

Vergaderjaar 2025–2026

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 595

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 april 2026

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 19 januari 2026 over de voorhang van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (Kamerstuk 29 665, nr. 585) en over de brief van 23 januari 2026 over de correctie van de MER Schiphol 2026, Hoofdrapport (Kamerstuk 29 665, nr. 587).

De vragen en opmerkingen zijn op 18 februari 2026 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 15 april 2026 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Huizenga

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

INLEIDING

Op 17 februari 2026 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat schriftelijke vragen gesteld, in het kader van de voorhangprocedure van de ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). Hierbij ontvangt de Kamer de antwoorden op deze vragen. Het LVB reguleert het vliegverkeer van en naar Schiphol en bevat onder andere normen (grenswaarden) voor de geluidbelasting, de externe veiligheid en de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. Ook kent het LVB regels inzake het baan- en luchtruimgebruik en de baanbeschikbaarstelling. De laatste algehele wijziging van het LVB stamt uit 2003, met wijzigingen in 2008 en 2010.

De wijziging van het LVB Schiphol kent een lange aanloop en is van groot belang om op korte termijn vast te stellen, omwille van het herstel van rechtsbescherming van omwonenden en rechtszekerheid voor de luchthaven. Daarom is in deze brief ook een korte duiding van de geschiedenis, context en het proces van totstandkoming van dit ontwerpbesluit opgenomen.

Belang Schiphol voor Nederlandse economie en balans met omgeving

Luchtvaart, en Schiphol als Nederlands grootste luchthaven in het bijzonder, is een belangrijke pijler onder de Nederlandse economie. Als een van de meest open economieën ter wereld is internationale bereikbaarheid voor Nederland essentieel, zoals ook benadrukt in het rapport Wennink. Luchtvaart levert een belangrijke economische bijdrage: Schiphol voegt circa € 11,8 miljard toe aan de economie (1,1% van het BBP) en draagt via 111.200 banen (directe en indirecte werkgelegenheid) bij aan de bestaanszekerheid van veel Nederlandse gezinnen. Het sterke Nederlandse luchtvaartstelsel met de hubfunctie van Schiphol is daarbij een belangrijke troef. Zeker voor een klein land als Nederland is de sterke positie van de luchtvaart en de bijdrage daarvan aan de economie een zeer belangrijk element. Het kabinet koestert deze bijzondere positie en wil die ook juridisch bestendigen.

Een luchthaven die zo belangrijk is voor onze economie, kan in mijn ogen alleen goed functioneren als er ook rekening wordt gehouden met omwonenden, natuur, en uitstoot. Het kabinet erkent daarbij dat bij een luchthaven van deze omvang onlosmakelijk en onvermijdelijk hinder bestaat. Het kabinet staat daarom voor grote opgaven, om de unieke positie van luchtvaart in Nederland te waarborgen, en tegelijkertijd de leefomgevingskwaliteit te verbeteren en de belasting van het klimaat en de natuur te verminderen.

Het herstellen van de juridische basis onder Schiphol, en daarmee na jarenlang gedoogbeleid het bieden van rechtsbescherming aan omwonenden, is de eerste prioriteit van dit kabinet. Dat kan alleen door een Luchthavenverkeerbesluit vast te stellen. Daarbij realiseert het kabinet zich dat dit LVB geen eindstation kan zijn, in de zin dat daarna alle opgaven en uitdagingen opgelost zouden zijn. De opgaven in de leefomgeving, de verbetering van de gezondheid van omwonenden en de inzet op vermindering van schadelijke uitstoot, vraagt om meer stappen in de (nabije) toekomst. Datzelfde geldt voor het behouden van de economische concurrentiekracht van Nederland, waarvoor de kwaliteit van het netwerk aan bestemmingen dat Schiphol biedt van groot belang is. Hiervoor is in een wereld waar de luchtvaartsector wereldwijd tot 2050 per jaar

ongeveer 3% groeit¹ perspectief voor de luchtvaartsector nodig. Het kabinet ziet het als een verplichting om steeds in balans met beide kanten van de medaille zich in te zetten voor verbetering. Niet voor niets heeft het kabinet in het coalitieakkoord afgesproken om naar verdere verstillings in de nacht te kijken, met als doel –50% minder ernstig gehinderden in de nacht in 2030, ten opzichte van 2024. Ook zijn er afspraken gemaakt over de CO₂ uitstoot.

Ten aanzien van alle doelen en belangen die gemoeid zijn bij Schiphol: niet alles kan tegelijkertijd. Het kabinet werkt in stappen aan de verschillende doelen. Het nu voorliggende LVB is daarin een eerste, maar zeer belangrijke stap. De afgelopen kabinetten hebben zich gebogen over de vraag hoe de juridische impasse rond Schiphol doorbroken kan worden. Er is namelijk feitelijk sprake van twee gedoogsituaties voor Schiphol: een gedoogsituatie op het gebied van geluid omdat er niet gehandhaafd wordt op de grenswaarden in het LVB, en een gedoogsituatie op het gebied van natuur, door het ontbreken van een natuurvergunning voor Schiphol. Dit kabinet heeft, gebruikmakend van het werk van de afgelopen kabinetten, een route uitgestippeld hoe aan deze onwenselijke situatie een einde kan worden gemaakt. Met dit LVB wordt de gedoogsituatie op geluid na ruim 10 jaar beëindigd. Dat is een grote en belangrijke stap, voor zowel omwonenden als voor de economie en de luchtvaart. In dit LVB wordt ook de uitkomst van de balanced approach-procedure vastgelegd, die in de afgelopen jaren is doorlopen. Met de 478.000 vliegtuigbewegingen die uit deze procedure is voortgekomen, is Schiphol de eerste en enige luchthaven ter wereld waar krimp van het aantal vliegtuigbewegingen wordt gerealiseerd.² Het kabinet is ervan doordrongen dat dit vanuit economisch perspectief gezien een pijnlijke, maar noodzakelijke stap is. Het realiseert zich dat dit internationaal tot onbegrip kan leiden, maar ziet de noodzaak om deze stap te zetten, in het belang van de omgeving en in het licht van de rechterlijke uitspraken.

