



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Maatschappelijke Raad Schiphol
t.a.v. Khadija Arib
Polarisavenue 15
2132 JH Hoofddorp

**DG Luchtvaart en
Maritieme Zaken**
Prog. dir. Omgeving
Luchthaven Schiphol

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Uw kenmerk
u-26.006
u-26.030

Datum 15 mei 2026
Betreft Appreciatie advies MRS op ontwerpwijziging van het
Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)

Ons kenmerk
IENW/BSK-2026/84931

Geachte mevrouw Arib, leden van de Maatschappelijke Raad Schiphol,

Op 20 maart 2026 is uw advies op de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) binnengekomen.¹ Ik wil u bedanken voor het uitvoerige advies en de grondige analyse van de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), waarin de zorgen en aandachtspunten vanuit omwonenden helder naar voren zijn gebracht. De analyse van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) raakt aan vragen over de belangenafweging rond Schiphol en de wijze waarop deze in het ontwerpbesluit tot uitdrukking komt. Deze punten zullen zorgvuldig worden gewogen hieronder zal per thema worden ingegaan op de belangrijkste punten uit het advies.

Tevens zal in deze brief worden ingegaan op uw brief van 16 april 2026² waarin u bezwaar maakt voor het ontbreken van het advies van de commissie voor de milieueffectrapportage (commissie mer), terwijl het ontwerpbesluit ter voorhang voorligt bij de Eerste en Tweede Kamer.

DEEL 1: Belangenafweging over de omvang van Schiphol

Ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)

Met de ontwerpwijziging van het LVB beoogt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een juridische basis te bieden voor de luchtvaartoperatie op Schiphol en daarmee het gedoogbeleid te beëindigen en het preferent baangebruik vast te leggen. De kern van het advies van de MRS betreft de vraag of het ontwerpbesluit berust op een evenwichtige belangenafweging, in het bijzonder in het licht van de vereiste van een 'fair balance' zoals bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De MRS stelt dat hiervan onvoldoende sprake is. Hieronder wordt ingegaan op dit centrale punt, alvorens de overige thema's worden behandeld.

Belangenafweging over de omvang van Schiphol

In het advies wordt aangegeven dat de huidige omvang van Schiphol een aanzienlijke negatieve impact heeft op de leefomgeving en gezondheid van omwonenden en juridisch leidt tot inmenging in de privésfeer. Op grond van artikel 8 EVRM is dit alleen toegestaan indien sprake is van een deugdelijke rechtvaardiging en een proportionele belangenafweging. De rechter oordeelde op

¹ Advies MRS op ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)

² Zorgen over afwijken van procedure LVB-wijziging en MRS-advies

20 maart 2024 dat van een dergelijke 'fair balance' langdurig geen sprake is geweest.

Hoewel met de balanced approach-procedure wordt beoogd hieraan invulling te geven, concludeert de MRS dat dit onvoldoende is onderbouwd. Het uitgangspunt van 20% reductie van ernstig gehinderden is volgens de MRS niet transparant tot stand gekomen en gedurende het proces zijn belangen van de luchtvaartsector leidend gebleven, onder meer door het afzwakken en uitstellen van doelen. Het maatregelenpakket biedt op lange termijn onvoldoende zekerheid op blijvend effect. Daarnaast is het voorgestelde maximum van 478.000 vluchten volgens de MRS niet overtuigend getoetst aan het publieke belang van internationale bereikbaarheid, terwijl studies aantonen dat dit ook bij een lager aantal vluchten geborgd kan zijn, mogelijk zelfs met hogere welvaart. Dit leidt tot de conclusie dat 478.000 vluchten te hoog is om de balans te herstellen en de situatie van omwonenden wezenlijk te verbeteren.

Reactie IenW

De vraag of sprake is van een evenwichtige belangenafweging is de kern van het debat over Schiphol. Daarin komt het kabinet tot een ander conclusie dan de MRS.

Het kabinet heeft in juni 2022 het Hoofdlijnenbesluit Schiphol genomen om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven Schiphol en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Dit besluit is genomen om de geluidhinder in de omgeving van de luchthaven terug te dringen en de balans tussen de economische belangen van de luchthaven en de luchtvaartsector aan de ene kant, en de belangen van omwonenden aan de andere kant, te herstellen. Hiertoe is door het kabinet een brede afweging van verschillende publieke belangen gemaakt, die ook in de Hoofdlijnenbrief Schiphol nader is toegelicht.³ Deze hernieuwde balans wordt vastgelegd in het LVB, waarmee na vele jaren van gedogen (anticiperend handhaven) de juridische basis onder Schiphol en de rechtsbescherming van omwonenden wordt hersteld.

Als opvolging van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol heeft het kabinet een geluidsdoel gesteld van onder andere -20% ernstig gehinderden op het etmaal en -15% ernstig slaapverstoorden in de nacht.⁴ Het gestelde geluidsdoel correspondeert met de nieuwe balans zoals vastgelegd in het Hoofdlijnenbesluit. Om te komen tot een maatregelenpakket om het geluidsdoel te behalen is de verplichte Europese balanced approach-procedure gevolgd. Deze procedure is gericht op een belangenafweging tussen geluid en economische belangen. De Europese Geluidverordening⁵ schrijft voor in welke volgorde maatregelen moeten worden overwogen om het gestelde geluidsdoel te behalen. Een exploitatiebeperking is volgens de Verordening een maatregel van "last resort"; als er geen andere maatregel kan worden genomen om het geluidsdoel in te vullen kan in ultimo een capaciteitsbeperking worden doorgevoerd. Deze balanced approach-procedure is in 2025 afgerond. Het eindresultaat is een gefaseerde

³ Kamerstukken II 2021/22, 29665, nr. 432

⁴ Het gestelde geluidsdoel is: -20% ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden contour, -20% woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour, -15% ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) Lnight contour, -15% woningen binnen de 48 dB(A) Lnight contour.

