waarde. Bovendien wordt met deze methodiek alleen in kaart gebracht wat de gezondheidseffecten van de voorgenomen activiteit zijn t.o.v. de RefAHH. Er bestaat daardoor geen overzicht van het totale effect op de gezondheid van omwonenden van Schiphol of een vergelijking met RefLVB – iets wat volgens de MRS cruciaal is om de gezondheid van omwonenden daadwerkelijk mee te kunnen laten wegen in de besluitvorming rondom het LVB.

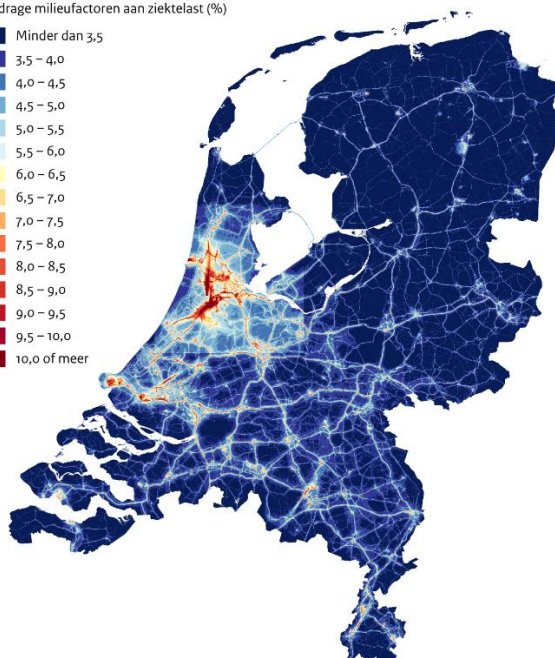
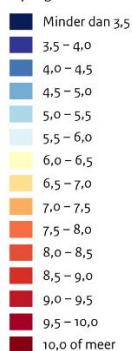
Het MER-deelonderzoek Gezondheid presenteert MGR-resultaten in tabellen en kaarten en concludeert dat het gemiddelde MGR rond Schiphol (5,7%) vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde. Deze berekeningen zijn echter gebaseerd op een beperkt gebied (van net onder Leiden tot boven Uitgeest en van de Noordzee tot Weesp). Bovendien laat de landelijke MGR-kaart van het RIVM (zie figuur hieronder) zien dat vrijwel de hele regio rond Schiphol relatief hoge MGR-waarden heeft, wat wijst op ongunstige, ziekmakende milieuomstandigheden. Hoewel de MGR waarde op woningniveau vergelijkbaar is met andere delen van Nederland, bevinden mensen zich buiten hun woning—bij recreatie of woon-werkverkeer—vaak al snel in gebieden met lagere MGR-waarden. Rond Schiphol is dat anders: daar blijven de waarden in de hele regio hoog, waardoor mensen op meerdere momenten en plekken worden blootgesteld aan geluid en luchtvervuiling. Dit maakt dat de MGR beperkt geschikt is als *enige* indicator voor het beoordelen van de gezondheidseffecten van Schiphol.

Voorts wordt in de MER geen poging gedaan om de gezondheidseffecten van luchtvaart rondom luchthavens te kwantificeren terwijl daar inmiddels wel het nodige over is gepubliceerd.<sup>50</sup> Daarom adviseert de MRS om ook dit gezondheidsdeel van de MER aanzienlijk uit te breiden met schattingen voor de mogelijke aantallen ziektegevallen en sterfgevallen als gevolg van de luchthaven (lucht- en grondoperaties). In lijn met het eerdere advies van de MRS m.b.t. de Gezondheidsraad (september 2025) doet de MRS dringend beroep op de minister om de Gezondheidsraad alsnog te vragen een advies uit te brengen over de totale ziektelast rondom Schiphol in en gezondheidskundige advieswaarden voor o.a. geluid en UFP.

- De MRS adviseert om in de MER een actueel integraal en kwantificeerbaar overzicht van de gezondheidseffecten op omwonenden van Schiphol in kaart te brengen. Ook adviseert de MRS in lijn met een eerder MRS-advies om een adviesaanvraag in te dienen bij de Gezondheidsraad over de totale ziektelast en implementatie van gezondheidsnormen.