Nadat dit LVB is vastgesteld, kan de blik op de toekomst worden gericht. Het kabinet is vanzelfsprekend geïmmiteerd om de in het coalitieakkoord gestelde doelen te realiseren, en zal de daartoe noodzakelijke stappen en procedures doorlopen. Deze kosten echter tijd, ook omdat de wereld van de luchtvaart sterk internationaal is gereguleerd. Een verdere reductie van de geluidbelasting in de nacht, met als doel in 2030 –50% stiller te zijn dan in 2024, vereist daardoor een nieuwe balanced approach-procedure, met een bijbehorende doorlooptijd van zeker 3 jaar, onder de voorwaarde dat de procedure spoedig verloopt. Het kabinet kiest er daarom voor om parallel aan de afronding van de totstandkoming van de voorliggende LVB-wijziging een plan van aanpak voor de, zoals in het coalitieakkoord beschreven, geluidsreductie in de nacht op te stellen. Zo kan er met de voorliggende LVB-wijziging een einde worden gemaakt aan de juridische onzekerheid en voortduren van de huidige, onwenselijke situatie rond de luchthaven en parallel daaraan gewerkt worden aan een volgende stap ten aanzien van Schiphol.

Alvorens het kabinet de vragen van de Kamerleden beantwoordt, gaat het eerst nog in op het proces van de afgelopen jaren, dat heeft geleid tot dit LVB.

¹ IATA - Air Travel Demand Will More Than Double by 2050

² In 2019 kwam de realisatie van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol uit op 496.826. Daarmee vergeleken behelst het aantal van 478.000 in dit LVB een krimp.

Aldersakkoord en anticiperend handhaven

Het Schipholdossier is de afgelopen jaren complex gebleken, met grote uiteenlopende belangen, zoals de economische betekenis van de luchthaven aan de ene kant, en de bescherming van de gezondheid van omwonenden aan de andere kant. Reeds sinds 2008 is aan de Alderstafel³ gesproken over de toekomst van de luchthaven, waar aanbevelingen en uitgangspunten zijn geformuleerd voor het zogenaamde Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS). Uitgangspunt van de afspraken uit het Aldersakkoord was dat Schiphol kan blijven groeien terwijl de hinder voor de omgeving afneemt. Dit onder andere door het strikt preferentieel baangebruik, waarbij de landingsbanen op Schiphol worden gebruikt die per saldo de minste hinder opleveren.⁴ Na een experiment is het gebruik van dit stelsel voortgezet, vooruitlopend op verankering in wet- en regelgeving. Hiermee ontstond sinds 2015 feitelijk een gedoogsituatie, het zogenaamde anticiperend handhaven.⁵ Na verloop van tijd bleek de ervaring voor met name de omwonenden met het NNHS niet overdeeld positief, primair door gebrek aan (lokale) rechtsbescherming voor omwonenden en hogere geluidsbelasting als gevolg van de toename van het aantal vliegtuigbewegingen tot ca. 500.000. Het NNHS is nooit vastgelegd in een LVB. Daarom duurt de gedoogsituatie tot op heden voort.

Dit alles creëert een juridisch onwenselijke situatie: de rechtsbescherming voor omwonenden is onvoldoende, de juridische basis van Schiphol is niet op orde en de geluidshinder in de omgeving is toegenomen als gevolg van de groei van het aantal vliegtuigbewegingen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft in 2021 aangegeven dat de praktijk van anticiperend handhaven niet langer houdbaar is, door het gebrek aan zicht op legalisatie. Alle partijen zijn er daarom bij gebaat om de juridische basis van de luchthaven zo snel mogelijk op orde te krijgen. Dit geldt voor zowel de omwonenden als ook de luchtvaartsector.

Hoofdlijnenbesluit Schiphol

In juni 2022 heeft het toenmalige kabinet besloten tot een nieuwe balans tussen het belang van de luchthaven Schiphol, en de belangen van omwonenden. Met het Hoofdlijnenbesluit wilde het kabinet de rechtspositie van omwonenden zo snel mogelijk herstellen, de juridische basis van Schiphol op orde te krijgen en de geluidsoverlast rondom de luchthaven terugdringen. Aan de uitvoering van dit besluit is de afgelopen jaren gewerkt binnen het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol.⁶

Juridische procedures

De urgentie is de afgelopen jaren extra benadrukt door verschillende juridische procedures. Zo heeft de rechter in maart 2024 uitspraak gedaan

³ Een formele overlegstructuur met daarin vertegenwoordigers van bestuurders, luchtvaartsector, omwonenden en rijksoverheid, om zo te komen tot een gedragen advies over de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol in de leefomgeving.

⁴ Binnen het strikt preferentieel baangebruik wordt onderscheid gemaakt tussen *primaire* en *secundaire* banen. Het inzetten van de primaire banen is hierbij preferent, aangezien de primaire banen per saldo minder hinder opleveren voor de omgeving dan de secundaire banen.