⁵ Geluidverordening (EU) nr. 598/2014.

aanpak om het gestelde geluidsdoel te halen. Het kabinet heeft er in dit kader voor gekozen om in fase 1 per november 2025 -15% op het etmaal van het geluidsdoel te realiseren. Het maatregelenpakket is een resultante van de in de procedure vereiste belangenafweging tussen het geluidsdoel en de meest kosteneffectieve manier om dit doel te bereiken. Per 1 november 2025 zijn de maatregelen (deels) ingevoerd.

Bij de gemaakte belangenafweging en daarmee het beschermingsniveau dat wordt vastgelegd heeft het kabinet onder andere de afweging uit de balanced approach-procedure, de milieu-informatie uit de Milieueffectrapportage (MER) en onderzoek naar het economisch belang van Schiphol betrokken. Hiermee hebben zowel de belangen van de leefomgeving als de economische belangen een plek in de afweging gekregen. Daarnaast zijn stakeholders en maatschappelijke partijen zo goed mogelijk bij deze belangenafweging (procedurele rechtvaardigheid in het kader van de fair balance) betrokken, om invulling te geven aan de vereiste belangenafweging van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Artikel 8 EVRM laat aan Lidstaten ruimte om alle betrokken belangen af te wegen en daarin eigen (politieke) keuzes te maken. Volgens het kabinet voldoet dit LVB hiermee aan de vereiste fair balance.

Tegen deze LVB-wijziging kan beroep in eerste en enige aanleg worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarmee tevens rechtsbescherming wordt geboden via de bestuursrechtelijke weg.

DEEL 2: Ontwerpwijziging LVB

De MRS concludeert dat in de ontwerpwijziging van het LVB voor Schiphol het accommoderen van operationele ruimte voor de luchthaven centraal staat. Kaders voor CO₂ en zeer zorgwekkende stoffen ontbreken, geluidsnormen bieden onvoldoende bescherming en het handavingsinstrumentarium schiet tekort. De MRS pleit daarom voor een integrale benadering waarin gezondheid, luchtkwaliteit en leefomgeving sturend zijn.

Handhavingspunten en grenswaarden voor geluid

Volgens de MRS zijn de nieuwe geluidsgrenswaarden zodanig ruim vastgesteld (met uitgebreide scenario's en extra marges) dat de maximale capaciteit altijd kan worden benut. Gezondheid van omwonenden is daarbij geen uitgangspunt geweest; relevante factoren zoals piekgeluid, frequentie en rustmomenten blijven buiten beschouwing. Op sommige locaties worden grenswaarden zelfs verhoogd, waarmee eerdere overschrijdingen feitelijk worden gelegaliseerd. De MRS adviseert gezondheid leidend te maken en extra marges te schrappen.

Reactie IenW

Op basis van analyses uit het MER is voor ieder handhavingspunt een passende grenswaarde bepaald uitgaande van de voorgenomen operatie. IenW heeft als uitgangspunt gehanteerd dat het stelsel met grenswaarden in handhavingspunten uitvoerbaar moet zijn met preferentieel baangebruik als vertrekpunt terwyl

tegelijk geen onnodige marges worden opgenomen omwille van de rechtsbescherming van omwonenden.

Om voor ieder handhavingspunt tot een onderbouwde grenswaarde te komen, is als eerste stap een nominale of 'gemiddelde' situatie bepaald, gebaseerd op 478.000 vliegtuigbewegingen waarvan 27.000 in de nacht met een implementatie van de balanced approach-maatregelen. Vervolgens is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om te onderzoeken welke verschillen er jaar-op-jaar te verwachten zijn in de lokale geluidbelasting voor ieder handhavingspunt als gevolg van normale variaties die in de praktijk optreden. Voor de 'normale' variaties, die ook nu in de praktijk optreden, is middels een statistische methode een marge opgenomen in de grenswaarden. Dit levert een set grenswaarden op die 'passend' is in die zin dat de operatie onder normale omstandigheden afgehandeld kan worden (nu en in de toekomst) en tegelijkertijd bescherming biedt aan de omgeving omdat geen niet-onderbouwde marges worden opgenomen. De nieuwe grenswaarden voldoen ruim aan de criteria voor gelijkwaardigheid.

De totstandkoming van de grenswaarden is beschreven in de rapportage 'Grenswaardenscenario LVB' die gedeeld is in het kader van deze voorhangprocedure.⁶

Met de voorgenomen wijziging van het LVB worden er nieuwe (en veel meer) handhavingspunten geïntroduceerd in een groter gebied rond de luchthaven. Op verzoek van omgevingspartijen is een indicatieve vergelijking gemaakt tussen de grenswaarden in de oude handhavingspunten en de (fictieve) grenswaarden die zouden gelden onder het nieuwe besluit als de oude locaties van de handhavingspunten waren aangehouden. Daaruit blijkt dat de grenswaarden in de meeste handhavingspunten significant (meer dan 1dB) lager uitvallen. Dat de grenswaarden overwegend lager uitvallen is het gevolg van het lagere nachtvolume en de tussentijdse vlootvernieuwing. Op een aantal locaties vallen de grenswaarden hoger uit.⁷

Handhaving onvoldoende effectief

Het toezicht door de ILT is volgens de MRS onvoldoende effectief, met name door het ontbreken van snel en adequaat 'lik-op-stuk'-instrumentarium. Versterking, bijvoorbeeld via bestuurlijke boetes, is noodzakelijk om naleving te verbeteren.

