

Vergaderjaar 2024–2025

31 936

Luchtvaartbeleid

BO

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 maart 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over **het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 18 maart 2025.
- De antwoordbrief van 20 maart 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Kemperman (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Jaspers (BBB), Lievense (BBB), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Van de Linden (VVD), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerdts (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolaï (PvdD), Nanninga (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT / VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 18 maart 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft kennisgenomen van uw brief van 14 februari 2025² waarbij de Kamer het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht wordt aangeboden. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, D66, de SP, de ChristenUnie, de PvdD, Volt** en het lid van de fractie van **OPNL** hebben de regering naar aanleiding hiervan gezamenlijk de navolgende vragen te stellen. De leden van de fractie **FVD** wensen de regering naar aanleiding hiervan eveneens enkele vragen voor te leggen. De commissie verzoekt de regering om geen onomkeerbare stappen te zetten totdat de behandeling van het ontwerpbesluit in de Eerste Kamer is afgerond.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, D66, de SP, de ChristenUnie, de PvdD, Volt** en het lid van de fractie van **OPNL** gezamenlijk

1. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, D66, de SP, de ChristenUnie, de PvdD, Volt** en het lid van de fractie van **OPNL** vragen de regering of zij de constatering van genoemde leden deelt inhoudende dat vooralsnog geen uitvoering wordt gegeven aan het vonnis van de Rechtbank Den Haag van 20 maart 2024 in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) tegen de Staat (het RBV-vonniss)³? Zo nee, kan de regering – uitgaande van de juridisch legitieme en daadwerkelijk vergunde situatie – in detail aangeven op welke punten zij gehoor geeft aan dit vonnis? Wat zijn de gevolgen als op 20 maart 2025 de geldende wet- en regelgeving – zoals vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol – nog steeds niet wordt toegepast en gehandhaafd?
2. Is de regering bereid om een appreciatie te geven van het RBV-vonnis en daarbij per bevinding van de rechtbank aan te geven welke concrete maatregelen de Staat voornemens is om te nemen om te gaan voldoen aan het vonnis? Kan de regering daarbij ook per maatregel aangeven wanneer deze gerealiseerd zal zijn?
3. Genoemde leden vragen de regering of het aantal van 478.000 vliegbewegingen als uitkomst van de *balanced approach* ook geïmplementeerd kan worden zonder deze wijziging van het LVB. Zo ja, kan de regering dan motiveren om welke reden deze wijziging toch met een spoedprocedure moet worden ingevoerd? En zo nee, kan de regering dat onderbouwen en daarbij het gegeven betrekken dat er tot nu toe nooit een maximum aantal vliegbewegingen werd vastgelegd in de LVB's Schiphol en de capaciteit en het aantal slots blijikbaar toen ook beheerd konden worden?
4. Genoemde leden vragen de regering of zij eenduidig en zonder voorbehoud kan stellen dat het aantal van 500.000 vliegbewegingen per jaar legitiem is. Zo ja, op welke gronden?

² Kamerstukken I 2024/25, 31 936, BL.

³ Rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

5. Deelt de regering de mening van genoemde leden inhoudende dat een gedoogsituatie of de gemaakte afspraken in het Aldersakkoord⁴ geen legitieme basis zijn? Zo nee, waarom niet?
6. Deelt de regering de mening van genoemde leden inhoudende dat de voorgenomen wijziging van het LVB waarbij het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 voor het etmaal wordt vastgesteld, in feite een legalisatie betreft van circa 78.000 buitenwettelijke vliegbewegingen? Dit gelet op het gegeven dat in het LVB uit 2008 slechts circa 400.000 vliegbewegingen worden toegestaan, zoals door uw ministerie zelf wordt gesteld in interne documenten en hetgeen ook blijkt uit de aan de Staten gegeven antwoorden? Zo nee, waarom niet? En sluit de regering in dat geval uit dat er in het geheel geen extra vliegbewegingen worden gelegaliseerd, ook niet een eventueel lager aantal dan 78.000?
7. Wat zijn mogelijke juridische en financiële gevolgen wanneer blijkt dat het aantal van 478.000 vliegbewegingen juridisch of politiek niet houdbaar is? Is het mogelijk dat luchtvaartmaatschappijen dan schadevergoedingen kunnen claimen? Zo ja, wat zijn reële bedragen? Is de regering de mening toegedaan dat dit een aanvaardbaar risico is?
8. Is de regering bereid om in het LVB op te nemen dat het aantal van 478.000 vliegbewegingen haar rechtskracht verliest als na invoering blijkt dat het aantal van 478.000 vliegbewegingen niet past in de legitieme referentiesituatie?
9. Zien genoemde leden het juist dat door de regering wordt aangenomen dat er geen milieueffecten voortvloeien uit het beoogde aantal van 478.000 vliegbewegingen omdat dit binnen de grenzen zou blijven van een eerdere MER-studie⁵ die was uitgevoerd ten behoeve van een poging in de jaren 2020 en 2021 om een nieuw LVB in te voeren op basis van het Nieuw Normen- en Handavingsstelsel (NNHS) Schiphol? Zo ja, waarom baseert de regering zich nu op een eerdere MER-studie waarvan de toen verantwoordelijke Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer) constateerde dat dit advies toen verschillende grote tekortkomingen bevatte?
10. Is het juist dat de Commissie mer in haar oorspronkelijke advies, dan wel in het conceptadvies dat is verstrekt aan Schiphol en uw ministerie, stelt dat het besluit de bestaande situatie zou legaliseren? En dat zij spreekt van onjuiste berekeningen en onjuiste uitgangspunten?
11. Is het juist dat deze bewoordingen zijn aangepast in het definitieve rapport na bemoeienis van Schiphol en/of uw ministerie?
12. Als een situatie wordt gelegaliseerd of moet worden gelegaliseerd, wat zegt dat volgens de regering dan over de situatie tot het moment dat die legalisatie daadwerkelijk plaatsheeft? Is zij legitiem? Genoemde leden vragen de regering om dit antwoord te motiveren.
13. Indachtig de zware kritiek van de Commissie mer op voormelde MER en het feit dat het LVB NNHS nooit is ingevoerd – en dus zowel het MER als het besluit geen enkele wettelijke status hebben – op welke gronden meent de regering te kunnen stellen dat dit MER dan aantoont dat voor het nu voorliggende besluit aan de gelijkwaardigheidscriteria is voldaan?
14. Kan de regering de Staten een studie of doorrekening overleggen die door middel van een directe vergelijking met het eerste LVB onweerlegbaar aantoont dat aan alle gelijkwaardigheidscriteria wordt voldaan? Zo ja, wanneer is deze te verwachten? Zo nee, waarom niet?

⁴ Kamerstukken II 2023/14, 29 665, nr. 190.

⁵ Raadpleegbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-94ce7731-0080-4a93-b72a-edbfb9472f9e/pdf>.