⁵ Dit houdt in dat in het geval van een overschrijding van een of meer grenswaarden voor geluid in handhavingpunten, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geen maatregel oplegt mits de overschrijding het gevolg is van het uitvoeren van de baangebruiksregels van het NNHS.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nrs. 426, 437, 450, 471, 486, 489, 496, 514, 519, 559, 564, 577 en 584.

in de bodemprocedure van de stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) versus de Staat. In het vonnis is gesteld dat de Staat onrechtmatig handelt door het anticiperend handhaven en dat de Staat niet de vereiste belangenafweging (fair balance) maakt 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, met schending van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) tot gevolg. Daarnaast heeft de Hoge Raad op 12 juli 2024 uitspraak gedaan in de cassatieprocedure tussen KLM c.s./IATA e.a. versus de Staat, waarbij geoordeeld is dat het stoppen met anticiperend handhaven slechts kan nadat een balanced approach-procedure is doorlopen. Dit, gecombineerd met de diverse handhavingsverzoeken en het ontbreken van een natuurvergunning voor Schiphol, zorgt voor een nog grotere urgentie om de juridische impasse te doorbreken, en een nieuw Luchthavenverkeerbesluit vast te stellen, met inachtneming van het zorgvuldig doorlopen van alle daarvoor noodzakelijke procedures.

Balanced approach-procedure

Om de geluidshinder terug te dringen heeft het toenmalige kabinet in 2022 een geluidsdoel gesteld van –20% ernstig gehinderden op het etmaal en –15% ernstig slaapverstoorden in de nacht, bovenop autonome ontwikkelingen (zoals vlootvernieuwing). Om te komen tot een maatregelenpakket hiervoor is tussen 2022 en 2025 de verplichte Europese *balanced approach-procedure* gevolgd.⁷ In maart 2025 is deze procedure na 3 jaar formeel afgerond met een definitief advies van de Europese Commissie. Het eindresultaat is een gefaseerde aanpak om het gestelde geluidsdoel te halen. Het kabinet heeft er in dit kader voor gekozen om in fase 1 –15% geluidsreductie te realiseren. In fase 2 wordt vervolgens de overige, naar verwachting, –5% geluidsreductie gerealiseerd. Voor fase 1, –15% minder ernstig gehinderden op het etmaal, is een maatregelenpakket vastgesteld, met onder meer als noodzakelijk sluitstuk om dit doel te halen een capaciteitsbeperking op Schiphol: maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen jaarlijks, waarvan maximaal 27.000 in de nacht. Met dit eerste maatregelenpakket zal naar verwachting –15% reductie van het aantal ernstig gehinderden bereikt worden per november 2025. Onlangs is de Kamer geïnformeerd over de resultaten van de eerste monitor, waaruit is gebleken dat het voorlopige effect van het maatregelenpakket leidt tot een reductie van –13,7%, waardoor het beoogde reductiepercentage van –15% nog niet wordt gehaald. Tegelijkertijd is gesteld dat de monitoringsrapportage een aantal kanttekeningen bevat, waardoor waarschijnlijk op dit moment sprake is van een onderschatting van het effect van het maatregelenpakket.⁸ Uit de definitieve monitor, eind 2026, moet blijken of de –15% geluidsreductie behaald is. Zodra dit behaald is, moet er besloten worden hoe de naar verwachting overige –5% behaald gaat worden.⁹

Vooruitlopend op de algehele wijziging van het LVB is een versnelde wijziging van het LVB vastgesteld, die op 8 mei 2025 is gepubliceerd en op 1 november 2025 in werking is getreden.¹⁰ Dit met als doel om de capaciteitsdeclaratie voor Schiphol voor het winterseizoen 2025/2026 reeds op de nieuwe aantallen vliegtuigbewegingen te kunnen baseren. Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

⁷ Het volgen van de balanced approach-procedure is verplicht bij het doorvoeren van een geluidsgelateerde exploitatiebeperking op een luchthaven met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar (EU-verordening nr. 598/2014).

⁸ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 593.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nrs. 564 en 583.

¹⁰ Staatsblad 2025, nr. 119.

op 11 maart 2026 uitspraak gedaan over de versnelde wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit.¹¹ De Kamer is hierover op 16 maart 2026 en op 1 april 2026 geïnformeerd.¹² De vernietiging van dit versnelde LVB onderstreept het belang van de algehele ontwerpwijziging van het LVB Schiphol.

Totstandkoming LVB-wijziging

De afgelopen periode zijn alle noodzakelijke stappen gezet om te komen tot de ontwerpwijziging LVB, waaronder het opstellen van een Milieueffectrapportage (MER), om de effecten op onder andere gezondheid, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid en natuur te onderzoeken. Er is uitgegaan van twee referentiesituaties, te weten het vigerend LVB en de situatie onder het anticiperend handhaven. Op dit moment ligt de MER ter advisering bij de Commissie voor de mer.

In december 2025 heeft de ministerraad besloten om de uitgewerkte ontwerpwijziging van het LVB in januari 2026 aan de Kamer te sturen, waarmee de voorhangprocedure is gestart. Tevens is parallel de zienswijzenprocedure gestart, waarbij belanghebbenden een zienswijze op het ontwerp-LVB konden indienen. Deze zienswijzenprocedure is op 2 maart jl. is afgelopen.

Het LVB is een belangrijke stap om de juridische basis onder Schiphol op orde te krijgen. Met deze algehele LVB wijziging kan na ruim 10 jaar de gedoogsituatie, het zogenoemde het anticiperend handhaven, worden beëindigd. Ook is Schiphol in de tussentijd bezig met het aanvragen van een nieuwe natuurvergunning. Pas wanneer er én een geldig LVB is, én Schiphol beschikt over een geldige natuurvergunning, is de juridische basis onder Schiphol weer volledig op orde. Zoals eerder aan de Kamer gemeld, kan uit de uitspraak van de Raad van State worden opgemaakt dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een (wijziging van het) LVB losstaat van de natuurvergunning.¹³ Dit zijn gescheiden trajecten, die niet op elkaar hoeven te wachten.

Noodzaak en belangenafweging

Het nu voorliggende ontwerpbesluit LVB heeft dus als doel om een juridische basis te bieden voor de operatie op Schiphol en daarmee het anticiperend handhaven te beëindigen. Daarnaast wordt hiermee opvolging gegeven aan de bevelen uit het vonnis van de RBV-zaak en leggen we de uitkomst van de doorlopen balanced approach-procedure vast.