Reactie IenW

Met de inwerkingtreding van het gewijzigd Luchthavenverkeersbesluit (LVB) komt de praktijk van anticiperend handhaven tot een einde. Er kan weer worden gehandhaafd op de regels en normen (de inzet van banen en de handhavingspunten) in het LVB, inclusief de bijbehorende maximumaantallen vliegtuigbewegingen (478.000 jaarlijks, waarvan 27.000 in de nacht). Ook de maximale aantallen voor General Aviation en Maatschappelijk verkeer kunnen worden gehandhaafd.

⁶ Kamerstukken II 2025/26, 29665, nr. 583, bijlage 12 Grenswaardenscenario LVB Schiphol 2026.

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 29665, nr. 583, bijlage 20 Vergelijking grenswaarden ontwerp LVB 2025 met vigerend LVB.

In het ontwerp-LVB zijn de suggesties die ILT heeft gedaan zo goed mogelijk verwerkt. De bevindingen van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) zijn doorgevoerd zoals staat aangegeven in paragraaf 5.3 van de Nota van Toelichting. In het traject rondom de HUF-toets heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit enkele voorstellen gedaan om de bestaande grenswaarden rondom emissies aan te passen. Dat ging bijvoorbeeld over een variant op basis van de werkelijk uitgestoten emissies, een variant met grenswaarden per operatiefase of een variant waarbij grenswaarden worden gebaseerd op maatschappelijke kosten. Omdat er op dit moment nog onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is om absolute grenswaarden voor verschillende stoffen vast te stellen zijn in de voorliggende LVB-wijziging de relatieve grenswaarden voorlopig gehandhaafd.

Met betrekking tot de softwaresystemen geldt dat deze een belangrijke rol spelen bij de informatievoorziening, het toezicht en de handhaving van het LVB. Daarom is het van belang dat deze systemen betrouwbaar zijn en ook gevalideerd worden. De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft in de HUF-toets hier een aandachtspunt over opgenomen. De validatie van deze systemen wordt daarom samen met ILT-Luchtvaartautoriteit vormgegeven en uitgevoerd. Dit zal ook gedaan worden om de fraudegevoeligheid door het gebruik van data van de sector zelf te mitigeren. De gesprekken over de validatie tussen het ministerie, de ILT-Luchtvaartautoriteit en de betrokken partijen uit de sector zijn reeds opgestart. Hoe deze validatie precies vorm krijgt wordt in die gesprekken uitgewerkt. Deze gesprekken en de daadwerkelijke validatie zullen, voor inwerkingtreding van de algehele LVB-wijziging worden afgerond.

De luchtvaartautoriteit van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-Luchtvaartautoriteit) handhaaft de regels die de geluidshinder voor omwonenden moeten beperken. In het vigerende Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) staat hoeveel geluid er in totaal toegestaan is voor Schiphol. Ook staat in het vigerende LVB hoeveel geluid er maximaal is toegestaan op 35 handhavingspunten rond Schiphol. De ILT-Luchtvaartautoriteit ziet erop toe dat er op jaarbasis niet meer geluid is geproduceerd dan toegestaan in de handhavingspunten. Dat doet de ILT-Luchtvaartautoriteit aan het eind van het gebruiksjaar, dat loopt van 1 november tot en met 31 oktober. In het nieuwe LVB is het aantal handhavingspunten uitgebreid.

In het huidige stelsel is het niet mogelijk voor de ILT-Luchtvaartautoriteit om te handhaven als tijdens het gebruiksjaar een overschrijding van de grenswaarden in een handhavingspunt dreigt. Handhaving vindt in het huidige stelsel alleen na afloop van het gebruiksjaar plaats. Daarom is in het nieuwe besluit opgenomen dat de luchthaven gedurende het gebruiksjaar rapporteert over de 'zich ontwikkelende geluidbelasting' (ZOG). De ZOG maakt inzichtelijk hoeveel van de verwachte geluidbelasting in een handhavingspunt op een bepaald moment in het gebruiksjaar al is opgetreden. Op die manier kan een prognose gemaakt worden van de geluidbelasting in een handhavingspunt aan het eind van het gebruiksjaar. Indien hieruit een mogelijke overschrijding blijkt, geeft de exploitant van de luchthaven zo spoedig mogelijk aan de ILT-Luchtvaartautoriteit de door hem in

samenspraak met LVNL en de luchtvaartmaatschappijen voorgenomen maatregelen aan om deze te voorkomen.