15. Is het juist dat de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in 2004 aan de Tweede Kamer het volgende – of woorden van gelijke strekking – heeft geschreven; *«Aan de Tweede Kamer is in 2003 gemeld dat een stand still van het groepsrisico ten opzichte van 1990 niet reëel is, ook niet indien het groepsrisico (her)berekend wordt met een nog te ontwikkelen statistisch causaal model. De oorzaak ligt in de sterke toename na 1990 van zowel de populatie rond de luchthaven als het vliegverkeer»*?
16. Kan de regering onderbouwen op welke wijze – in het geval de *standstill* voor het groepsrisico is losgelaten – toch voldaan wordt aan het gelijkwaardigheidscriterium voor veiligheid met het voorgenomen besluit? Is de regering van mening dat het besluit zonder enig voorbehoud voldoet aan de Wet luchtvaart? Zo ja, waarom? Zo nee, welke conclusie trekt de regering daaruit?
17. Gelet op de omstandigheid dat de Wet luchtvaart voor civiele vliegvelden oplegt dat op grenswaarden wordt gestuurd, de huidige en alle voorgaande LVB's Schiphol op grenswaarden sturen als leidend criterium voor de geluidsbelasting en enkel voor de nacht als sub-criterium met een maximum aantal vliegbewegingen wordt gewerkt: op welke wettelijke gronden wordt deze systematiek plots ingrijpend veranderd door het aantal vliegbewegingen als leidend criterium op te nemen? Is dit naar het oordeel van de regering niet in strijd met de Wet luchtvaart? En zo ja, is de regering in staat om dat sluitend te onderbouwen?
18. Past het naar de mening van de regering bij een zorgvuldig wetgevingsproces om een dergelijke grote wijziging – die feitelijk neerkomt op een stelselwijziging waarbij niet meer op nomen wordt gestuurd maar op het aantal vliegbewegingen en slechts secundair op grenswaarden – zonder volwaardige MER-procedure, zonder toetsing door de Commissie mer, zonder onherroepelijke natuurvergunning en via een spoedprocedure in te voeren? Genoemde leden verzoeken de regering haar antwoord te motiveren.
19. Is de regering bereid om het voorgenomen besluit te toetsen aan hogere wetgeving, in het bijzonder de universele mensenrechten, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de verplichtingen die het Unierecht oplegt ten behoeve van milieubescherming? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering genoemde leden informeren over de resultaten van deze toets?
20. Genoemde leden verwijzen naar de volgende passage uit uw beantwoording van schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Kostić bij brief van 27 januari 2025: *«het afspreken van internationale normen, zoals die bijvoorbeeld volgen uit het Verdrag van Chicago, moeten de lidstaten en de Europese Unie de grondrechten die binnen de EU beschermd worden respecteren»*.⁶ Geldt dit principe niet op elk moment in de tijd en niet alleen bij het afspreken van die norm? Dus ook bij het later uitvoeren van een procedure als de *balanced approach*? Zo nee, kan de regering dit op een juridisch sluitende wijze motiveren?
21. Is het juist dat de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) een wettelijk adviesrecht heeft inzake de ingezette versnelde procedure? Is de MRS vooraf geraadpleegd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was het advies en wat is daarmee gedaan?
22. Op welke wijze reflecteert de regering op de ontstane situatie waarbij het reeds gestarte traject om te komen tot een volwaardig LVB met MER-beoordeling onverwachts van de baan is en vervangen is door de onlangs ingezette versnelde procedure?

⁶ Aangangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1136.

23. In hoeverre is het MER-toetsingsadvies op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) van het Nationaal Programma Landelijk Gebied van invloed geweest op het besluit om de volwaardige LVB los te laten en een versnelde procedure in gang te zetten?
24. In hoeverre speelt de onzekerheid ten aanzien van een onherroepelijke natuurvergunning een rol – ook tegen de achtergrond van de recente stikstofuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁷ – in het besluit om de volwaardige LVB los te laten en een versnelde procedure in gang te zetten?
25. Op welke gronden is de regering van mening nu een nieuw LVB te kunnen vaststellen zonder dat er een onherroepelijke natuurvergunning aanwezig is?
26. Kan de regering genoemde leden aangeven wat de gevolgen en risico's zijn in het geval de natuurvergunning sneuvelt bij de rechter of als er uiteindelijk een lager aantal dan 478.000 vliegbewegingen uitkomt? Om welke redenen is het verstandig om, zonder deze uitkomst af te wachten, nu onverminderd in het LVB op te nemen dat er 478.000 vliegbewegingen zullen worden toegestaan?
27. Waar ligt het aan dat er onvoldoende tijd bleek te zijn voor een nieuw LVB met MER-beoordeling? Op welk moment kwam de regering tot deze conclusie? En wat lag daaraan ten grondslag? Welke concrete inspanningen heeft de regering verricht om dit wel op tijd voor elkaar te krijgen?
28. Waardoor is de ophef rondom de *balanced approach* precies ontstaan? Welke nieuwe feiten en ontwikkelingen rondom de reeds bekende *balanced approach*-procedure hebben ertoe geleid dat het ingezette traject om te komen tot een volwaardig LVB plots is gestopt? In hoeverre hebben de in de zomer aangepaste berekeningen – die resulteerden in een aanpassing van het maximaal aantal vliegbewegingen – daaraan bijgedragen?
29. Deelt de regering de mening van genoemde leden inhoudende dat de schaarse tijd en capaciteit op uw ministerie beter besteed kunnen worden aan een volwaardig LVB-besluit met MER-beoordeling dan aan inspanningen om berekeningen te wijzigen die ten grondslag liggen aan het maximaal toegestane aantal vliegtuigbewegingen? Zo nee, waarom niet?
30. Is het juist dat de Commissie mer in haar advies voor de NRD Wijziging Luchthavenverkeersbesluit Schiphol in september 2024 het volgende schreef: *«De NRD stelt dat het LVB 2008 geen realistische referentiesituatie is omdat er dan veel minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn dan in de huidige situatie worden gedoogd. De Commissie benadrukt echter dat de vergunde situatie voor het MER wel de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten vergeleken moeten worden.»*?
31. Deelt de regering de mening van genoemde leden inhoudende dat het enige relevante criterium voor een referentiesituatie is of het juridisch juist is? Zo nee, kan de regering dit toelichten?
32. Is bij het thans voorliggende besluit uitgegaan van het LVB 2008 als referentiesituatie, zo vragen genoemde leden. Zo ja, kan de regering dan in detail onderbouwen op welke wijze dan nu wel het aantal van 478.000 vliegbewegingen mogelijk is binnen het nieuwe besluit? Ook gezien het feit dat de grenswaarden niet worden aangepast. Zo nee, hoe kan dit voorgenomen besluit dan rechtmatig zijn?
33. Is de regering bereid om de Commissie mer om advies te vragen over dit voorgenomen besluit? Zo nee, waarom niet?
34. Is de regering bereid om toe te zeggen dat zij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit besluit zal volgen?

⁷ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

35. Indien het aantal vliegbewegingen onder het aantal van 478.000 blijft – maar er tegelijkertijd wel overschrijdingen plaatsvinden van de grenswaarden in de handhavingspunten – kunnen omwonenden zich dan beroepen op die grenswaarden en er rechtsgeldige bescherming aan ontnemen? Zo nee, krijgt de sector dan geen vrij spel om hoe dan ook 478.000 vliegbewegingen uit te voeren ongeacht hoe de geluidsbelasting uitpakt? En op welke manier draagt het besluit dan bij aan het herstellen van de rechtsbescherming van omwonenden?
36. Zullen de grenswaarden ook gehandhaafd worden? En is de regering ook bereid om toe te zeggen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) daartoe in de gelegenheid te stellen?
37. Is de regering bereid om deze vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden en geen onontkoombare stappen te nemen voordat de beantwoording aan deze Kamer is verzonden? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van FVD

De leden van de fractie van **FVD** wijzen erop dat in verband met de start van de *balanced approach*-procedure geluidsdoelen zijn bepaald. In het kader van deze procedure is een gefaseerde aanpak gehanteerd, waarbij in stappen wordt toegewerkt naar een reductie van de geluidbelasting met 20% op het etmaal, L_{den} en 15% in de nacht, L_{night} (–15% L_{den} in 2025 en de resterende 5% L_{den} op een later moment). Geluidshinder wordt in de modellen evenredig afgeschaald. Dit scheelt duizenden vliegbewegingen. Dit is volgens de leden van de fractie van FVD strijdig met de regels van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) rondom preferentieel baangebruik, waarbij banen waar mensen omheen wonen als eerste ontlast worden.

De leden van de fractie van FVD vragen de regering wat de onderbouwing is van de aantallen die de *balanced approach*-procedure als doelen voor de reductie van de geluidshinder stelt. Wie heeft dit bepaald en welke criteria worden ervoor gehanteerd? Daarnaast vragen deze leden op welke wijze de geluidsreductie van onder andere de vlootvernieuwing van de KLM wordt meegenomen in het behalen van deze doelen. En in het geval deze niet worden meegenomen, waarom dan niet?

Tot slot vragen de leden van de fractie van FVD de regering naar de reden waarom in de modellen de geluidshinder evenredig wordt afgeschaald. Is er niet enkel sprake van daadwerkelijke geluidshinder bij de banen waar omwonenden zijn?⁸

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag zo spoedig mogelijk na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Kemperman

⁸ Zie in dit kader de volgende bronnen: <https://haarlemmermeer.nieuws.nl/schiphol/schiphol-en-klm-meer-maatregelen-gegen-geluid-mogelijk-onnodig>; <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2025-01-28/infrastructuur-waterstaat/groen-van-prinstererzaal/schiphol-en-klm-over-de-gebruikte-modellen-en-parameters-voor-het-berekenen-van-het-aantal-vluchten-en-de-geluidsreductie-op-schiphol-17-30/video>.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2025

Op 18 maart 2025 ontvang ik de vragen van de Eerste Kamer in het kader van de voorhangprocedure van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbepaalingenbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor de nacht.