Bij de gemaakte belangenafweging is veel verschillende informatie betrokken onder andere uit de balanced approach-procedure, de MER en onderzoek naar het economisch belang van de luchthaven. Hiermee hebben zowel belangen van de leefomgeving als de economische belangen een plek in de afweging gekregen. Alles overwegende is het kabinet van mening dat het ontwerpbesluit hiermee voldoet aan de fair balance, zoals vereist in artikel 8 van het EVRM en onderstreept in het vonnis van de rechter in de RBV-zaak.

¹¹ ECLI:NL:RVS:2026:1400, Raad van State, 202502813/1/R1.

¹² Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nrs. 591 en 592.

¹³ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 592.

Huidige stand van zaken en vervolgproces

Met beantwoording van de schriftelijke vragen in het kader van de voorhangprocedure, zetten we een volgende stap om te komen tot het vaststellen van het gewijzigd LVB. Het ontwerpbesluit ligt momenteel tevens ter advisering voor bij de Commissie voor de mer. Het advies van de Commissie voor de mer en de ontvangen zienswijzen zullen in samenhang worden verwerkt met inachtneming van de uitkomsten van de voorhangprocedure. In dit stadium zal ook het verzoek van de Kamer om een reactie te ontvangen op de zienswijze Bewonersvereniging Vlieg-hinder Nieuwkoop worden beantwoord. Het zou immers geen recht doen aan alle inbreng om vooruitlopend op de uitkomsten van de voorhang en een beoordeling van alle zienswijzen en adviezen, conclusies te verbinden aan een specifieke zienswijze.

Na verwerking van alle inbreng zal het ontwerpbesluit ter advisering naar de Raad van State worden gestuurd. Inwerkingtreding van het gewijzigd LVB is beoogd per 1 november 2026.

Het kabinet blijft geïnteresseerd aan de balans tussen luchtvaart enerzijds en het milieu, klimaat en leefbaarheid van de omgeving anderzijds. Hier wordt ook de komende tijd aan doorgewerkt. Ik kijk uit naar het debat met de Kamer over het voorliggende ontwerpbesluit LVB.

VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES EN REACTIE VAN DE MINISTER

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Vraag 1:

De leden van de D66-fractie verwijzen naar het vonnis in de zaak Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV), tegen de Staat. Zij vragen de Minister om een reflectie op de wijze waarop dit ontwerpbesluit invulling geeft aan de door de rechter geëiste «fair balance». Hoe verhoudt de keuze om grenswaarden op bepaalde locaties, zoals Uithoorn en Buitenveldert, aan te passen aan de feitelijke operatie zich tot de beoogde verbetering van de rechtsbescherming? Kan de Minister uiteenzetten op welke wijze de belangen van de leefomgeving en de volksgezondheid een gelijkwaardige weging hebben gekregen ten opzichte van de operationele capaciteit van 478.000 vliegbewegingen?

Antwoord:

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.¹⁴ Deze hernieuwde balans wordt vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB), waarmee na vele jaren van gedogen (anticiperend handhaven) de juridische basis onder Schiphol en de rechtsbescherming van omwonenden wordt hersteld.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

Als opvolging van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol heeft het kabinet vervolgens een geluidsdoel gesteld van onder andere –20% ernstig gehinderden op het etmaal en –15% ernstig slaapverstoorden in de nacht.¹⁵ 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 Geluidverordening¹⁶ 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 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.

Ten aanzien van de grenswaarden op bepaalde locaties kan gezegd worden dat in de voorliggende wijziging van het LVB het maatregelenpakket van de balanced approach-procedure als basis wordt genomen voor onder meer de vaststelling van de geluidsgrenswaarden in de handhavingspunten. De geluidsreducerende maatregelen werken door in de hoogte van het toegestane geluid op locaties rondom de luchthaven. De basis voor de afwikkeling van het vliegverkeer op de verschillende start- en landingsbanen is het strikt preferentieel baangebruik, waarbij in eerste instantie de banen worden ingezet die voor de omgeving per saldo zo min mogelijk overlast veroorzaken. Hierbij is uitgegaan van de in het LVB vastgelegde toegestane capaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per gebruiksjaar, waarvan maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen in de nacht. De rechtsbescherming van omwonenden wordt geboden doordat de luchtvaartautoriteit van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-Luchtvaartautoriteit) dan kan handhaven op de grenswaarden voor geluid. Omwonenden kunnen zich vervolgens beroepen op de grenswaarden die in hun woonkern gelden.

¹⁵ Het gestelde geluidsdoel is: –20% ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den} contour, –20% woningen binnen de 58 dB(A) L_{den} contour, –15% ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) L_{night} contour, –15% woningen binnen de 48 dB(A) L_{night} contour.

¹⁶ Geluidverordening (EU) nr. 598/2014.

Met de voorliggende wijziging van het LVB worden daarnaast extra handhavingpunten voor geluid toegevoegd, in een ruimere omgeving rondom de luchthaven dan in het vigerende LVB. Dit is in lijn met de uitspraak van de rechter in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV). Doordat het anticiperend handhaven met de inwerkingtreding van de algehele LVB-wijziging kan worden beëindigd en daarmee dus de gedoogsituatie van de geluidsgrenzen wordt beëindigd, kunnen omwonenden zich na vaststelling van het LVB weer beroepen op grenswaarden voor geluid in handhavingpunten. Hierdoor wordt de rechtsbescherming met deze LVB-wijziging hersteld. 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.