Om overschrijding te voorkomen mag, wanneer deze situatie zich voordoet, van de regels voor preferentieel baangebruik worden afgeweken. Deze stuurmaatregel is enkel van toepassing als andere mogelijke stuurmaatregelen ten aanzien van de handhavingspunten niet effectief blijken. Als de ILT-Luchtvaartautoriteit na afloop van een gebruiksjaar constateert dat een grenswaarde is overschreden, wordt een maatregel opgelegd die bijdraagt aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden. Dit volgt uit artikel 8.22, eerste lid, van de Wet luchtvaart. Wanneer de maatregel niet wordt nageleefd, is de ILT-Luchtvaartautoriteit bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. Dit volgt uit artikel 11.16, eerste lid, onderdeel d, van de Wet luchtvaart. Bij overtreding van een regel kan de ILT-Luchtvaartautoriteit direct besluiten om een bestuurlijke boete op te leggen. Het is voor de ILT-Luchtvaartautoriteit niet mogelijk direct een bestuurlijke boete op te leggen bij een overschrijding van grenswaarden. Hiervoor biedt de Wet luchtvaart geen grondslag. Om de ILT-Luchtvaartautoriteit de mogelijkheid te geven om dit te doen, of aanvullende handhavingsmogelijkheden te geven, moet de Wet luchtvaart worden aangepast. Bij het ontwikkelen van een nieuw stelsel voor vliegtuiggeluid, waarvoor een wijziging van de Wet luchtvaart is vereist, wordt gekeken naar ruimere mogelijkheden voor de ILT-Luchtvaartautoriteit om direct een bestuurlijke boete te kunnen opleggen. Evenwel acht het ministerie de middelen die de ILT-Luchtvaartautoriteit met deze ontwerp-wijziging van het LVB heeft, voldoende om effectief haar taken uit te voeren.

Groeimodel en Aldersparadox

De MRS stelt dat de ontwerp-wijziging groei mogelijk maakt tot 500.000 vluchten zonder aangetoonde maatschappelijke noodzaak. Bovendien wordt er uitsluitend op basis van het Totaal Volume Geluid per jaar beoordeeld of er kan worden gegroeid. De beoordeling op basis van jaargemiddeld geluid miskent dat meer vluchten leiden tot meer hinder (Aldersparadox). Dit staat haaks op het doel om de leefomgeving te verbeteren. De MRS adviseert het groeimodel te schrappen.

Reactie IenW

Het is duidelijk dat een toename van het aantal vliegtuigbewegingen, zelfs met inzet van stillere toestellen, kan leiden tot een andere spreiding van geluid en daarmee tot een veranderde beleving van hinder. Factoren zoals de frequentie van vluchten en het tijdstip waarop vliegtuigen overvliegen spelen hierin een belangrijke rol. Daardoor kan de ervaren overlast toenemen, ook wanneer de totale geluidsbelasting objectief afneemt.

Tegelijkertijd is het groeimodel zo ingericht dat uitbreiding van het aantal vliegtuigbewegingen alleen mogelijk is binnen strikte randvoorwaarden. In het ontwerpbesluit is vastgelegd dat groei niet automatisch plaatsvindt, maar pas aan de orde is nadat het volledige geluidsdoel is behaald: een substantiële vermindering van het aantal gehinderden van -20%.

Daarnaast is in het LVB gekozen voor een systematiek van gefaseerde terugkeer, waarbij de eerste stap expliciet wordt getoetst en vervolgstappen automatisch volgen. Dit voorkomt jaarlijkse complexe besluitvorming, terwijl wel wordt geborgd dat de noodzakelijke initiële geluidsreductie daadwerkelijk is gerealiseerd en doorzet dankzij vlootvernieuwing. Volledige automatische vrijgave vooraf is niet wenselijk vanwege het ontbreken van controle op het startpunt, terwijl besluitvorming per stap juist te omslachtig zou zijn. Los daarvan moet de luchthaven jaarlijks blijven voldoen aan andere milieunormen, zoals die uit de natuurvergunning. Ook is toegezegd aan de Tweede Kamer dat deze een rol krijgen bij de start van het de systematiek.

Een belangrijk uitgangspunt is bovendien dat de gerealiseerde geluidswinst gelijk wordt verdeeld: 50% komt ten goede aan de omgeving en 50% wordt benut voor de luchtvaart. Hiermee wordt gewaarborgd dat een substantieel deel van de verbetering direct bij omwonenden terechtkomt. Er geldt dus ook een verplichting voor een lager TVG.

Bij de ontwikkeling van deze systematiek is bewust gekozen voor het Totaal Volume Geluid (TVG) als centrale indicator, mede omdat belanghebbenden behoefte hebben aan een eenvoudige en transparante maat. TVG brengt het totale geluid van alle starts en landingen samen in één getal en maakt het mogelijk om te sturen op de totale geluidsomvang. Daarbij is ook gekeken naar lokale en regionale effecten van deze benadering, bij een stijgend aantal vluchten. Daarom is een aanvullende analyse uitgevoerd waarin de uitkomsten van de TVG-methodiek zijn vergeleken met de gelijkwaardigheidscriteria, zoals het aantal gehinderden en slaapverstoorden binnen geluidscontouren. Ook is gekeken naar de verwachte lokale effecten.

Uit de analyses blijkt bovendien dat deze aanpak voor de omgeving gunstiger uitpakt dan wanneer gestuurd zou worden op de gelijkwaardigheidscriteria; in dat laatste geval zouden de groeistappen richting 500.000 vliegtuigbewegingen groter en sneller zijn. Daarnaast laten de onderzochte scenario's zien dat in de eindsituatie (2030) de geluidsbelasting in alle gemeenten rondom Schiphol lager is dan in de beginsituatie, al zullen de effecten per locatie verschillen.

Toch blijft hinderbeleving deels subjectief: mensen kunnen nog steeds overlast ervaren, bijvoorbeeld door een hogere frequentie van vluchten, zelfs als het gemiddelde geluidsniveau daalt. De inzet is daarom dat de objectieve geluidsreductie ook daadwerkelijk als minder hinder wordt ervaren. De keuze om slechts de helft van de geluidswinst te benutten voor groei en de rest ten goede te laten komen aan de omgeving, moet hieraan bijdragen. Tegelijkertijd blijft luchtvaart onvermijdelijk gepaard gaan met een zekere mate van hinder.