#### Milieugezondheidsrisico, 2020

Bijdrage milieufactoren aan ziektelast (%)



Bron: RIVM 2023

RIVM/dec24  
www.clo.nl/nl300701

#### Effecten geluid onvolledig in kaart gebracht

De MER brengt alleen het totaal aantal woningen en ernstig gehinderden aan de hand van TVG, Lden en Lnight in kaart binnen de 40-58db contouren in kaart. De MER zou op zijn minst het aantal ernstig geluidgeïmpacterden overdag en in de nacht, op basis van de actuele blootstelling-respons relatie en zowel binnen als buiten de geluidscontouren en op lokaal niveau, in kaart moeten brengen. Om een volledig beeld te krijgen van de impact van geluidshinder op de gezondheid van omwonenden zouden ook aanvullende hinderindicatoren, zoals piekgeluiden, overvliegfrequentie en rustperiodes in beeld gebracht moeten worden.

#### Luchtkwaliteit en geur

Onderliggende studies over luchtkwaliteit en geur die in de MER gerefereerd worden hebben methodologische tekortkomingen: zo constateren experts dat er geen vertaling is gemaakt van emissies en immissies naar gezondheid, dat geen literatuur review is gedaan, en dat alle rapporten zijn uitgegaan van de stoffen keuze en uitgangspunten van één onderzoek (Notitie Emissieberekening ZZS luchthavens) dat te beperkt is om alle studies voldoende dekking te geven.<sup>51</sup> Deze tekortkomingen worden in de MER niet benoemd. Zoals eerder benoemd is ook de keuze van de stoffen die in kaart zijn gebracht in de MER te beperkt omdat stoffen die impact hebben op de luchtkwaliteit zoals ultrafijnstof (UFP), dioxines, PFAS-gerelateerde de-icing stoffen, biociden, PAK,

lood en nikkel zijn niet of nauwelijks zijn meegenomen. Voor andere schadelijke stoffen zijn grenswaarden verhoogd zonder verklaring of verwijderd. Deze MER had voor alle stoffen en emissies die in dit advies in eerdere hoofdstukken als relevant zijn benoemd, op zijn minst d.m.v. literatuuronderzoek in kaart moeten brengen wat de gevolgen van deze stoffen op de gezondheid van omwonenden van Schiphol zou kunnen zijn en wat voor maatregelen getroffen kunnen worden om deze effecten te beperken.

Tot slot, is de relatie tussen geur en VOS in 1999 vastgesteld op basis van de toenmalige vlootsamenstelling. De pleit voor actualisatie van de geuremissie kentallen gezien de veranderde vloot.

- De MRS adviseert in de MER alsnog voor *alle* luchtverontreinigende stoffen de effecten, dan wel leemten in kennis, in kaart te brengen.

### Impact op ruimtelijke ordening niet inzichtelijk

#### **Effecten op ruimtelijke ordening onvoldoende in kaart gebracht**

De MER brengt de ruimtelijke effecten van de voorgenomen activiteit onvoldoende in beeld. Er is alleen gekeken naar bestaande en reeds vergunde woningbouw, waardoor bredere woningbouwambities van overheden buiten beschouwing blijven en toekomstige effecten op woningbouw, gezondheid en hinder waarschijnlijk worden onderschat. Daarnaast zijn de effecten alleen vergeleken met RefAAH en niet met andere alternatieven, wat een goede afweging belemmert. De Commissie MER heeft geadviseerd in de MER maatregelen te onderzoeken en de alternatieven te optimaliseren voor de kwaliteit van de leefomgeving. Uitwerking van deze aanbeveling ontbreekt in de MER.