Vraag 2:

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de systematiek waarbij geluidswinst via de 50/50-regel kan worden ingezet voor extra capaciteit. Kan de Minister toelichten of de huidige rekenmodellen voldoende rekening houden met de beleving van omwonenden wanneer een verschuiving plaatsvindt naar een hogere frequentie van stillere toestellen? Wordt in de effectrapportages naast de totale geluidsbelasting (L_{den}) ook gekeken naar de impact van de vliegfrequentie op de volksgezondheid? In hoeverre is geborgd dat groei uitsluitend plaatsvindt, als de veronderstelde geluidswinst aantoonbaar en structureel wordt gerealiseerd?

Antwoord:

Door het kabinet is in mei 2025 besloten tot een invulling van de geluidswinst die behaald wordt na het behalen van het volledige geluidsdoel, volgens een systematiek met een verdeling van 50% van de verdere winst voor de luchtvaartsector en 50% voor de omgeving.¹⁷ Deze systematiek is uitgewerkt in het voorliggende ontwerp-LVB.

Bij het ontwikkelen van de systematiek is in eerste instantie gekeken welke indicatoren als basis kunnen worden gebruikt om een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken. Aangezien meerdere belanghebbenden hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor een eenvoudige en overzichtelijke systematiek, is het de logische keuze om uit te gaan van het Totaal Volume Geluid (TVG) als norm. Het TVG betreft een eendimensionale maat die, kort gezegd, het geluid van alle startende en landende vliegtuigen op Schiphol bij elkaar optelt. Het TVG biedt een eenvoudig aangrijpingspunt om te sturen op de totale omvang van het geluid.

Tegelijkertijd was een aandachtspunt bij het uitwerken de lokale en regionale impact van verdere geluidsreductie in combinatie met een stijgend volume als gevolg van een generieke maat. Daarom is er een cross-check analyse uitgevoerd om te onderzoeken hoe de TVG-methodiek uitpakt voor de hinderindicatoren (gelijkwaardigheidscriteria) die bijvoorbeeld in de balanced approach-procedure zijn gebruikt (tellingen voor woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen berekende geluidscouturen). Daarnaast is onderzocht wat de verwachte lokale effecten van de methodiek zijn als gevolg van de hogere verkeersvolumes.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 564.

TVG gaat over het geluid. Sturen op een reductie van de TVG betekent dat objectief gezien het geluid zal dalen. In de analyses is ook aangetoond dat dit ook lokaal leidt tot een daling van geluidsbelasting. Echter hoe mensen een geluidsreductie en de resterende hinder ervaren is ook (deels) subjectief, ondanks een dalende geluidsbelasting kunnen mensen nog steeds hinder ervaren, bijvoorbeeld door een toegenomen frequentie. De inzet is wel dat eenieder ook de daadwerkelijke daling van geluid in zijn of haar omgeving als een beperking van hinder ervaart. Daarom wordt er ook voor gekozen om slechts de helft in te zetten voor een toename van vliegtuigbewegingen en vloeit de andere helft van de geluidswinst terug naar de omgeving. Daarbij moet opgemerkt worden dat luchtvaart helaas, maar onvermijdelijk, altijd gepaard gaat met hinder.

Met deze systematiek wordt daadwerkelijk ingezet op een verdere reductie van geluid, er wordt alleen niet gestuurd op andere hinderindicatoren zoals bijvoorbeeld piekgeluid. Voor de introductie van andere geluids- en hinderindicatoren is op dit moment geen grondslag voorhanden in de wet luchtvaart, dus het is niet mogelijk om in dit LVB andere hinderindicatoren dan het TVG mee te nemen. Daarvoor zou een wijziging noodzakelijk zijn, die voorbereid wordt in het kader van de stelselherziening vliegtuiggeluid waarover de Kamer al eerder is geïnformeerd.¹⁸ Het stelsel kan in 2030 in werking treden. Dit is een bijkomende reden dat gekozen is voor TVG als indicator.

Het resultaat is dus dat de methode op basis van het TVG qua lokale effecten gunstiger uitpakt voor de omgeving dan op basis van de hinderindicatoren. Oftewel, als gekozen zou worden voor de hinderindicatoren, zouden de stappen terug naar 500.000 vliegtuigbewegingen groter en sneller worden. Verder bleek dat voor de onderzochte scenario's de lokale geluidseffecten voor alle gemeenten rondom Schiphol positiever zijn in de toekomstige eindsituatie (2030) met 500.000 vliegtuigbewegingen, dan in de beginsituatie (het moment dat de reductie van –20% ernstig gehinderden is bereikt) met 478.000 vliegtuigbewegingen. Op alle locaties rondom Schiphol is er sprake van een vermindering van de geluidbelasting. Hierbij geldt wel dat dit niet op alle locaties in dezelfde mate is te verwachten.

Tot slot is bij de in het LVB opgenomen systematiek voor een gefaseerde terugkeer gekozen voor een combinatie van controle op de beginstap en automatisme in de vervolgstappen. Dit zorgt ervoor dat niet elk jaar een keuze hoeft te worden gemaakt over de volgende trede van de gefaseerde terugkeer. Tegelijkertijd is wel zeker gesteld dat de eerste TVG-waarde die benodigd is om de gefaseerde terugkeer in werking te laten treden, ook echt is gehaald en de verlaging daarvan als gevolg van vlootverstillings doorzet. Er is niet gekozen voor automatische vrijgave van alle stappen in een keer op voorhand of besluitvorming over alle opeenvolgende stappen. Voor de automatische vrijgave op voorhand geldt dat dit te kwetsbaar is omdat er geen controle op het beginpunt is. Voor individuele stappen geldt dat besluitvorming hierover op jaarbasis te complex is, onder andere vanwege de samenloop met het proces van capaciteitsverdeling op de luchthaven. Los van deze systematiek op basis van geluid, geldt dat de luchthaven ieder jaar binnen de andere milieunormen en maatgevende kaders moet blijven, bijvoorbeeld die van de natuurvergunning.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nrs. 426, 437, 450, 471, 486, 489, 496, 514, 519, 559, 564, 577 en 584.