De antwoorden op deze vragen bied ik u bijgaand aan. Hierin is de volgorde van de vragen aangehouden en zijn de vragen genummerd. Ik vertrouw erop dat ik de vragen hiermee voldoende heb beantwoord.

Toelichting proces

De voorhang- en zienswijzenprocedure eindigen op 31 maart. Vervolgens wordt op 03 april de voordracht voor de Raad van State in procedure gebracht richting het Kabinet van de Koning. De voordracht voor de spoedadviesprocedure ontvangt de Raad van State op 16 april. Na ontvangst van het spoedadvies op 1 mei, wordt er een nader rapport opgesteld, dat de volgende dag wordt aangeboden aan het Kabinet van de Koning. Na ondertekening door de Koning en publicatie in het Staatsblad treedt de wijziging op 8 mei in werking en kunnen de maximumaantallen vliegtuigbewegingen dezelfde dag worden meegenomen bij het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie voor Schiphol.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

Vraag 1

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, D66, de SP, de ChristenUnie, de PvdD, Volt** en het lid van de fractie van **OPNL** vragen de regering of zij de constatering van genoemde leden deelt inhoudende dat vooralsnog geen uitvoering wordt gegeven aan het vonnis van de Rechtbank Den Haag van 20 maart 2024 in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) tegen de Staat (het RBV-vonniss)⁹? Zo nee, kan de regering – uitgaande van de juridisch legitieme en daadwerkelijk vergunde situatie – in detail aangeven op welke punten zij gehoor geeft aan dit vonnis? Wat zijn de gevolgen als op 20 maart 2025 de geldende wet- en regelgeving – zoals vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol – nog steeds niet wordt toegepast en gehandhaafd?

Antwoord

Het kabinet zet zich – conform het Regeerprogramma – in voor het op orde brengen van de rechtsbescherming van omwonenden met oog voor geluidhinder en met behoud van de netwerkqualiteit van Schiphol. Het kabinet wil de rechtspositie van omwonenden van Schiphol zo snel mogelijk herstellen en het aantal ernstig geluidgehinderden met 20% terugdringen. Hiervoor loopt op dit moment de Europese balanced approach-procedure voor de eerste 15% en de resultaten worden in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) vastgelegd. Dit is volgens het kabinet ook nodig om te voldoen aan de uitspraak van de rechter in de RBV-rechtszaak.

Het vorige kabinet heeft op 24 mei 2024 om redenen van uitvoerbaarheid (vonnis is niet uitvoerbaar binnen 12 maanden) en de «mogelijk» juridische klem met een uitspraak van de Hoge Raad besloten hoger beroep in te stellen en een verzoek te doen om schorsing van het vonnis. Dit hoger beroep is op 17 juni 2024 ingesteld. De juridische klem bestaat omdat de Hoge Raad op 12 juli 2024 heeft geoordeeld dat pas na het doorlopen van de balanced approach-procedure het anticiperend handhaven (gedogen) mag worden beëindigd, terwijl de rechtbank in het RBV-vonnis heeft geoordeeld dat die procedure niet nodig is. De uitspraken zijn op dit onderdeel tegenstrijdig.

Het Gerechtshof Den Haag heeft op 12 december 2024 het schorsingsverzoek van de Staat en het verzoek tot tussenkomst/voeging van diverse luchtmaatschappijen, IATA, A4A en Schiphol behandeld. Op 25 februari 2025 heeft het gerechtshof het schorsingsverzoek van de Staat afgewezen. Dit omdat de Staat naar het oordeel van het hof hier geen belang meer bij heeft door de toezegging van RBV dat zij gedurende de hoger beroepsprocedure niet op uitvoering van het vonnis zal aandringen. Hangende het hoger beroep zal dus geen verzoek om naleving van het vonnis aan de orde zijn. Daarmee is de relevantie van de datum van 20 maart 2025 vervallen.

Daarnaast heeft het hof toegestaan dat luchtvaartmaatschappijen, A4A, IATA en Schiphol «tussen mogen komen» in de hoger beroepsprocedure. Dat wil zeggen dat deze partijen zelfstandig deel mogen nemen aan de hoger beroepsprocedure.

Het Ministerie van IenW werkt aan een algehele wijziging van het LVB om het anticiperend handhaven te kunnen beëindigen. Hiervoor is onder andere van belang het afronden van de balanced approach-procedure, die is gericht op het verbeteren van de geluidssituatie rondom de luchthaven en het verminderen van hinder. Hierin krijgt ook de rechtsbescherming voor individuen in de ruimere omgeving van de luchthaven een plek,

⁹ Rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734

onder andere door het toevoegen van meer handhavingspunten voor geluid in de ruimere omgeving van de luchthaven. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de twee bevelen die de rechter de Staat in het vonnis van de RBV-zaak opdraagt. De algehele wijziging is niet tijdig gereed om de maximumaantallen vliegtuigbewegingen (478.000, waarvan 27.000 voor de nacht) die voortkomen uit de balanced approach-procedure mee te kunnen nemen in de capaciteitsdeclaratie voor het winterseizoen van Schiphol. Door deze aantallen vast te leggen in een versnelde wijziging van het LVB is er een juridische grondslag is om ze mee te nemen in de capaciteitsdeclaratie in mei.

Vraag 2

Is de regering bereid om een appreciatie te geven van het RBV-vonnis en daarbij per bevinding van de rechtbank aan te geven welke concrete maatregelen de Staat voornemens is om te nemen om te gaan voldoen aan het vonnis? Kan de regering daarbij ook per maatregel aangeven wanneer deze gerealiseerd zal zijn?

Antwoord

De rechtbank komt tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door:

- a. niet de juiste door artikel 8 EVRM vereiste belangenafweging te maken tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol, en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden, en door
- b. burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring.

Om de gedoogsituatie te beëindigen en een nieuwe balans te vinden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector is het kabinet de balanced approach-procedure voor Schiphol gestart. Het maatregelenpakket dat volgt uit de balanced approach-procedure wordt per november 2025 ingevoerd. Een deel van de resultaten van de balanced approach-procedure, namelijk het uiteindelijk toegestane aantal vliegtuigbewegingen, moet in het LVB worden vastgelegd. De andere maatregelen uit het balanced approach-pakket worden niet in het LVB vastgelegd, maar in een ministeriële regeling en in een bindend convenant met verschillende sectorpartijen. Een algehele wijziging van het LVB zal echter niet tijdig gereed zijn om het maximumaantal vliegtuigbewegingen per november 2025 in te kunnen voeren. Dit komt mede doordat het LVB dan al in het voorjaar gereed moet zijn om een rol te kunnen spelen bij de capaciteitsverdeling. Het kabinet wil echter onverkort vasthouden aan invoering per november 2025 en heeft daarom een alternatief voor tijdige verankering voorgelegd. Daarvoor dient de beperkte wijziging van het LVB. Daarin zal het nieuwe maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 voor het etmaal worden vastgelegd, waarvan 27.000 in de nacht. Parallel werkt het ministerie aan de bredere wijziging van het LVB. Hierin krijgt ook de rechtsbescherming voor individuen in de ruimere omgeving van de luchthaven een plek, onder andere door het toevoegen van meer handhavingspunten voor geluid in de ruimere omgeving van de luchthaven.

Zie verder ook het antwoord op vraag 1.

Vraag 3

Genoemde leden vragen de regering of het aantal van 478.000 vliegbewegingen als uitkomst van de balanced approach ook geïmplementeerd kan worden zonder deze wijziging van het LVB. Zo ja, kan de regering dan motiveren om welke reden deze wijziging toch met een spoedprocedure moet worden ingevoerd? En zo nee, kan de regering dat onderbouwen en daarbij het gegeven betrekken dat er tot nu toe nooit een maximum aantal

vliegbewegingen werd vastgelegd in de LVB's Schiphol en de capaciteit en het aantal slots blijkbaar toen ook beheerd konden worden?