#### **Onduidelijkheid wijziging LIB beperkingengebieden**

Bovendien wordt tegenstrijdige informatie gegeven over de gevolgen van de LVB-wijziging voor de LIB-beperkingengebieden. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau staat: “de MER biedt hiermee tevens informatie ten behoeve van een wijziging van het LIB. Nadien wordt bezien of het MER mogelijkheden biedt om een actualisatie van de beperkingengebieden in het LIB te realiseren. Een definitief besluit om het LIB te actualiseren volgt na vaststelling van het gewijzigd LVB.”. Vervolgens wordt in de MER geschreven: “Een eventuele aanpassing van het LIB voor de effecten horend bij de voorgenomen activiteit valt buiten de scope van dit MER. Vooralsnog is de minister echter voornemens om de gebieden niet te actualiseren, waardoor er geen effecten zijn voor de ruimtelijke ordening.”. Tegelijk is de MRS geïnformeerd dat de minister van IenW al een traject is gestart om deze gebieden juist wél te actualiseren op basis van de MER. Hierdoor blijft onduidelijk wat de effecten zijn op de leefomgeving en woningbouw mogelijkheden, terwijl dit voor omwonenden belangrijke informatie is.

- De MRS adviseert in de MER alsnog een uitwerking van maatregelen en alternatieven voor optimale kwaliteit van de leefomgeving op te nemen en inzichtelijk te maken wat de effecten van de MER en LVB-wijziging op de LIB-beperkingsgebieden zijn.

### Conclusie: MER Schiphol ongeschikt voor besluitvorming LVB-wijziging

De MER schiet tekort: de juiste referentiesituatie ontbreekt, vergelijking met huidige wetgeving en alternatieven blijft uit. Schadelijke stoffen en de impact op gezondheid, klimaat en ruimtelijke ordening zijn onvolledig in beeld gebracht. Daardoor worden de doelen van de MER— het objectief in kaart brengen van alle milieu- en gezondheidseffecten en een volwaardige afweging hiervan faciliteren —niet gehaald. De MRS concludeert dat de MER ongeschikt is voor besluitvorming over de LVB-wijziging en adviseert aanpassingen door te voeren.

## Overzicht adviezen MRS

Zoals genoemd in de brief adviseert de MRS 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. In aanvulling daarop staan in de uitwerking op diverse plaatsen concrete adviezen. Die zijn hierna gebundeld weergegeven.

### DEEL 1

- De MRS adviseert om het rekenkundige effect van de kleiner wordende contour specifiek te beschrijven vanuit het oogpunt van transparantie en openheid.

### DEEL 2

- De MRS adviseert ten eerste om een overschrijdingskans te gebruiken die in lijn ligt met eerdere studies die lenW heeft laten uitvoeren en ten tweede om de statistische ophoging van de grenswaarden te schrappen uit de ontwerpwijziging.
- De MRS adviseert om nieuwe indicatoren te ontwikkelen die een duidelijke relatie hebben met de gezondheid van omwonenden.
- De MRS adviseert om tot de eerste evaluatie van het LVB te rapporteren over de hoogte van de geluidsbelasting in de vigerende/oude handhavingspunten.
- De MRS adviseert om op een aantal handhavingspunten een meetsysteem te plaatsen waarmee de berekende geluidsbelasting kan worden gevalideerd en nieuwe indicatoren kunnen worden ontwikkeld.
- De MRS adviseert om de grenswaarden systematisch, jaarlijks te verlagen op basis van de historische vlootontwikkeling, om te voorkomen dat er lokaal ruimte ontstaat voor extra vluchten en de bewegingsruimte voor de luchtvaartsector beperkt blijft.
- De MRS adviseert om duidelijk te formuleren wanneer – na afloop van iedere maand – de rapportage over de ZOG gereed moet zijn en hoeveel tijd de luchtvaartsector krijgt voor het opstellen van het beheersplan.
- De MRS concludeert dat de geboden rechtsbescherming via de handhaving tekortschiet en adviseert om mogelijk te maken dat de ILT direct na het constateren van een overtreding een bestuurlijke boete kan opleggen.
- De MRS adviseert om de door de ILT gesignaleerde bewegingsruimte te beperken.
- De MRS adviseert om in de ontwerpwijziging op te nemen dat de voorlopige beslissing van de minister over de ontheffingsaanvraag chronologisch voor de capaciteitsdeclaratie van Schiphol genomen wordt dit duidelijk.
- De MRS steunt het voorstel van de ILT en adviseert om een tijdelijke capaciteitsverlaging als mogelijke hinderbeperkende maatregel als vast onderdeel binnen de ontheffingsaanvraag te laten terugkomen.
- De MRS adviseert het ILT-voorstel over te nemen en de 72-uurgrens in de definitie van de ontwerpwijziging te vervangen door een bepaling die Schiphol verplicht om aan te tonen dat er een nalevingsprobleem ontstaat als het LVB onverkort wordt gehandhaafd.
- De MRS vraagt lenW om duidelijkheid te geven over de keuze voor het maximumaantal vluchten voor general aviation en maatschappelijk verkeer.
- De MRS adviseert om een CO<sub>2</sub>-plafond op te nemen in het LVB en luchtvaartbeleid in te zetten op het doel dat ook in de rest van Nederland geldt: 50% reductie van CO<sub>2</sub>-emissies in 2030 ten opzichte van 1990.