Vraag 3:

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe de CO₂-limitering uit het coalitieakkoord zich verhoudt tot dit ontwerpbesluit. Zijn aanvullende bepalingen nodig om het CO₂-plafond juridisch te implementeren? Zo nee, via welke instrumenten kan dit plafond worden opgelegd en gehandhaafd? Hoe verhoudt een groeipad richting 500.000 vliegbewegingen zich tot de klimaatdoelstellingen uit het coalitieakkoord? Wat zijn de juridische en beleidsmatige consequenties als het groeimodel uit het LVB zou worden verwijderd?

Antwoord:

In het coalitieakkoord is de afspraak opgenomen 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. Onderdeel hiervan is het monitoren van de CO₂-uitstoot, zodat het effect bepaald kan worden van maatregelen als vlootvernieuwing en het bijmengen van duurzame luchtvaartbrandstoffen.

Als het perspectief door middel van de systematiek van gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen uit deze LVB-wijziging zou worden verwijderd, is het maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen in het LVB vastgelegd. 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.

Het kabinet hecht daarom aan de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen over de jaren heen (het niveau van 2018 en 2019), vanwege het belang van Schiphol voor de economie. Zoals ook in het rapport Wennink wordt benadrukt, is een goede internationale bereikbaarheid daarvoor van groot belang. Het sterke Nederlandse luchtvaartstelsel met de hubfunctie van Schiphol is daarbij een belangrijk element. Een luchthaven die zo belangrijk is voor onze economie, kan echter in de optiek van het kabinet alleen goed functioneren als er ook rekening wordt gehouden met de omgeving. Bij een luchthaven van deze omvang hoort onvermijdelijk hinder. Het kabinet staat daarom voor grote opgaven, om de unieke positie van luchtvaart in Nederland te borgen, en tegelijkertijd deze meer in balans te brengen met de omgeving. Om die reden is het maatregelenpakket uit de balanced approach per november 2025 doorgevoerd, inclusief de capaciteitsbeperkingen voor het etmaal en de nacht. In de voorliggende LVB-wijziging is de systematiek voor een terugkeer van 478.000 naar 500.000 vliegtuigbewegingen opgenomen met de mogelijkheid om deze op een later moment in werking te laten treden bij koninklijk besluit, als blijkt dat het volledige geluidsdoel behaald is. De systematiek treedt dus niet automatisch bij vaststelling van het LVB in werking.

Vraag 4:

De leden van de D66-fractie vragen ten aanzien van de milieueffectrapportage (MER) naar de keuze voor de referentiesituatie. Kan de Minister de juridische argumentatie uiteenzetten om de feitelijke praktijk (Refahh) als primair vertrekpunt te hanteren, in plaats van het geldende LVB uit 2008? Hoe wordt voorkomen dat hiermee een onbedoeld precedent wordt geschapen voor het formaliseren van gedoogsituaties? Ook vragen zij de Minister waarom de voorhangprocedure is gestart, voordat het definitieve

advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer) beschikbaar was. Is de Minister bereid om eventuele essentiële aanbevelingen van de Commissie alsnog te verwerken in het definitieve besluit?

Antwoord:

In de mer-systematiek worden milieueffecten van het voorgenomen besluit afgezet tegen de referentiesituatie. Conform de mer-regelgeving is daarvoor uitgegaan van een situatie waarin regelgeving niet wordt aangepast, rekening houdend met autonome ontwikkelingen richting de toekomst (RefLVB). In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, omdat er naast het juridisch kader van het Luchthavenverkeerbesluit sprake is van anticiperend handhaven.

Voor het construeren van de LVB referentiesituatie moeten dus allerlei aannames worden gedaan over de theoretische situatie waarin de grenswaarden (laatstelijk aangepast in 2010 en daarna niet meer geactualiseerd vanwege het beleid van anticiperend handhaven) wel worden gehandhaafd. 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 het beleid van anticiperend handhaven van de afgelopen jaren. Het bevoegd gezag voor de mer (DGMI) heeft hierover aangegeven dat een benadering met twee referentiesituaties tegemoet komt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.¹⁹

Met oog op de adviesaanvraag bij de Commissie voor de mer, geldt dat het niet ongebruikelijk is 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.

Eventuele essentiële aanbevelingen van de Commissie zullen verwerkt worden in het definitieve besluit.

Vraag 5:

De leden van de D66-fractie lezen in de MER dat de kennis over de impact van ultrafijnstof (UFP) nog volop in ontwikkeling is. Kan de Minister toelichten hoe in dit ontwerpbesluit is omgegaan met het voorzorgsbeginsel, gezien de resterende onzekerheden? Uit de MER blijkt dat zelfs in de ondergrens van het voorgenomen alternatief ongeveer 150.000 ernstig gehinderden en 16.200 ernstig slaapverstoorden resteren. Kan de Minister uiteenzetten hoe deze gezondheidsgevolgen zijn gewogen in de besluitvorming? Op welke wijze zijn de daarmee samenhangende directe kosten (zoals gezondheidszorguitgaven) en indirecte kosten (zoals productiviteitsverlies en verminderde arbeidsparticipatie) betrokken bij de beoordeling van de proportionaliteit van dit ontwerpbesluit?

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, p.10.

Antwoord:

In het MER zijn de effecten van de Voorgenomen Activiteit (VA) op Ultrafijnstof (UFP)-concentraties in beeld gebracht. Er bestaan momenteel geen normen of grenswaarden voor de blootstelling aan UFP waaraan getoetst kan worden. Conform het advies van de Commissie mer over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau²⁰ is in het MER beoordeeld wat de gevolgen zijn voor blootstelling aan concentraties van meer dan 10.000 deeltjes/cm³. De Commissie mer verwijst daarbij naar de WHO-inschatting die een aantal deeltjes van meer dan 10.000 deeltjes/cm³ op dagbasis beschouwt als relatief hoog.