Hoewel met deze systematiek duidelijk wordt gestuurd op geluidsreductie, wordt nog niet gestuurd op andere vormen van hinder, zoals piekgeluid of frequentie. Dit komt doordat het huidige wettelijke kader van de Wet luchtvaart daarvoor geen ruimte biedt. Het meenemen van aanvullende indicatoren, zoals frequentie en piekbelasting, vereist een wijziging van de Wet luchtvaart. Hieraan wordt gewerkt in het kader van de bredere herziening van het stelsel voor vliegtuiggeluid, die

naar verwachting in 2030 in werking kan treden. Tot die tijd wordt gewerkt met het huidige systeem, dat aansluit bij internationale inzichten voor geluidsmeting. Hoewel aanvullende indicatoren in de toekomst een waardevolle aanvulling kunnen zijn, betekent dit niet dat de huidige normering onvoldoende basis biedt of onvoldoende bescherming geeft.

Uiteindelijk blijft het zo dat hinderbeleving niet volledig objectief te vangen is. Ook bij een dalende geluidsbelasting kunnen mensen overlast ervaren. De inzet van de systematiek is er dan ook op gericht dat de meetbare afname van geluid zoveel mogelijk ook wordt ervaren als een daadwerkelijke verbetering van de leefomgeving.

In het belang van de positie van Nederland in de wereld(economie), is het belangrijk om deze systematiek op te nemen in het LVB. Vanuit internationaal perspectief wordt gehecht aan het opnemen van de systematiek. Het schrappen ervan kan daarom in het licht van internationale verhoudingen impact hebben.

Baangebruiksregels

De MRS wijst op het risico dat hinder wordt geconcentreerd in specifieke gebieden als gevolg van het preferent baangebruik en dat de bescherming voor individuele omwonenden daardoor onder druk kan komen te staan.

Reactie IenW

Het kabinet acht de bescherming van omwonenden in de voorgestelde systematiek voldoende geborgd. Uitgangspunt van het stelsel blijft dat banen zo worden ingezet dat per saldo de minste hinder voor de omgeving ontstaat.

Preferent baangebruik is daar expliciet op gericht en blijft daarom ook in het nieuwe LVB een centrale pijler. Tegelijkertijd wordt met de wijziging van het LVB juist een belangrijke stap gezet in het versterken van de bescherming van individuele omwonenden. Waar in de afgelopen jaren sprake was van een gedoogsituatie zonder effectieve handhaving, worden nu opnieuw juridisch afdwingbare grenswaarden vastgesteld waarop de Inspectie kan handhaven. Omwonenden kunnen zich daarmee weer beroepen op concrete geluidsnormen in hun leefomgeving.

Daarnaast wordt het stelsel uitgebreid met extra handhavingspunten in een groter gebied rondom de luchthaven. Dit vergroot de lokale bescherming en voorkomt dat effecten zich ongemerkt kunnen concentreren zonder dat daar normstelling tegenover staat.

Alles afwegende is het kabinet van mening dat met het herstel van handhaving, de uitbreiding van het aantal handhavingspunten en de aantoonbare daling van de geluidsbelasting, de bescherming van omwonenden niet onder druk komt te staan, maar juist wordt versterkt ten opzichte van de huidige situatie.

Baanonderhoud

Baanonderhoud leidt tot extra hinder en slaapverstoring. De MRS pleit voor betere borging van hinderbeperking, inclusief het structureel meenemen van tijdelijke

capaciteitsverlaging en een scherpere, projectgerichte onderbouwing van ontheffingen, conform voorstel van de ILT.

Reactie IenW

In de ontwerp-wijziging van het LVB is een aangepast proces voor groot baanonderhoud opgenomen. Dit proces zorgt er voor dat eerder in het proces aan de minister informatie wordt aangeleverd over de aard en de scope van de onderhoudswerkzaamheden. Dit zorgt er voor dat er zorgvuldigere afweging kan plaatsvinden op het onderhoud en dat de minister tijdig een principe besluit over de onderhoudswerkzaamheden kan nemen. Het is uiteindelijk aan de minister om een besluit over de ontheffing voor onderhoudswerkzaamheden te nemen, waarbij ook gekeken wordt naar hinder beperkende maatregelen.

CO₂-plafond ontbreekt

Een absoluut CO₂-plafond ontbreekt, terwijl klimaatdoelen naar verwachting niet worden gehaald bij volledige benutting van de capaciteit. De huidige systematiek met relatieve normen begrenst de uitstoot niet daadwerkelijk. De MRS adviseert een CO₂-plafond op te nemen en beleid in lijn te brengen met nationale klimaatdoelen en juridische verplichtingen.

Reactie IenW

Het kabinet heeft afspraken gemaakt in het coalitieakkoord dat de totale CO₂-uitstoot van de burgerluchtvaart op Schiphol en Lelystad Airport in 2030 lager moet zijn dan in 2024 op Schiphol. De komende maanden wordt verder uitgewerkt op welke wijze en met welke instrumenten geborgd wordt dat aan deze afspraak wordt voldaan.

Uitstoot schadelijke stoffen

Ook voor andere schadelijke stoffen ontbreken absolute normen. De huidige relatieve benadering biedt geen effectieve sturing, terwijl sommige normen (zoals voor SO₂ en VOS) zelfs worden verruimd. De MRS acht dit zorgwekkend en adviseert absolute normen, betere monitoring en versterkte handhaving.