- De MRS adviseert om de lijst stoffen in het RMI waar nodig uit te breiden met voornoemde stoffen en uit voorzorg de uitstoot op het huidige nieuwe niveau te begrenzen om te voorkomen dat het toeneemt.
- De MRS adviseert om z.s.m. normen vast te stellen voor alle ZZS zodat deze in het LVB kunnen worden opgenomen. De MRS adviseert ook om in de huidige voorgestelde LVB-wijziging op zijn minst toe te lichten wat het plan van aanpak is om leemten in kennis te vullen om tot een norm te kunnen komen en op welke wijze aan het voorzorgsbeginsel, gelijkwaardigheidscriteria en de minimalisatieplicht wordt voldaan.

### DEEL 3

- De MRS adviseert om in de MER de juiste referentiesituatie met de daadwerkelijke voorgenomen activiteit, namelijk 478k vliegtuigbewegingen inclusief de effecten van groei tot 500k vliegtuigbewegingen, en vergelijkingen met redelijke alternatieve scenario's in kaart te brengen.
- De MRS adviseert om in de MER te benoemen dat geen garantie bestaat voor de (volledige) implementatie van BA-maatregelen en deze situatie ook volwaardig in kaart te brengen.
- De MRS adviseert om geen LVB-wijzigingen door te voeren vóórdat de Raad van State uitspraak heeft gedaan over de natuurvergunning van Schiphol en een alternatief in de MER is uitgewerkt dat voldoet aan de wetgeving.
- De MRS adviseert om de MER aan te vullen met een overzicht van de absolute uitstoot van alle relevante schadelijke stoffen. Maak duidelijk waar leemten in kennis bestaan, hoe hiermee om wordt gegaan en welke informatie in internationale literatuur wel beschikbaar is. Pas het RMI aan op de daadwerkelijke idle-/taxifase tijd.
- De MRS adviseert om in de MER inzichtelijk te maken hoe de bijmengverplichting van SAF wordt gemonitord en welke maatregelen er genomen kunnen worden als door de sector niet aan de verplichting voldaan wordt.
- De MRS adviseert om in de MER een actueel integraal en kwantificeerbaar overzicht van de gezondheidseffecten op omwonenden van Schiphol in kaart te brengen. Ook adviseert de MRS in lijn met een eerder MRS-advies om een adviesaanvraag in te dienen bij de Gezondheidsraad over de totale ziektelast en implementatie van gezondheidsnormen.
- De MRS adviseert in de MER alsnog voor *alle* luchtverontreinigende stoffen de effecten, dan wel leemten in kennis, in kaart te brengen.
- De MRS adviseert in de MER alsnog een uitwerking van maatregelen en alternatieven voor optimale kwaliteit van de leefomgeving op te nemen en inzichtelijk te maken wat de effecten van de MER en LVB-wijziging op de LIB-beperkingsgebieden zijn.