Antwoord

Het maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen moet worden vastgelegd in een (te wijzigen) LVB, opdat er een juridische basis is om dat aantal mee te nemen bij de capaciteitsdeclaratie voor Schiphol in mei. Het nieuwe maximumaantal kan dan ingaan in november als het winterseizoen op Schiphol begint. De algehele wijziging van het LVB is niet tijdig gereed, vandaar deze versnelde wijziging van het LVB om zodoende hiermee het maximumaantal vliegtuigbewegingen vast te kunnen leggen. Het vastleggen van het maximumaantal is onderdeel van de maatregelen die nodig zijn om het geluidsdoel ($-20\% L_{den}$, $-15\% L_{night}$) te behalen.

Vragen 4, 5 en 6

Genoemde leden vragen de regering of zij eenduidig en zonder voorbehoud kan stellen dat het aantal van 500.000 vliegbewegingen per jaar legitiem is. Zo ja, op welke gronden?

Deelt de regering de mening van genoemde leden inhoudende dat een gedoogsituatie of de gemaakte afspraken in het Aldersakkoord¹⁰ geen legitieme basis zijn? Zo nee, waarom niet?

Deelt de regering de mening van genoemde leden inhoudende dat de voorgenomen wijziging van het LVB waarbij het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 voor het etmaal wordt vastgesteld, in feite een legalisatie betreft van circa 78.000 buitenwettelijke vliegbewegingen? Dit gelet op het gegeven dat in het LVB uit 2008 slechts circa 400.000 vliegbewegingen worden toegestaan, zoals door uw ministerie zelf wordt gesteld in interne documenten en hetgeen ook blijkt uit de aan de Staten gegeven antwoorden? Zo nee, waarom niet? En sluit de regering in dat geval uit dat er in het geheel geen extra vliegbewegingen worden gelegaliseerd, ook niet een eventueel lager aantal dan 78.000?

Antwoord

Het klopt dat er in het LVB 2008 kijkend naar de huidige vloot en het huidige gebruik van Schiphol ruimte is voor minder vliegtuigbewegingen dan 478.000. Dit heeft te maken met de grenswaarden in de handhavingspunten. Dit betekent echter niet dat met de voorliggende beperkte wijziging van het LVB onrechtmatige groei wordt gelegaliseerd. Het gevolg van de jarenlange gedoogpraktijk is dat de grenswaarden in de handhavingspunten niet meer aangepast zijn na 2010. Het inpasbaar volume in de vigerende handhavingspunten is daarmee geen realistische weergave van de toegestane capaciteit van de luchthaven. Dit blijkt ook uit de nota van toelichting op de LVB-wijziging in 2008 waarin staat opgenomen dat die LVB-wijziging in principe ruimte biedt tot 480.000 vliegtuigbewegingen en dat dit past binnen de in de Wet luchtvaart opgenomen eis van een gelijkwaardige of betere bescherming.

Het ontwerpbesluit zorgt voor een reductie van de mogelijke capaciteit van de luchthaven, omdat het vigerende LVB geen maximumaantal voor het etmaal bevat en het uitgangspunt bij het anticiperend handhaven 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar is. Na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit blijft weliswaar de gedoogsituatie bestaan, maar wel voor minder vliegtuigbewegingen (478.000 in plaats van 500.000 vluchten).

In het eindadvies van de Alderstafel, waarmee alle partijen aan de Alderstafel akkoord zijn gegaan, is destijds aangegeven dat de op de Wet luchtvaart gebaseerde gelijkwaardigheidscriteria het verkeersvolume bepalen dat op Schiphol kan worden afgehandeld en dat in het LVB een

¹⁰ Kamerstukken II 2023/14, 29 665, nr. 190

maximumaantal vliegtuigbewegingen moet worden opgenomen. In het advies is nog uitgegaan van 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Later is dit aantal in overleg tussen de betrokken partijen verlaagd tot 500.000. De grenswaarden voor geluid in handhavingspunten in het vigerende LVB worden sindsdien slechts gehandhaafd anticiperend op het nieuwe LVB. Dat betekent dat alleen handhaving plaatsvindt indien de baangebruiksregels van het NNHS niet gevolgd zijn.

Er is geprobeerd om het anticiperend handhaven eerder te beëindigen, maar daartoe moet de Europese balanced approach-procedure voor een exploitatiebeperking worden doorlopen¹¹. Met de algehele wijziging van het LVB, waaraan onverminderd wordt doorgewerkt, zal het anticiperend handhaven worden beëindigd.

Vraag 7

Wat zijn mogelijke juridische en financiële gevolgen wanneer blijkt dat het aantal van 478.000 vliegbewegingen juridisch of politiek niet houdbaar is? Is het mogelijk dat luchtvaartmaatschappijen dan schadevergoedingen kunnen claimen? Zo ja, wat zijn reële bedragen? Is de regering de mening toegedaan dat dit een aanvaardbaar risico is?

Antwoord

Met het doorlopen van de balanced approach en de procedure voor deze versnelde LVB-wijziging is sprake van een uitgebreide en zorgvuldige voorbereiding. Er is geen reden om aan de houdbaarheid te twijfelen. Los daarvan kan niet vooruitgelopen worden op eventuele toekomstige juridische procedures.

Vraag 8

Is de regering bereid om in het LVB op te nemen dat het aantal van 478.000 vliegbewegingen haar rechtskracht verliest als na invoering blijkt dat het aantal van 478.000 vliegbewegingen niet past in de legitieme referentiesituatie?

Antwoord

Om een nieuwe balans te vinden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector is het kabinet de balanced approach-procedure voor Schiphol gestart. Het maatregelenpakket dat volgt uit de balanced approach-procedure wordt per november 2025 ingevoerd. Een deel van de resultaten van de balanced approach-procedure, namelijk het uiteindelijk toegestane aantal vliegtuigbewegingen, moet in het LVB worden vastgelegd. De voorliggende LVB-wijziging behelst het vastleggen van dit maximum aantal vliegtuigbewegingen. Dit betreft dan op dat moment het aantal vliegtuigbewegingen waar Schiphol in de capaciteits-declaratie rekening mee moet houden.

Vraag 9

Zien genoemde leden het juist dat door de regering wordt aangenomen dat er geen milieueffecten voortvloeien uit het beoogde aantal van 478.000 vliegbewegingen omdat dit binnen de grenzen zou blijven van een eerdere MER-studie¹² die was uitgevoerd ten behoeve van een poging in de jaren 2020 en 2021 om een nieuw LVB in te voeren op basis van het Nieuw Normen- en Handhavingstelsel (NNHS) Schiphol? Zo ja, waarom baseert de regering zich nu op een eerdere MER-studie waarvan de toen verantwoordelijke Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer) constateerde dat dit advies toen verschillende grote tekortkomingen bevatte?

¹¹ ECLI:NL:HR:2024:1061, Hoge Raad, 23/03380

¹² Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol | Rapport | Rijksoverheid.nl

Antwoord

Het besluit wordt voorbereid zonder mer-beoordeling, omdat in het Omgevingsbesluit is bepaald dat als grenswaarden in de handhavingspunten voor geluid in het LVB niet worden gewijzigd, er geen mer-beoordelingsplicht geldt wanneer de wijziging een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden. Omdat de grenswaarden bij deze wijziging niet worden aangepast kan worden afgezien van de mer-beoordeling. Voor de algehele herziening van het LVB wordt wel een mer-procedure doorlopen.

Wel is een inschatting van de milieueffecten gemaakt. Beschikbare onderzoeken – zoals het MER uit 2020 en de onderzoeken gedaan in het kader van de balanced approach – zijn daarvoor relevante input.

Vragen 10, 11 en 12

Is het juist dat de Commissie mer in haar oorspronkelijke advies, dan wel in het conceptadvies dat is verstrekt aan Schiphol en uw ministerie, stelt dat het besluit de bestaande situatie zou legaliseren?

En dat zij spreekt van onjuiste berekeningen en onjuiste uitgangspunten?

Is het juist dat deze bewoordingen zijn aangepast in het definitieve rapport na bemoeienis van Schiphol en/of uw ministerie?

Als een situatie wordt gelegaliseerd of moet worden gelegaliseerd, wat zegt dat volgens de regering dan over de situatie tot het moment dat die legalisatie daadwerkelijk plaatsheeft? Is zij legitiem?