Reactie IenW

In het vigerende LVB zijn grenswaarden opgenomen voor de emissies van CO, NO_x, VOS, SO₂ en PM₁₀. De normen in het ontwerp-LVB zijn niet verhoogd, maar geactualiseerd uitgaande van nieuwe gegevens. Voor zwavel (SO₂) leidt dit tot een andere waarde omdat met het gemiddelde zwavelgehalte in kerosine hoger blijkt te zijn (geweest) dan bij het eerste LVB in 2002 werd aangenomen. De grenswaarde voor CO is geschrapt omdat deze een verwaarloosbare bijdrage aan de luchtverontreiniging levert. Het besluit hiertoe is al in 2012 aangekondigd door de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.⁸

In dit ontwerp-LVB zijn de relatieve grenswaarden vooralsnog gehandhaafd, omdat er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is om een absolute grenswaarde voor de verschillende stoffen vast te stellen. Er is wel in 2025 een vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies uitgezet. Op 12 mei 2026 is de Kamer geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en over

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 29665, nr. 182

vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren. Onderdeel hiervan is een adviesaanvraag bij de Gezondheidsraad.⁹

In de ontwerpwijziging van het LVB zijn maatregelen vastgelegd die gericht zijn op vermindering van luchtvaartemissies. Denk daarbij aan maatregelen zoals het taxiën op minder motoren en het inregelen van voorzieningen zodat de Auxiliary Power Unit (APU) aan de gate niet meer aan hoeft te staan. Deze maatregelen dragen bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit op het platform en in de omgeving van Schiphol.

DEEL 3: Milieueffectrapportage Schiphol 2026

De MRS acht de milieueffectrapportage (MER) voor Schiphol ongeschikt als basis voor besluitvorming over de ontwerpwijziging van het LVB. De MER voldoet volgens haar niet aan de kernvereisten van transparantie en volledigheid bij het in kaart brengen van milieugevolgen en redelijke alternatieven.

Referentiesituatie en alternatieven

Volgens de MRS is in de MER uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie, doordat 500.000 vliegtuigbewegingen als uitgangspunt zijn genomen in plaats van de feitelijke situatie in 2024. Hierdoor ontbreekt een zuivere vergelijking met de huidige situatie en het vigerende LVB. De MRS constateert daarnaast dat alternatieven met een lagere impact op mens en milieu onvoldoende zijn uitgewerkt. Ook zijn scenario's waarin maatregelen niet of slechts gedeeltelijk worden ingevoerd, evenals het effect van een groeimodel, niet inzichtelijk gemaakt.

Reactie IenW

Voor de beoordeling van de milieueffecten is conform de mer-regelgeving uitgegaan van een situatie waarin regelgeving niet wordt aangepast, rekening houdend met autonome ontwikkelingen richting de toekomst (de LVB-referentie, of RefLVB).

In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, juist omdat de huidige regelgeving al lange tijd niet wordt gehandhaafd. Voor het construeren van de LVB-referentie moeten dus allerlei aannames worden gedaan over de theoretische situatie waarin de grenswaarden in de handhavingpunten voor geluid (laatstelijk aangepast in 2010 en daarna niet meer geactualiseerd vanwege het gedoogbeleid) wel worden gehandhaafd.

Vanwege de gedoogsituatie zijn de grenswaarden voor geluid in het LVB sinds 2010 niet meer geactualiseerd, terwijl dit anders wel verwacht zou mogen worden. Dit blijkt ook uit de Nota van Toelichting op de LVB-wijziging in 2008 waarin staat dat in principe ruimte is voor 480.000 vliegtuigbewegingen. Het volume dat binnen de oude grenswaarden past is dus niet een realistische weergave van de toegestane capaciteit.

⁹ Kamerstukken II 2025/26, 31936, nr. 1290.

Daarom is ook de praktijksituatie met anticiperend handhaven als referentiesituatie gehanteerd (Refahh). Deze situatie geeft een realistisch beeld van de effecten die in de praktijk zullen optreden ten opzichte van de gedoogsituatie van de afgelopen jaren. Voor beide referentiesituaties is een effectvergelijking gemaakt in de MER. Het bevoegd gezag voor de mer (DGMI) heeft hierover aangegeven dat een benadering met twee referentiesituaties tegemoetkomt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.¹⁰

Het kabinet kiest ervoor om geen alternatieven in beeld te brengen met verdergaande krimp van de luchthaven en/of de invoering van andere geluidmaatregelen, omdat dat geen maakbare alternatieven zijn vanwege de verplichte balanced approach-procedure. Voor wat betreft het effect van het groeimodel geldt dat dit binnen de normen in het ontwerpbesluit moet plaatsvinden. De effecten hiervan zijn dus in het MER onderzocht.

Effecten op klimaat en natuur

De MRS stelt dat de effecten op klimaat en natuur onvolledig zijn onderzocht. Het additionaliteitsvraagstuk rond stikstof is niet geborgd en onzekerheden rondom de natuurvergunning zijn niet meegenomen. Ook ontbreken volgens de MRS belangrijke elementen, zoals non-CO₂-effecten van luchtvaart, en is het gebruik van duurzame brandstoffen (SAF) gebaseerd op aannames in plaats van verifieerbare gegevens. De MRS geeft verder aan dat informatie ontbreekt over de controle, handhaving en mogelijke sancties rond het niet voldoen aan de bijmengverplichting uit de ReFuelEU-regeling.

De MRS stelt ook dat relevante emissies, waaronder (ultra)fijnstof en zeer zorgwekkende stoffen, slechts beperkt in beeld zijn gebracht.