## Bronnen

- 
- <sup>1</sup> Madlener, B. (2 mei 2025). *Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat*. Kamerstuk 29655-555.
- <sup>2</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (september 2024). *Aanvullende notificatie balanced approach-procedure Schiphol*.
- <sup>3</sup> Atlas Leefomgeving. (zonder datum). *Vliegverkeer*. Geraadpleegd op 18 maart 2026. Vindplaats: <https://www.atlasleefomgeving.nl/thema/geluid-in-je-omgeving/vliegverkeer>.
- <sup>4</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (juni 2022). *Geluidsbelastingkaarten luchthaven Schiphol 2021*. Den Haag: IenW.
- <sup>5</sup> DGMR. (11 juni 2025). *Rapportage gebruiksjaar 2024 (2023-2024) - Analyse vliegtuiggeluid Uithoorn*. Den Haag: DGMR.
- <sup>6</sup> Rechtbank Den Haag. (20 maart 2024). ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.
- <sup>7</sup> Harbers, M.G.J. (24 mei 2024). *Stand van zaken balanced approach-procedure Schiphol en RBV-zaak*. Kamerstuk 29665 nr. 499, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-499.html>.
- <sup>8</sup> Maatschappelijke Raad Schiphol. (31 maart 2025). *Advies inzake ontwerpwijziging LVB Schiphol*. Vindplaats: <https://maatschappelijkeraadschiphol.nl/adviezen/>.
- <sup>9</sup> Vinkx, K. (november 2024). *Expert review balanced approach*. Vindplaats: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/b/bsluit-minder-vluchten-schiphol/spoor-2-balanced-approach/documenten-balanced-approach-procedure>.
- <sup>10</sup> To70. (27 oktober 2025). *Vervolganalyse toekomstperspectief Schiphol*. Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2026/01/19/voorhang-ontwerpbesluit-tot-wijziging-van-het-luchthavenverkeerbesluit-schiphol>.
- <sup>11</sup> Van Dijk, O.C., Postma W.L., Stoffer, C. (17 december 2024). *Motie van het lid Olger van Dijk c.s. over in de Balanced Approachprocedure vasthouden aan het geluidsdoel van ten minste 17%*. Vindplaats: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z21396&did=2024D50578>.
- <sup>12</sup> De Groot, P. (19 februari 2025). *Motie van het lid Peter de Groot over het referentiepunt van 1 november 2024 voor 20% geluidsreductie vastzetten*. Vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-1209.html>.
- <sup>13</sup> Madlener, B. (2 april 2025). *Reactie op het besluit van de Europese Commissie aangaande de balanced approach-procedure Schiphol*. Vindplaats: <https://open.overheid.nl/documenten/bde391b0-9a09-4305-9f32-1e48f088876f/file>.
- <sup>14</sup> To70. (1 september 2023). *Balanced approach study Schiphol Airport – second addendum*. Vindplaats: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2023/09/01/annex-ii---balanced-approach-study-schiphol-airport-to70> pagina 11.
- <sup>15</sup> To70. (november 2024). *Balanced approach study Schiphol Airport – third addendum*. Vindplaats: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/b/bsluit-minder-vluchten-schiphol/spoor-2-balanced-approach/documenten-balanced-approach-p> pagina 9.
- <sup>16</sup> Madlener, B. (2 april 2025). *Kamerbrief over reactie besluit Europese Commissie balanced approachprocedure Schiphol*. Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/02/reactie-besluit-europese-commissie-balanced-approachprocedure-schiphol>.
- <sup>17</sup> Postma, W.L. (24 april 2025). *Motie van het lid Postma over de Kamer informeren over hoe de afspraken met sectorpartijen juridisch worden geborgd*. Kamerstuk 29665-542, Vindplaats: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025D18810&did=2025D18810>.
- <sup>18</sup> EY Strategy and Transactions. (26 september 2024). *Evaluatie steunpakket KLM*. Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/26/evaluatie-steunpakket-klm>.
- <sup>19</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (8 november 2024). *Balanced approach Schiphol - Stand van zaken*. Vindplaats: [https://drive.google.com/file/d/1Bq1JP-yX4JgMQJp-8vjZfp\\_qDHKaH2UR/view](https://drive.google.com/file/d/1Bq1JP-yX4JgMQJp-8vjZfp_qDHKaH2UR/view) pagina 4.
- <sup>20</sup> Madlener, B. (7 mei 2025). Kamerstuk 29665, nr. 556. Vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-556.html>.
- <sup>21</sup> Madlener, B. (27 januari 2025). *Antwoord op vragen van het lid Kostić over de balanced approach-procedure Schiphol*. Kamerstuk 2024Z21923. Vindplaats: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2024Z21923&did=2025D02997>.