Genoemde leden vragen de regering om dit antwoord te motiveren.

Antwoord

Conform reguliere werkwijze is het conceptadvies van de Commissie mer over het milieueffectrapport (MER) Nieuw Normen- en Handhavingssysteem Schiphol¹³ besproken met het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Op grond van de Wet open overheid is verzocht om openbaarmaking van het conceptadvies dat door de Commissie mer gedeeld is met het ministerie. De Commissie mer heeft laten weten geen bezwaar te hebben tegen de openbaarmaking van dat concept. Het conceptadvies is met de beslissing op bezwaar van 20 februari 2025 vervolgens openbaar gemaakt. Het gesprek met de Commissie mer heeft niet geleid tot een andere strekking van het advies. Wel heeft de Commissie mer op eigen gezag formuleringen in het advies aangepast om daarmee tegemoet te komen aan de feitelijke complexiteit van een MER dat ziet op het vastleggen van het bestaande gebruik en het beperkte houvast in de jurisprudentie voor de berekening van de beschikbare stikstofruimte. In het definitieve toetsingsadvies wordt om die reden gesproken over het «vastleggen» van het bestaande gebruik in plaats van het «legaliseren» van de bestaande praktijk. En wordt ten aanzien van de stikstofberekeningen gesproken over «deels niet consistent» in plaats van «onjuist».

De start van het anticiperend handhaven had destijds als reden dat het vliegen volgens het strikt preferentieel baangebruik tot minder overlast zou leiden. Echter vanwege verschillende redenen (o.a. de introductie van een nieuw rekenmodel en het ontbreken van een natuurvergunning) heeft deze situatie lang geduurd, waardoor omwonenden geen rechtsbescherming hadden. Dit wordt hersteld wanneer met de algehele wijziging van het LVB het anticiperend handhaven wordt beëindigd.

Vragen 13 en 14

Indachtig de zware kritiek van de Commissie mer op voormelde MER en het feit dat het LVB NNHS nooit is ingevoerd – en dus zowel het MER als het besluit geen enkele wettelijke status hebben – op welke gronden

¹³ Toetsingsadvies Commissie-mer NNHS Schiphol 2020

meent de regering te kunnen stellen dat dit MER dan aantoont dat voor het nu voorliggende besluit aan de gelijkwaardigheidscriteria is voldaan? Kan de regering de Staten een studie of doorrekening overleggen die door middel van een directe vergelijking met het eerste LVB onweerlegbaar aantoont dat aan alle gelijkwaardigheidscriteria wordt voldaan? Zo ja, wanneer is deze te verwachten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In het MER NNHS uit 2020 is onderzocht of de situatie bij 500.000 vliegtuigbewegingen conform de regels voor preferentieel baangebruik voldoet aan de eis voor gelijkwaardige bescherming. Uit deze analyse blijkt dat aan alle gelijkwaardigheidscriteria voldaan wordt. Met de versnelde LVB-wijziging wordt het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal dat op Schiphol is toegestaan vastgesteld. Het anticiperend handhaven blijft in stand tot een algehele wijziging van het LVB is afgerond. Op basis van de beschikbare informatie concludeert het kabinet dat de situatie met verkeersafhandeling volgens de regels van preferentieel baangebruik en een lager maximumaantal vliegtuigbewegingen (478.000 op het etmaal, 27.000 in de nacht) voldoet aan de criteria voor gelijkwaardigheid.

Vraag 15

Is het juist dat de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in 2004 aan de Tweede Kamer het volgende – of woorden van gelijke strekking – heeft geschreven; *«Aan de Tweede Kamer is in 2003 gemeld dat een stand still van het groepsrisico ten opzichte van 1990 niet reëel is, ook niet indien het groepsrisico (her)berekend wordt met een nog te ontwikkelen statistisch causaal model. De oorzaak ligt in de sterke toename na 1990 van zowel de populatie rond de luchthaven als het vliegverkeer»?*

Antwoord

Ja, dat klopt.

Vraag 16

Kan de regering onderbouwen op welke wijze – in het geval de *standstill* voor het groepsrisico is losgelaten – toch voldaan wordt aan het gelijkwaardigheids criterium voor veiligheid met het voorgenomen besluit? Is de regering van mening dat het besluit zonder enig voorbehoud voldoet aan de Wet luchtvaart? Zo ja, waarom? Zo nee, welke conclusie trekt de regering daaruit?

Antwoord

Het beperken van externe veiligheidsrisico's vindt plaats door sturing op het gelijkwaardigheids criterium voor het plaatsgebondenrisico (maximum aantal woningen binnen 10⁻⁶ contour). In de Gebruiksprognose Schiphol wordt jaarlijks getoetst op de gelijkwaardigheids criteria. Daaruit blijkt dat Schiphol ruim voldoet aan het gelijkwaardigheids criterium voor externe veiligheid. Ook in het MER onderliggend aan het definitieve LVB zal getoetst worden aan gelijkwaardigheids criteria, ook daarin wordt geen overschrijding verwacht.

Groepsrisico is geen onderdeel van het gelijkwaardigheids criterium voor externe veiligheid. De beheersing van het groepsrisico vindt voornamelijk plaats door maatregelen in de ruimtelijke ordening, zoals de motiveringsplicht die is opgenomen in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol. Het ministerie heeft in 2020 een onderzoek laten uitvoeren naar bijdrage van de ontwikkeling van de luchtvaart en van de ruimtelijke ontwikkeling

aan het groepsrisico rond Schiphol sinds 2005¹⁴. Ook is een inschatting gemaakt van het groepsrisico in de toekomst. De combinatie van de dalende ongevalskansen, het toegenomen aantal vliegtuigbewegingen en de toegenomen bevolkingsdichtheid leidde in 2020 tot een vergelijkbaar groepsrisico als in 2005. Het onderzoek geeft aan dat de verwachting is dat het groepsrisico na 2020 verder verbetert.

Vraag 17

Gelet op de omstandigheid dat de Wet luchtvaart voor civiele vliegvelden oplegt dat op grenswaarden wordt gestuurd, de huidige en alle voorgaande LVB's Schiphol op grenswaarden sturen als leidend criterium voor de geluidsbelasting en enkel voor de nacht als sub-criterium met een maximum aantal vliegbewegingen wordt gewerkt: op welke wettelijke gronden wordt deze systematiek plots ingrijpend veranderd door het aantal vliegbewegingen als leidend criterium op te nemen? Is dit naar het oordeel van de regering niet in strijd met de Wet luchtvaart? En zo ja, is de regering in staat om dat sluitend te onderbouwen?

Antwoord

Het maximumaantal vliegtuigbewegingen wordt in het LVB opgenomen als grenswaarde voor de geluidbelasting als bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, van de Wet luchtvaart. Dat lid bepaalt dat het LVB in ieder geval bevat de grenswaarden voor de geluidbelasting, waarbij in ieder geval punten in of aan de rand van woonbebouwing in de nabijheid van de luchthaven bepaald worden met de grenswaarden die op ieder van die punten van toepassing zijn (de zgn. handhavingspunten). De term «in ieder geval» geeft aan dat ook andere grenswaarden voor de geluidbelasting in het LVB kunnen worden opgenomen.

Vraag 18

Past het naar de mening van de regering bij een zorgvuldig wetgevingsproces om een dergelijke grote wijziging – die feitelijk neerkomt op een stelselwijziging waarbij niet meer op nomen wordt gestuurd maar op het aantal vliegbewegingen en slechts secundair op grenswaarden – zonder volwaardige MER-procedure, zonder toetsing door de Commissie mer, zonder onherroepelijke natuurvergunning en via een spoedprocedure in te voeren? Genoemde leden verzoeken de regering haar antwoord te motiveren.

Antwoord

Met de versnelde LVB-wijziging wordt alleen het maximumaantal vliegtuigbewegingen dat mogelijk is op Schiphol aangepast. Het anticiperend handhaven blijft in stand tot een algehele wijziging van het LVB is afgerond. Er is dus geen sprake van een wijziging in de afhandeling van het vliegverkeer anders dan de lagere toegestane maximale capaciteit.