Uit het MER volgt dat het ontwerp-LVB ten opzichte van de referentiesituatie met anticiperend handhaven (REFahh) niet leidt tot een toename van de blootstelling aan UFP concentratie groter dan 10.000 deeltjes/cm³. Uit het MER volgt verder dat de concentraties UFP in de komende jaren verder dalen. In het LVB zijn daarom geen aanvullende maatregelen opgenomen voor vermindering van de UFP-emissies. Wel zijn in de ontwerpwijziging van het LVB 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.

Zoals in het antwoord op vraag 1 uiteen is gezet, heeft het kabinet in juni 2022 met het Hoofdlijnenbesluit Schiphol besloten om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven Schiphol en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Hiertoe is door het kabinet een brede afweging van verschillende publieke belangen gemaakt, die ook in de Hoofdlijnenbrief nader is toegelicht.

De maatregelen om het geluid rondom Schiphol terug te dringen zijn vervolgens bepaald in het kader van de balanced approach-procedure, en passen bij de invulling van de eerste –15% van het gestelde geluidsdoel van –20% ernstig gehinderden. Die maatregelen zijn vervolgens leidend voor het bepalen van de hoogte van de geluidnormen in het LVB. Het kabinet is in die zin ook gebonden aan de uitkomsten van het de balanced approach-procedure; dat wil zeggen dat de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure (en dus uit het gestelde geluidsdoel) wel redelijkerwijs mogelijk moet zijn binnen de gestelde normen.

Bij de gemaakte belangenafweging heeft het kabinet onder andere de afweging uit de balanced approach-procedure, de milieu-informatie uit het milieueffectrapport (MER) en onderzoek naar het economisch belang van Schiphol betrokken. Hiermee hebben zowel de belangen van de leefomgeving en de economische belangen een plek in de afweging gekregen.

Vraag 6:

De leden van de D66-fractie vragen met betrekking tot de stikstofproblematiek naar de verhouding tussen de aangekochte stikstofruimte en de algemene herstelopgave voor Natura 2000-gebieden. Hoe borgt de Minister dat dit ontwerpbesluit voldoet aan het additionaliteitsbeginsel uit de Habitatrichtlijn? Wat zijn de consequenties voor de uitvoering van dit

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 518.

LVB als er op het moment van inwerkingtreding nog geen onherroepelijke natuurvergunning is verleend?

Antwoord:

Onderdeel van het MER bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol is een passende beoordeling waarin de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld zijn gebracht. In deze passende beoordeling zijn ook de effecten van mitigerende maatregelen betrokken, zoals de beëindiging van agrarische activiteiten. Er is geen onderbouwing opgenomen dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Deze additionaliteitstoets komt aan de orde bij de verlening van de natuurvergunning.

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 Habitatrictlijn te voldoen. De ambities van het nieuwe kabinet zoals beschreven in het coalitieakkoord worden daarbij ook betrokken.

De Minister van LNV zal, als bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor Schiphol een nieuw besluit op de vergunningaanvraag moeten nemen. 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.²¹

Vraag 7:

De leden van de D66-fractie vragen de Minister om een integrale reactie op de kritische aandachtspunten uit de Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudegevoeligheid-toets (HUF-toets) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Specifiek ontvangen zij graag de antwoorden op de technische vragen die de ILT in haar brief van 16 januari 2026 heeft gesteld over onder meer de validatie van computersystemen, rapportagertermijnen en voorschriften voor baanonderhoud. Waarom is er in het ontwerpbesluit voor gekozen om voorstellen van de toezichthouder, zoals het invoeren van absolute grenswaarden voor emissies, niet over te nemen? Welke voorstellen heeft de ILT hiertoe precies gedaan? Hoe kijkt de Minister aan tegen de mogelijke fraudegevoeligheid door het gebruik van data van de sector zelf en welke maatregelen worden voorgesteld om dit risico te mitigeren?

Antwoord:

In het voorliggende LVB zijn de suggesties die ILT heeft gedaan zo goed mogelijk verwerkt. De bevindingen van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) zijn zo goed mogelijk verwerkt in zoals staat aangegeven in paragraaf 5.3 van de Nota van

²¹ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 582.

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.

Het ministerie heeft mede naar aanleiding van de opmerkingen van de ILT-Luchtvaartautoriteit in de algehele LVB-wijziging het proces rondom het beheersplan verder uitgebreid en beter geschetst hoe de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG) moet worden berekend en hoe hierover gerapporteerd moet worden. Daarbij is ook de rekenwijze in de Regeling milieu-informatie opgenomen.

De opvatting van de ILT-Luchtvaartautoriteit dat «de grondslag op basis waarvan baanonderhoud met een ministeriële regeling kan worden gereguleerd» onjuist zou zijn, deelt het ministerie niet. Zoals terecht door de ILT-Luchtvaartautoriteit opgemerkt is het aan het oordeel van de Minister óf er sprake is van een situatie waarin het onverkort handhaven van het LVB niet meer redelijk is. In het LVB is in artikel 1.1 bepaald dat groot onderhoud, gepland onderhoud of geplande werkzaamheden betreft ten aanzien van een baan ten gevolge waarvan het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd *in die zin* dat een of meer start- of landingsbanen óf rijbanen gedurende een aaneengesloten periode van langer dan 72 uur niet of verminderd inzetbaar zijn. De exploitant kan voor dit groot onderhoud op grond van artikel 8.23, eerste lid van de wet, de Minister verzoeken om een regeling op te stellen. Wanneer de ILT-luchtvaartautoriteit aangeeft dat een aanvulling (van deze aanvraag voor groot onderhoud) noodzakelijk is op artikel 3.1.5b tweede lid (motivatie exploitant voor aanvraag regeling), dan zal het ministerie dit overwegen en op grond van 3.1.5b lid 3 de exploitant aanvullende informatie kunnen vragen. Voor jaarlijks terugkerend regulier onderhoud geldt een andere benadering. Voor deze situaties is met artikel 3.1.5a expliciet vooraf een voorziening geregeld in het LVB (alsmede met de preferentietabellen in bijlage 4). Daarmee wordt de afweging die voorheen jaarlijks via ministeriële regelingen werd gemaakt, voor dit regulier onderhoud met deze wijziging in het LVB vastgelegd.