Reactie IenW

In het MER zijn de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld gebracht, samen met de mitigerende maatregelen die Schiphol neemt om negatieve gevolgen te voorkomen.

Daarmee is invulling gegeven aan de inhoudseisen voor het MER.

De verplichting tot het opstellen van passende beoordeling, inclusief de toets aan het additionaliteitsvereiste, vindt plaats in het kader van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit ('natuurvergunning Schiphol'). Deze verplichting niet geldt voor (een algehele wijziging van) het LVB.

Op 4 juni 2025 heeft de rechtbank Den Haag de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol die in 2023 door de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof is verstrekt, vernietigd. De rechtbank oordeelde onder meer dat onvoldoende is gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan.

De onderbouwing dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan vereist meer onderzoek en duidelijkheid over de maatregelen die het rijk en provincies gaan nemen om aan de verplichtingen in de Habitatrichtlijn te voldoen. De ambities van

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 521, p.10.

het nieuwe kabinet zoals beschreven in het coalitieakkoord worden daarbij ook betrokken.

De minister van LVVN zal, als bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor Schiphol, een nieuw besluit op de vergunningaanvraag moeten nemen en in het kader hiervan moeten motiveren dat voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste. Omdat op dit moment nog niet kan worden gemotiveerd dat wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste heeft het bevoegd gezag in december 2025 aangegeven dat het niet mogelijk is om op korte termijn een nieuw besluit te nemen en besloten om, onder het stellen van voorschriften, de situatie dat Schiphol zonder vereiste natuurvergunning in werking is, te gedogen voor een periode van twee jaar.¹¹

Naast de uitstoot van CO₂ veroorzaakt de luchtvaart ook niet-CO₂-klimaat effecten. In het MER-hoofdrapport is hier in paragraaf 5.5.2 kort op ingegaan. Bij niet-CO₂-klimaat effecten gaat het bijvoorbeeld om de gevolgen van vliegtuigstrepen in de lucht. Deze effecten dragen bij aan de opwarming van de aarde, maar de omvang van de bijdrage van niet-CO₂-klimaat effecten van luchtvaart aan klimaatverandering is omgeven met grote onzekerheden. Op mondiaal en Europees niveau wordt daarom nader onderzoek gedaan. Sinds 2025 geldt een Europese verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om niet-CO₂-effecten te monitoren en te rapporteren. De Europese Commissie zal in 2028 evalueren of niet-CO₂-effecten onderdeel zullen worden van het Europese emissiehandelssysteem.

Bijmenging van duurzame brandstoffen (Sustainable Aviation Fuel, SAF) is een effectieve wijze om de CO₂-uitstoot op de korte tot middellange termijn te verlagen. In het MER is voor 2030 uitgegaan van een bijmengpercentage van 6% SAF. Dit percentage is in lijn met de meest recente aanname van het PBL in het kader van Klimaat en Energieverkenning (KEV)¹² en gebaseerd op de Europese wetgeving ReFuelEU Aviation, die bindende doelstellingen oplegt aan alle EU-lidstaten (voor 2030 geldt een doelstelling van 6%).

Informatie over de controle en handhaving van de bijmengverplichtingen uit de ReFuelEU-verordening is te vinden in de Memorie van toelichting bij de uitvoeringswet FuelEU Maritiem en ReFuelEU Luchtvaart¹³.

In het MER zijn de effecten van ZZS en ultrafijnstof zo goed als mogelijk inzichtelijk gemaakt.

Effecten op gezondheid

Uit het advies van de MRS volgt dat de MER onvoldoende inzicht biedt in de gezondheidseffecten voor omwonenden. De gebruikte MilieuGezondheidsRisico-indicator (MGR) is volgens de MRS verouderd en geeft een beperkt beeld van de

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/12/19/lvvv-geeft-gedoogbesluit-af-voor-luchthaven-schiphol>.

¹² https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-10/pbl-2024-significance-m01-aeolus-doorrekeningen-kev2024_5654.pdf https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-10/pbl-2024-significance-m01-aeolus-doorrekeningen-kev2024_5654.pdf

¹³ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20241104/memorie_van_toelichting_2/info https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20241104/memorie_van_toelichting_2/info

werkelijke impact. Concrete schattingen van ziekte en sterfte ontbreken, evenals een actuele en volledige analyse van geluidshinder en andere relevante hinderfactoren. Ook zijn de gezondheidseffecten van verhoogde emissienormen, zoals voor SO₂ en VOS, niet onderbouwd.

Reactie IenW

Met de MGR wordt de cumulatieve invloed van milieubelasting op de gezondheid voor een uitgebreid gebied rondom de luchthaven in beeld gebracht. Vanwege met name de afname van geluidbelasting in de nacht en de afname van de concentratie stikstofdioxide, komt uit de berekeningen een gemiddelde afname van de gezondheidsrisico's. Met het in beeld brengen van de MGR in het MER zijn gezondheidseffecten onderdeel van de belangenafweging. In 2025 is een vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies uitgezet. Op 12 mei 2026 is de Kamer geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en over vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren. Onderdeel hiervan is een adviesaanvraag bij de Gezondheidsraad.¹⁴

Impact op ruimtelijke ordening

De MRS constateert dat de gevolgen voor de ruimtelijke ordening onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. In de MER is alleen gekeken naar bestaande en vergunde woningen, terwijl toekomstige woningbouwplannen buiten beschouwing zijn gelaten. Daarnaast bestaat er volgens de MRS onduidelijkheid over mogelijke aanpassingen van beperkingengebieden, waardoor de totale impact op woonontwikkeling en hinder mogelijk wordt onderschat.