Het kabinet werkt ook aan een algehele wijziging van het LVB, waarmee de rechtspositie van omwonenden hersteld wordt en waarin (onder andere) een nieuw stelsel met meer handhavingspunten in een groter gebied rond de luchthaven wordt opgenomen. Deze algehele LVB wijziging is in 2025 nog niet gereed, omdat hiervoor een uitgebreidere procedure wordt doorlopen, waaronder het opstellen van een milieu-effectrapport (MER).

De natuurvergunning is verleend voor een maximumaantal vluchten van 500.000. Het maximumaantal van 478.000 dat wordt vastgelegd in de versnelde wijziging van het LVB ligt hieronder. Zonder deze versnelde LVB-wijziging blijft het maximum van 500.000 vluchten gelden.

¹⁴ Groepsrisico Schiphol - Adecs - 28 januari 2020

Uiteraard zal het kabinet naar aanleiding van een uitspraak over de natuurvergunning bezien of dat tot andere of aanvullende maatregelen moet leiden.

Vraag 19

Bent u bereid om het voorgenomen besluit te toetsen aan hogere wetgeving, in het bijzonder de universele mensenrechten, het EVRM en de verplichtingen die het Unierecht oplegt ten behoeve van milieubescherming? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunt u ons informeren over de resultaten van deze toets?

Is de regering bereid om het voorgenomen besluit te toetsen aan hogere wetgeving, in het bijzonder de universele mensenrechten, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de verplichtingen die het Unierecht oplegt ten behoeve van milieubescherming? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering genoemde leden informeren over de resultaten van deze toets?

Antwoord

Omdat de rechten en vrijheden van het EVRM als algemene beginselen deel uitmaken van het Unierecht moet bij de regulering van de luchthaven rekening worden gehouden met universele rechten, waaronder mensenrechten op basis van het EVRM. Voor het ontwerpbesluit is een zorgvuldige belangenafweging in het kader van het EVRM gemaakt. Tegen het besluit zal als gevolg van de inwerkingtreding van de onlangs door de Kamer aanvaarde wijzigingswet van de Awb beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden opengesteld, waarmee rechtsbescherming wordt geboden via de bestuursrechtelijke weg.

Vraag 20

Genoemde leden verwijzen naar de volgende passage uit uw beantwoording van schriftelijke vragen van het Tweede Kamerlid Kostić bij brief van 27 januari 2025: *«het afspreken van internationale normen, zoals die bijvoorbeeld volgen uit het Verdrag van Chicago, moeten de lidstaten en de Europese Unie de grondrechten die binnen de EU beschermd worden respecteren»*.¹⁵ Geldt dit principe niet op elk moment in de tijd en niet alleen bij het afspreken van die norm? Dus ook bij het later uitvoeren van een procedure als de balanced approach? Zo nee, kan de regering dit op een juridisch sluitende wijze motiveren?

Antwoord

Ja, voor de lidstaten is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bindend wanneer zij binnen de werkingssfeer van het Unierecht handelen.

Vraag 21

Is het juist dat de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) een wettelijk adviesrecht heeft inzake de ingezette versnelde procedure? Is de MRS vooraf geraadpleegd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was het advies en wat is daarmee gedaan?

Antwoord

De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) heeft geen adviesrecht op de wijze waarop de procedure is gevolgd om te komen tot het ontwerpbesluit. Conform artikel 3 uit de Regeling transitie CROS-MRS¹⁶ heeft de MRS tot taak het uitbrengen van gebundelde weergaven van de visies en standpunten (adviezen) over de leefomgevingskwaliteit rondom Schiphol.

¹⁵ Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1136

¹⁶ wetten.nl - Regeling - Regeling transitie CROS-MRS - BWBR0048179 (overheid.nl)

In dat kader heeft lenW de MRS geïnformeerd over dit ontwerpbesluit en hen op de mogelijkheid geattendeerd om een zienswijze in te dienen. lenW gaat ervan uit dat de MRS hier gebruik van zal maken, maar hun inbreng hierop is op het moment van schrijven nog niet bekend.

Daarnaast heeft de MRS in de verschillende raadgevingen rondom de balanced approach procedure inbreng geleverd. Kern van hun adviezen en uitingen is steeds geweest dat balans rondom het Schiphol dossier alleen kan worden behaald wanneer er sterker wordt gekrompen in het aantal vliegtuigbewegingen dan door het kabinet is voorgesteld. Het kabinet maakt daarin een andere afweging.¹⁷

Vragen 22 en 23

Op welke wijze reflecteert de regering op de ontstane situatie waarbij het reeds gestarte traject om te komen tot een volwaardig LVB met MER-beoordeling onverwachts van de baan is en vervangen is door de onlangs ingezette versnelde procedure?

In hoeverre is het MER-toetsingsadvies op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) van het Nationaal Programma Landelijk Gebied van invloed geweest op het besluit om de volwaardige LVB los te laten en een versnelde procedure in gang te zetten?

Antwoord

Er wordt onverminderd doorgewerkt aan de algehele wijziging van het LVB. Hiervoor wordt onder andere een nieuw handhavingstelsel uitgewerkt met (meer) handhavingspunten in een groter gebied rond de luchthaven. Voor deze wijziging moet ook een milieueffectrapport (MER) worden opgesteld. Het mer-proces kost veel tijd. Hoewel onverminderd doorgewerkt wordt aan deze LVB wijziging, is het in de tijd niet mogelijk om de inhoudelijke uitwerking en het doorlopen van alle verplichte processtappen nog in 2025 af te ronden.

Daarom is parallel aan de algehele LVB-wijziging de versnelde wijziging van het LVB opgesteld, waarin uitsluitend de maximumaantallen vliegtuigbewegingen uit de balanced approach-procedure worden verankerd c.q. gewijzigd. Omdat deze wijziging veel beperkter is en voor deze wijziging geen MER opgesteld hoeft te worden is dit LVB op tijd klaar voor de balanced approach-implementatie per november 2025.

Vragen 24, 25 en 26

In hoeverre speelt de onzekerheid ten aanzien van een onherroepelijke natuurvergunning een rol – ook tegen de achtergrond van de recente stikstofuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁸ – in het besluit om de volwaardige LVB los te laten en een versnelde procedure in gang te zetten?

Op welke gronden is de regering van mening nu een nieuw LVB te kunnen vaststellen zonder dat er een onherroepelijke natuurvergunning aanwezig is?

Kan de regering genoemde leden aangeven wat de gevolgen en risico's zijn in het geval de natuurvergunning sneuvelt bij de rechter of als er uiteindelijk een lager aantal dan 478.000 vliegbewegingen uitkomt? Om welke redenen is het verstandig om, zonder deze uitkomst af te wachten, nu onverminderd in het LVB op te nemen dat er 478.000 vliegbewegingen zullen worden toegestaan?

Antwoord

De natuurvergunning van Schiphol is verleend op 26 september 2023 op grond van de Wet natuurbescherming. De natuurvergunning is verleend

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 517 en Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 523

¹⁸ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909

voor een maximum aantal vluchten van 500.000. Het maximum aantal dat wordt vastgelegd in de versnelde wijziging van het LVB ligt hieronder. Zonder deze versnelde LVB-wijziging blijft het maximum van 500.000 vluchten gelden. IenW werkt onverminderd door aan het herstellen van de rechtspositie van omwonenden en het nieuwe LVB, waarvoor het ontwerpbesluit een eerste stap is. Het is op dit moment niet bekend wanneer de uitspraak van de rechtbank Den Haag te verwachten is inzake de beroepsprocedure tegen de natuurvergunning. Bovendien kunnen partijen tegen die uitspraak ook nog in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uiteraard zal het kabinet naar aanleiding van een uitspraak over de natuurvergunning bezien of dat tot andere of aanvullende maatregelen moet leiden.

Vraag 27

Waar ligt het aan dat er onvoldoende tijd bleek te zijn voor een nieuw LVB met MER-beoordeling? Op welk moment kwam u tot deze conclusie? En wat lag daaraan ten grondslag? Welke concrete inspanningen heeft u allemaal geleverd om dit wel op tijd voor elkaar te krijgen?

Waar ligt het aan dat er onvoldoende tijd bleek te zijn voor een nieuw LVB met MER-beoordeling? Op welk moment kwam de regering tot deze conclusie? En wat lag daaraan ten grondslag? Welke concrete inspanningen heeft de regering verricht om dit wel op tijd voor elkaar te krijgen?