- <sup>22</sup> 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#>.
- <sup>23</sup> 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>.
- <sup>24</sup> SEO economisch onderzoek. (oktober 2025). *Economische analyse ten behoeve van luchthavenbesluit Schiphol*. Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2026/01/19/voorhang-ontwerpbesluit-tot-wijziging-van-het-luchthavenverkeerbesluit-schiphol>.
- <sup>25</sup> CE Delft. (februari 2026). *Brede welvaart en de omvang van Schiphol. De wereld in 250.000, 375.000 en 500.000 vluchten*. Vindplaats: <https://ce.nl/publicaties/brede-welvaart-en-de-omvang-van-schiphol-de-wereld-in-250-000-375-000-en-500-000-vluchten/>.
- <sup>26</sup> Lieshout, R. (2 december 2024). *Review of assumed airline responses at Schiphol Airport due to tariff differentiation*. Vindplaats: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/b/bsluit-minder-vluchten-schiphol/spoor-2-balanced-approach/documenten-balanced-approach-procedure> pagina 11-12.
- <sup>27</sup> Luchtvaartnieuws. (20 februari 2025). *Levering A350 Freighters aan Martinair/KLM Cargo loopt nog meer vertraging op*. Vindplaats: <https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/2/airlines/levering-a350-freighters-aan-martinairklm-cargo-loopt-nog-meer-vertraging-op>.
- <sup>28</sup> Tieman, R. (19 januari 2026). *12e voortgangsbrief Programma Omgeving Luchthaven Schiphol*. Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2026/01/19/twaalfde-voortgangsbrief-programma-omgeving-luchthaven-schiphol>.
- <sup>29</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (30 januari 2026). *Formatievragen Schiphol*. Kamerstuk 2026D04529. Vindplaats: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2026D04529&did=2026D04529>.
- <sup>30</sup> Tieman, R. (22 juli 2025). *Verslag van een schriftelijk overleg*. Kamerstuk 29665 nr. 573, vindplaats: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-1208403.pdf>, antwoord 10.
- <sup>31</sup> To70. (26 maart 2025). *Conceptnotitie: Grenswaarden voor geluid in nieuw stelsel Schiphol*. Vindplaats: persoonlijke communicatie 17 februari 2026.
- <sup>32</sup> To70. (8 februari 2023). *Notitie: Actualisatie effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol*. Vindplaats: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2023/02/16/index>.
- <sup>33</sup> To70. (december 2025). *Vergelijking grenswaarden ontwerp LVB 2025 met vigerend LVB*. Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2026/01/19/voorhang-ontwerpbesluit-tot-wijziging-van-het-luchthavenverkeerbesluit-schiphol>.
- <sup>34</sup> ILT. (29 september 2025). *HUF-toets ontwerp LVB Schiphol*. Vindplaats: <https://www.ilent.nl/documenten/luchtvaart/luchthavens/huf-toetsen/lvb-schiphol>.
- <sup>35</sup> Koerhuis, D.A.N., Alkaya, M.O., Graus, D. (9 februari 2023). *Motie van het lid Koerhuis c.s. over bij toekomstig groot baanonderhoud vermindering van geluidsoverlast zo veel mogelijk borgen*. Kamerstuk 31936-1031, vindplaats: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023Z02303&did=2023D05311>.
- <sup>36</sup> ILT. (12 januari 2026). *HUF reactie op RMI en aanvullende LVB onderwerpen*. Vindplaats: <https://www.ilent.nl/documenten/luchtvaart/luchthavens/huf-toetsen/rmi-en-aanvullende-onderwerpen>, pagina 32.
- <sup>37</sup> Maatschappelijke Raad Schiphol. (31 maart 2025). *Advies MRS inzake ontwerp wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol*. Vindplaats: <https://maatschappelijkeraadschiphol.nl/adviezen/>.
- <sup>38</sup> CE Delft. (november 2025). *Nederlandse Klimaatdoelen Luchtvaart*. Vindplaats: [CE Delft 250357 Nederlandse-klimaatdoelen-luchtvaart Def.pdf](https://ce-delft-250357-nederlandse-klimaatdoelen-luchtvaart-Def.pdf)
- <sup>39</sup> SEO. (24 februari 2025). *CO2-plafond Schiphol en markttoegang voor luchtvaartmaatschappijen*. Vindplaats: <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2025/05/2025-25-Impact-of-a-CO2-ceiling-on-airline-market-access-at-Schiphol.pdf>
- <sup>40</sup> Rechtbank Den Haag. (28 januari 2026). *Klimaatzaak Bonaire*. Vindplaats: [ECLI:NL:RBDHA:2026:1344](https://ecli.nl:RBDHA:2026:1344), [Rechtbank Den Haag, C/09/659832 / HA ZA 24-53](https://rechtbank-den-haag.nl/C/09/659832/HA_ZA_24-53)
- <sup>41</sup> ECHR. (9 april 2024). *Case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*. Vindplaats: [VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS v. SWITZERLAND](https://www.echr.coe.int/ViewDoc.aspx?id=73231)