De MRS concludeert daarnaast dat de MER niet voldoet aan de eisen van de Omgevingswet en daarom niet geschikt is als basis voor besluitvorming. Zij adviseert de minister om pas een besluit te nemen nadat de MER is aangevuld en positief is beoordeeld door de Commissie voor de MER.

Reactie IenW

De ruimtelijke beperkingen als gevolg van luchthaven Schiphol zijn separaat van het LVB vastgelegd in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). Voor het aanpassen van de ruimtelijke beperkingen is een wijziging van het LIB vereist. Er loopt momenteel een traject om de grenzen van de LIB beperkingengebieden te actualiseren op basis van het MER LVB. De grenzen van de beperkingengebieden voor woningbouw die vastliggen in het LIB zijn verouderd en sluiten niet meer aan bij hoe er momenteel wordt gevlogen en wat wordt vastgelegd met de voorgenomen wijziging van het LVB. Het gevolg is dat sommige gebieden mogelijk te veel worden beperkt en andere gebieden te weinig worden beschermd.

Om dit op orde te brengen hebben Rijk en regio afgesproken om het LIB te actualiseren. In het traject van actualisatie van het LIB wordt in goed overleg met de regio in beeld gebracht wat de effecten zijn van verschillende alternatieven, onder andere op de ruimte voor woningbouw. De afweging om woningen te realiseren in gebieden die als gevolg van een actualisatie van het LIB vrijkomen voor woningbouw is de bevoegdheid van gemeenten. Het is daarom niet te zeggen wat het precieze effect van het wijzigen van de beperkingengebieden is.

¹⁴ Kamerstukken II 2025/26, 31936, nr. 1290.

De milieueffectrapportage (MER) is opgesteld conform de geldende mer-regelgeving en vormt een complete basis voor de besluitvorming over het LVB. Daarbij is rekening gehouden met de specifieke situatie rond Schiphol door het hanteren van twee referentiesituaties.

Voor thema's zoals stikstof en natuur zijn de effecten in de MER in kaart gebracht, zoals vereist. De juridische toetsing en borging hiervan, waaronder het additionaliteitsvereiste, vinden plaats in het separate traject van de natuurvergunning.

Ook voor andere onderwerpen, zoals gezondheid en emissies, geldt dat deze in de MER zijn meegenomen op basis van de beschikbare kennis. Aanvullend onderzoek kan bijdragen aan verdere verdieping, maar staat los van de vraag of de MER een toereikende basis biedt voor het voorliggende besluit.

In samenhang bezien is de MER daarmee conform de geldende regels opgesteld en geschikt als fundament voor besluitvorming, terwijl parallel daaraan in andere trajecten nadere uitwerking en juridische borging plaatsvinden.

Procedurele volgorde advies van Commissie mer

In uw brief van 16 april aan de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft u uw zorgen geuit over het feit dat de voorgestelde LVB-wijziging aan de Eerste en Tweede Kamer is voorgelegd zonder dat de voorgeschreven procedure is gevolgd.¹⁵ U geeft aan dat om de procedure zuiver te volgen zouden de beide Kamers ook de appreciatie van de minister op het Commissie mer-advies moeten ontvangen voorafgaand aan de behandeling van het LVB-ontwerpbesluit.

Reactie IenW

Het is niet ongebruikelijk om de Commissie voor de mer om advies te vragen gedurende de zienswijzeprocedure. In relatie tot de voorhangprocedure geldt dat in de Wet luchtvaart is bepaald dat het ontwerpbesluit gelijktijdig met de start van de zienswijzeprocedure moet worden aangeboden aan de beide Kamers der Staten-Generaal in het kader van de voorhangprocedure.

Hierbij speelt mee dat het kabinet ernaar streeft om zo spoedig mogelijk een gewijzigd LVB vast te stellen opdat de gedoogsituatie kan stoppen en omwonenden weer rechtsbescherming genieten. Dit is tevens belangrijk gezien het RBV-vonnis. Het afwachten van het advies van de Commissie voor de mer, voor het starten van de zienswijze en voorhang, zou naar verwachting enkele maanden vertraging opleveren.

Op 15 mei 2026 heeft de Commissie voor de mer haar advies gepubliceerd. Deze is door het kabinet gedeeld met de Kamer, voorzien van een eerste reactie vanuit IenW. Bij het inplannen van het commissiedebat Schiphol op 19 mei 2026 is hiermee rekening gehouden.

Vervolg

Ik dank de MRS voor haar uitgebreide en zorgvuldige advisering.

¹⁵ Brief zorgen over afwijken van procedure LVB-wijziging en MRS-advies, kenmerk u-26.030

Gelet op de omvang en detaillering van het advies was het niet mogelijk om op ieder afzonderlijk punt expliciet in te gaan. Waar mogelijk zijn de overwegingen en aanbevelingen van de MRS echter betrokken en verwerkt in de beantwoording in deze brief en de nota van toelichting.

Graag wil ik nogmaals benadrukken dat dit besluit onderdeel is van een bredere en gefaseerde aanpak. Het LVB kan geen eindstation zijn. De opgaven in de leefomgeving en de inzet op vermindering van schadelijke uitstoot, vraagt om meer stappen in de (nabije) toekomst.

Daarbij blijf ik me inzetten voor een zorgvuldige balans tussen de ontwikkeling van de luchtvaart en het milieu, klimaat en leefbaarheid van de omgeving.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Vincent Karremans