Antwoord

Het kabinet heeft op 24 juni 2022 het Hoofdpijnenbesluit Schiphol¹⁹ genomen om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven Schiphol en de kwaliteit van de leefomgeving. Dit was noodzakelijk vanwege de grote urgentie om de rechtspositie en de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen en de geluidhinder in de omgeving van de luchthaven op korte termijn terug te dringen. In vervolg op de uitspraak van de rechter in de RBV-zaak is de voorziene wijziging van het LVB zo veel mogelijk naar voren gehaald. Er was reeds aangevangen met het doorlopen van de *balanced approach*-procedure. Eén van de stappen die in het kader van de wijziging van het LVB wordt doorlopen, is het opstellen van een MER. Als startdocument voor het mer-proces is in juni 2024 een NRD²⁰ opgesteld. Aansluitend is het mer-traject opgestart. In het najaar van 2024 bleek dat de deelonderzoeken voor het MER vertraging opliepen, waardoor de algehele wijziging niet op tijd gereed zou zijn. Om toch de maximumaantallen voortkomend uit de BA-procedure mee te kunnen nemen bij de capaciteitsdeclaratie van Schiphol heeft het kabinet besloten om de getallen vast te leggen in een versnelde wijziging van het LVB. Tegelijkertijd wordt onverminderd ingezet op de algehele wijziging van het LVB.

Vragen 28 en 29

Waardoor is de ophef rondom de *balanced approach* precies ontstaan? Welke nieuwe feiten en ontwikkelingen rondom de reeds bekende *balanced approach*-procedure hebben ertoe geleid dat het ingezette traject om te komen tot een volwaardig LVB plots is gestopt? In hoeverre hebben de in de zomer aangepaste berekeningen – die resulteerden in een aanpassing van het maximaal aantal vliegbewegingen – daaraan bijgedragen?

Deelt de regering de mening van genoemde leden inhoudende dat de schaarse tijd en capaciteit op uw ministerie beter besteed kunnen worden aan een volwaardig LVB-besluit met MER-beoordeling dan aan inspan-

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432

²⁰ Notitie Reikwijdte en Detailniveau Schiphol

ningen om berekeningen te wijzigen die ten grondslag liggen aan het maximaal toegestane aantal vliegtuigbewegingen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In de Kamerbrief van 4 september 2024²¹ is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de luchtvaartsector tijdens de raadpleging van mei tot juni 2024, een rapport heeft ingebracht met berekeningen en uitkomsten over het effect van de maatregelen, die verschillen van de berekeningen van het ministerie. Om die verschillen te begrijpen, zijn op mijn verzoek de verschillende berekeningswijzen, aannames en nieuwe informatie die zijn verstrekt naast elkaar gelegd en zijn hierover verduidelijkende en verdiepende gesprekken gevoerd door lenW met verschillende partijen uit de sector: KLM, BARIN, TUI, Schiphol en de luchtverkeersleiding LVNL. Uit deze gesprekken bleek dat in de berekeningen van de sector in sommige gevallen is gewerkt met meer gedetailleerde en/of geactualiseerde informatie. Schiphol, KLM en Transavia hebben deze gedetailleerde informatie aangeleverd, zodat meer en verfijnde berekeningen konden worden gemaakt. Ook is er met een kleinere onzekerheidsmarge gekeken naar de verwachtingen over wanneer de nieuwe toestellen worden geleverd. Op basis van de reacties uit de aanvullende raadpleging, de aanvullende en gedetailleerde informatie en de gesprekken met belanghebbenden zijn aannames verder aangescherpt en is het maatregelenpakket dat in de aanvullende raadpleging lag, op een aantal punten aangepast. In diezelfde Kamerbrief is aangegeven dat aangezien het berekende effect van de andere maatregelen in het maatregelenpakket nu groter lijkt te zijn dan bij het maatregelenpakket uit de aanvullende raadpleging, de benodigde reductie in het aantal vliegbewegingen als sluitstuk om het geluidsdoel te halen, kleiner leek uit te vallen dan voor de zomer van 2024 werd ingeschat.

Een deel van de resultaten van de balanced approach-procedure, namelijk het uiteindelijk toegestane aantal vliegtuigbewegingen, moet in het LVB worden vastgelegd. De andere maatregelen uit het balanced approach-pakket worden niet in het LVB vastgelegd, maar in een ministeriële regeling en in een bindend convenant met verschillende sectorpartijen. Een algehele wijziging van het LVB zal echter niet tijdig gereed zijn om het maximum aantal vliegtuigbewegingen per november 2025 in te kunnen voeren. Dit komt mede doordat het LVB dan al in het voorjaar gereed moet zijn om een rol te kunnen spelen bij de capaciteitsverdeling. Omdat het kabinet onverkort wil vasthouden aan invoering van de maatregelen per november 2025 wordt gewerkt aan een beperkte wijziging van het LVB. Dit laat onverlet dat het ministerie onverkort doorwerkt aan het herstel van de rechtspositie van omwonenden middels een algehele wijziging van het LVB.

Vraag 30

Is het juist dat de Commissie mer in haar advies voor de NRD Wijziging Luchthavenverkeersbesluit Schiphol in september 2024 het volgende schreef: *«De NRD stelt dat het LVB 2008 geen realistische referentiesituatie is omdat er dan veel minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn dan in de huidige situatie worden gedoogd. De Commissie benadrukt echter dat de vergunde situatie voor het MER wel de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten vergeleken moeten worden.»*

Antwoord

Ja.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 517

Vraag 31

Deelt de regering de mening van genoemde leden inhoudende dat het enige relevante criterium voor een referentiesituatie is of het juridisch juist is? Zo nee, kan de regering dit toelichten?

Antwoord

In het MER worden de milieueffecten van de voorgenomen activiteit afgezet tegen de zogeheten referentiesituatie. De referentiesituatie is de situatie die optreedt als de regelgeving niet zou worden aangepast. Bezien vanuit het oogpunt van milieuregelgeving moet daarom de juridische referentiesituatie van het vigerende LVB (dat wil zeggen de grenswaarden uit het LVB 2008, zoals in 2010 aangepast, in combinatie met de huidige veiligheids- en hinderbeperkende voorschriften) in kaart worden gebracht. De lange periode van anticiperend handhaven heeft er echter voor gezorgd dat niet zonder meer teruggevallen kan worden op het huidig geldende LVB. Dat heeft de Hoge Raad in haar uitspraak benadrukt²². De initiatiefnemer ziet zich daardoor genooddaakt om de milieueffecten van het voorgenomen besluit ook af te zetten tegen de huidige praktijksituatie. Een benadering met twee referentiesituaties doet recht aan de juridische complexiteit die is ontstaan.

In het MER zal er extra aandacht zijn voor een heldere beschrijving van beide situaties om te zorgen dat het rapport goed leesbaar en toegankelijk is.

Vraag 32

Is bij het thans voorliggende besluit uitgegaan van het LVB 2008 als referentiesituatie, zo vragen genoemde leden. Zo ja, kan de regering dan in detail onderbouwen op welke wijze dan nu wel het aantal van 478.000 vliegbewegingen mogelijk is binnen het nieuwe besluit? Ook gezien het feit dat de grenswaarden niet worden aangepast. Zo nee, hoe kan dit voorgenomen besluit dan rechtmatig zijn?

Antwoord

Bij het opstellen van een MER wordt uitgegaan een referentiesituatie. Voor de algehele wijziging van het LVB wordt een MER opgesteld. Het besluit wordt voorbereid zonder mer-beoordeling, omdat er geen mer-beoordelingsplicht geldt wanneer de grenswaarden niet worden aangepast en er een gelijk of beter beschermingsniveau wordt geboden. Het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 is voortgekomen uit de BA-procedure. Er is juridisch geen enkel bezwaar om het maximumaantal vast te leggen in een versnelde wijziging. Er wordt onverminderd doorgewerkt aan de algehele wijziging van het LVB waarin (onder andere) een nieuw stelsel met meer handhavingspunten in een groter gebied rond de luchthaven wordt opgenomen en de grenswaarden worden aangepast.

Vraag 33

Is de regering bereid om de Commissie mer om advies te vragen over dit voorgenomen besluit? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De Commissie mer wordt niet om advies gevraagd over de versnelde LVB-wijziging aangezien er geen MER wordt opgesteld. Voor de algehele wijziging van het LVB is advies gevraagd aan de Commissie mer en is een NRD opgesteld. De commissie zal opnieuw om advies worden gevraagd, voordat de algehele wijziging ter voorhang en zienswijze wordt aangeboden.