<sup>42</sup> Hoge Raad. (20 december 2019). *Klimaatzaak Urgenda*. Vindplaats: [ECLI:NL:HR:2019:2006, Hoge Raad, 19/00135](#)

<sup>43</sup> Kröger, S. (14 mei 2019). *Motie van het lid Kröger c.s. over zwavelarme kerosine als norm*.

Kamerstuk 31936-609. Vindplaats: [Luchtvaartbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

<sup>44</sup> MER Schiphol 2026 – Hoofdrapport. (19 januari 2026). *Gevoeligheidsanalyse*. Vindplaats: [MER Schiphol 2026 - Hoofdrapport | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>45</sup> Wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol – Achtergronddocument Milieu. (19 januari 2025). *Deelonderzoek emissies, luchtkwaliteit, depositie*. Vindplaats: [Wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol - Achtergronddocument Milieu | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>46</sup> N.A.H. Janssen et al., RIVM. (2019). *Onderzoek naar de gezondheidseffecten van kortdurende blootstelling aan ultrafijn stof rond Schiphol*. Vindplaats: [Onderzoek naar de gezondheidseffecten van kortdurende blootstelling aan ultrafijn stof rond Schiphol](#)

M. Voogt et al. RIVM. (2019). *Metingen en berekeningen van ultrafijn stof van vliegverkeer rond Schiphol Voor onderzoek naar de gezondheid van omwonenden*. Vindplaats: [Metingen en berekeningen van ultrafijn stof van vliegverkeer rond Schiphol, met erratum](#)

A. Lammers, et al. Environment International (2020). *Effects of short-term exposures to ultrafine particles near an airport in healthy subjects*. Vindplaats: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32402984/>

Bezemer et al. RIVM. (2015). *Nader verkennend onderzoek ultrafijnstof rond Schiphol*. Vindplaats: [Nader verkennend onderzoek ultrafijnstof rond Schiphol](#)

<sup>47</sup> Commissie voor de MER. *Wat staat er in een milieueffectrapport*. Vindplaats: [Wat staat er in een milieueffectrapport?](#)

<sup>48</sup> E.P. Weijers et al. RIVM. (2023). *Voorstel voor het meten en modelleren van ultrafijnstof in Nederland*. Vindplaats: [Voorstel voor het meten en modelleren van ultrafijnstof in Nederland](#)

<sup>49</sup> ILT. (12 januari 2026). *HUF reactie op RMI en aanvullende LVB onderwerpen*. Vindplaats: [HUF reactie op RMI en aanvullende LVB onderwerpen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

<sup>50</sup> Brink, M., et al. (2019). *Self-Reported Sleep Disturbance from Road, Rail and Aircraft Noise: Exposure-Response Relationships and Effect Modifiers in the SiRENE Study*. International Journal of Environmental Research and Public Health, 16(21), 4186. Vindplaats: <https://www.mdpi.com/1660-4601/16/21/4186>

Oiamo, T. H., et al. (1 december 2025). *Cumulative effects of noise and odour annoyances on environmental and health related quality of life*. Social Science & Medicine, 146, 191–203. Vindplaats: <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.10.043>

Tortorella, A., et al. (17 november 2022). *New determinants of mental health: the role of noise pollution. A narrative review*. International Review of Psychiatry, 34(7-8), 783–796. Vindplaats: <https://doi.org/10.1080/09540261.2022.2095200>

<sup>51</sup> Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit. (19 december 2024). *Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit*. Vindplaats: [Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)