²² ECLI:NL:HR:2024:1061, Hoge Raad, 23/03380

Vraag 34

Is de regering bereid om toe te zeggen dat zij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit besluit zal volgen?

Antwoord

Ik hecht veel waarde aan het advies van de Raad van State, maar ik kan hier niet op vooruitlopen.

Vraag 35

Indien het aantal vliegbewegingen onder het aantal van 478.000 blijft – maar er tegelijkertijd wel overschrijdingen plaatsvinden van de grenswaarden in de handhavingspunten – kunnen omwonenden zich dan beroepen op die grenswaarden en er rechtsgeldige bescherming aan ontnemen?

Zo nee, krijgt de sector dan geen vrij spel om hoe dan ook 478.000 vliegbewegingen uit te voeren ongeacht hoe de geluidsbelasting uitpakt? En op welke manier draagt het besluit dan bij aan het herstellen van de rechtsbescherming van omwonenden?

Antwoord

Met de versnelde LVB-wijziging wordt alleen het maximumaantal vliegtuigbewegingen dat mogelijk is op Schiphol aangepast. Het anticiperend handhaven blijft in stand tot een algehele wijziging van het LVB is afgerond.

Het anticiperend handhaven houdt in dat bij overschrijdingen van de grenswaarden in het vigerend LVB niet handhavend wordt opgetreden door de ILT wanneer die overschrijding het gevolg is van vliegen volgens de regels voor preferentieel baangebruik. Als de overschrijding niet het gevolg is van het naleven van deze regels treedt de ILT handhavend op. Met deze LVB-wijziging worden de maximum aantallen uit de balanced approach-procedure juridisch vastgelegd. Het verschil tussen de huidige praktijksituatie en de situatie na inwerkingtreding van het besluit is het maximale aantal vluchten dat wordt toegestaan (respectievelijk 500.000 en 478.000 voor het etmaal en 32.000 en 27.000 in de nacht). Per november 2025 treden evenwel ook de andere hinderbeperkende maatregelen uit het balanced approach-pakket in werking.

Om effectieve rechtsbescherming te bieden aan omwonenden moet vigerende wet- en regelgeving weer gehandhaafd worden (anders gezegd: stoppen met gedogen). Daarvoor wordt de algehele wijziging van het LVB voorbereid.

Met de algehele wijziging van het LVB wordt een einde gemaakt aan het gedoogbeleid.

Vraag 36

Zullen de grenswaarden ook gehandhaafd worden? En is de regering ook bereid om toe te zeggen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) daartoe in de gelegenheid te stellen

Antwoord

De maximum aantallen voor het etmaal en de nacht zijn grenswaarden. Artikel 8.22 Wet luchtvaart bepaalt dat de inspecteur-generaal bij overschrijding van een grenswaarde maatregelen oplegt aan de sectorpartijen. Deze maatregelen dragen bij aan het terugdringen van de belasting van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden. Dit betreft dus Schiphol, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen.

Indien een partij deze maatregel niet naleeft, kan op grond van artikel 11.16 Wet luchtvaart een bestuurlijke boete van maximaal 1.000.000 euro en last onder dwangsom worden opgelegd.

Vraag 37

Is de regering bereid om deze vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden en geen onontkoombare stappen te nemen voordat de beantwoording aan deze Kamer is verzonden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ja.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het Forum voor Democratie

De leden van de fractie van **FVD** wijzen erop dat in verband met de start van de *balanced approach-procedure* geluidsdoelen zijn bepaald. In het kader van deze procedure is een gefaseerde aanpak gehanteerd, waarbij in stappen wordt toegewerkt naar een reductie van de geluidbelasting met 20% op het etmaal, L_{den} en 15% in de nacht, L_{night} (–15% L_{den} in 2025 en de resterende 5% L_{den} op een later moment). Geluidshinder wordt in de modellen evenredig afgeschaald. Dit scheelt duizenden vliegbewegingen. Dit is volgens de leden van de fractie van FVD strijdig met de regels van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) rondom preferentieel baangebruik, waarbij banen waar mensen omheen wonen als eerste ontlast worden.

De leden van de fractie van FVD vragen de regering wat de onderbouwing is van de aantallen die de *balanced approach*»-procedure als doelen voor de reductie van de geluidshinder stelt. Wie heeft dit bepaald en welke criteria worden ervoor gehanteerd?

Daarnaast vragen deze leden op welke wijze de geluidsreductie van onder andere de vlootvernieuwing van de KLM wordt meegenomen in het behalen van deze doelen. En in het geval deze niet worden meegenomen, waarom dan niet?

Tot slot vragen de leden van de fractie van FVD de regering naar de reden waarom in de modellen de geluidshinder evenredig wordt afgeschaald. Is er niet enkel sprake van daadwerkelijke geluidshinder bij de banen waar omwonenden zijn?²³

Antwoord

Geluidsoverlast is over de afgelopen jaren steeds toegenomen. Gezondheidsorganisaties, zoals de GGD, waarschuwen voor gevolgen die dit kan hebben voor de gezondheid van mensen die deze overlast ervaren. De doelen zijn gebaseerd op de wens op een significante vermindering van geluidsoverlast te realiseren. Het geluidsdoel is kwantitatief ingevuld in de vorm van een procentuele reductie van geluid in verschillende categorieën van gehinderden. Voor de nacht is een iets minder sterke reductie opgenomen dan voor het etmaal. Dit is in lijn met de hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022 waarin de reductie van het totaal aantal vluchten verhoudingsgewijs iets groter is dan de afname in de nacht. De gestelde doelen representeren een significante vermindering van geluid en worden tevens als realistisch beschouwd voor de gestelde termijn. Voor de invulling van de doelen is gekeken naar welke percentages nodig zijn om het geluid nu in absolute zin te laten afnemen. Ook is er gekeken naar de ondergrens waar niet doorheen gezakt mag worden in relatie tot netwerkqualiteit, dit was 440.000 vliegtuigbewegingen.

KLM heeft aangetoond dat zij in de tussenliggende periode tot november 2025 meer aan vlootvernieuwing doet dan wordt verondersteld binnen de autonome ontwikkeling. Het deel van de vlootvernieuwing van deze partijen die extra is ten opzichte van de autonome ontwikkeling levert een

²³ Schiphol en KLM: meer maatregelen tegen geluid mogelijk onnodig

bijdrage aan het behalen van het geluidsdoel. Dit is de maatregel *Additionele vlootvernieuwing*. Additionele vlootvernieuwing zorgt voor een reductie van tussen de 3 en 4 procent op de verschillende etmaal doelen.

Er is gekozen voor lineair afschalen, omdat we niet weten hoe de vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen exact zal plaatsvinden. We weten immers niet hoe de luchtvaartmaatschappijen een beperkte reductie naar 478.000 zullen opvangen en dus op welke tijdstippen er minder zal worden gevlogen. De kans is aanwezig dat de luchtvaartmaatschappijen ervoor kiezen om de populaire tijdstippen aan te houden, waardoor er nog steeds sprake is van een onverminderd aantal piekmomenten gedurende de dag. Dit heb ik ook niet kunnen (laten) onderzoeken, omdat de capaciteitsreductie een last resort maatregel is. Het is het sluitstuk van een pakket aan maatregelen. Een marktanalyse van een reductie naar 478.000 vliegtuigbewegingen past niet in de procedure. Om toch een goede inschatting te kunnen maken, hebben de onderzoekers dus gekozen voor een verkeersscenario met 478.000 vliegtuigbewegingen waarbij het baangebruik lineair is afgeschaald. Belangrijk daarbij is om op te merken dat dat niet betekent dat er evenveel verkeer van de primaire banen als van de secundaire banen wordt afgehaald. Het gaat om een evenredige afschaling over het etmaal. Deze aanpak was een modelkeuze van het externe onderzoeksbureau en getoetst door nog een derde partij. Daarnaast heeft het onderzoeksbureau ook gekeken naar de impact van lineaire afschaling in vergelijking met de jaren waarin de realisatie bijna 478.000 vliegtuigbewegingen bedroeg (2016). Zij zagen geen significante afwijkingen in het baangebruik.