Vraag 8:

De leden van de D66-fractie vragen tot slot naar de voortgang van de afspraken met de luchtvaartsector. Wat is de reden dat er nog geen

formeel convenant met de belangrijkste gebruikers is gesloten? Als de veronderstelde geluidswinst die ten grondslag ligt aan het groeimodel in de praktijk niet (tijdig) wordt gerealiseerd, welke corrigerende mechanismen treden dan in werking? Wordt in dat geval de beschikbare capaciteit in het slotschema neerwaarts bijgesteld en, zo ja, op welke wijze en binnen welke termijn? Kan de Minister bevestigen dat groei uitsluitend plaatsvindt, als de geluidsreductie aantoonbaar en structureel is gerealiseerd?

Antwoord:

Voor de afspraken die in het kader van de balanced approach met KLM zijn gemaakt over de maatregelen «Inzet stillere toestellen in de nacht» en «Additionele vlootvernieuwing», geldt dat het ondanks een periode van intensief overleg niet is gelukt om tot overeenstemming over de inhoud van een convenant te komen. Vanwege de vertrouwelijkheid van die gesprekken wordt op de inhoud hiervan niet verder ingegaan. Via de monitoring wordt een vinger aan de pols gehouden bij de uitvoering van de maatregelen en of deze het beoogde effect behalen. De Kamer heeft op 2 april de resultaten van het eerste monitoringsmoment van het maatregelenpakket uit de balanced approach-procedure ontvangen.²² Zoals in de twaalfde voortgangsbrief Programma Omgeving Luchthaven Schiphol gemeld, heeft KLM per brief bevestigd nog altijd achter het te behalen effect van haar maatregelen te staan en indien die tekortschieten bereid te zijn compenserende maatregelen te treffen.²³ Indien het effect van de beoogde maatregelen achterblijft moet KLM de eerder aangeboden compenserende maatregelen ook daadwerkelijk treffen. Dat is weliswaar niet juridisch afdwingbaar, maar het ministerie gaat ervan uit dat KLM haar eigen toezeggingen nakomt. Daar zal KLM door het ministerie ook op worden aangesproken.

Voor Schiphol geldt dat zij de maatregel «Tariefdifferentiatie» per april 2025 heeft ingevoerd. Mede gelet daarop heeft het afsluiten van een convenant geen toegevoegde waarde. Het monitoren van het effect van de tariefdifferentiatie loopt mee in de totale monitoring van het maatregelenpakket. Daarmee heeft Schiphol haar bijdrage aan het maatregelenpakket gestand gedaan.

Als uit het derde, definitieve monitoringsmoment (na november 2026) blijkt dat de veronderstelde geluidswinst niet is behaald, resteert er een hoger percentage dan de veronderstelde -5% en dan zullen aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om het totale percentage van -20% te behalen. Hierover wordt na de definitieve monitoringsresultaten een besluit genomen. Over het groeipad terug naar 500.000 vliegtuigbewegingen is eerder aan de Kamer gemeld dat er pas perspectief ontstaat op verdere verstillings voor de omgeving en beheerste groei voor de luchtvaartsector, als het gestelde geluidsdoel van -20% is behaald.²⁴ Eerder is er geen groei mogelijk en toepassing van de groeiverdiensystematiek is ook geen automatisme in dit LVB. Daartoe zal eerst een besluit moeten worden genomen. Deze voorwaarde is ook opgenomen in de ontwerpwijziging van het LVB.

In de ontwerpwijziging van het LVB wordt voor het Totaal Volume Geluid (TVG) en de grenswaarden in de handhavingspunten uitgegaan van een scenario waarin de doelstelling van het maatregelenpakket van de balanced approach worden behaald. Daarmee is geborgd dat de

²² Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 593.

²³ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 584.

²⁴ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 583.

omgeving niet kan worden blootgesteld aan meer geluidbelasting dan met het maatregelenpakket is beoogd. Voor het groeimodel is in de ontwerpwijziging van het-LVB vastgelegd dat deze groei gepaard gaat met een afnemend TVG, zodat de geluidswinst door stillere toestellen 50–50 verdeeld wordt tussen omgeving (minder geluid) en groei van het aantal vliegtuigbewegingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

Vraag 9:

De leden van de VVD-fractie steunen het beëindigen van de langdurige gedoogsituatie. Kan de Minister bevestigen dat met dit ontwerpbesluit het anticiperend handhaven definitief wordt beëindigd en dat het nieuwe stelsel juridisch robuust is en standhoudt bij rechterlijke toetsing?

Antwoord:

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 maximaal aantallen vliegtuigbewegingen (478.000 jaarlijks, waarvan 27.000 in de nacht). Ook de maximale aantallen voor General Aviation en Maatschappelijk verkeer kunnen worden gehandhaafd. Het proces rondom de totstandkoming LVB is zorgvuldig uitgevoerd, waardoor het kabinet vertrouwen heeft in de robuustheid.

Vraag 10:

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de Minister de opvatting deelt met deze leden dat de grenswaarden dusdanig opgesteld moeten worden dat aan de randvoorwaarden van de uitkomsten van de balanced approach wordt voldaan, zonder dat aanvullende (operationele) restricties noodzakelijk zijn? Waarom wel, waarom niet?

Antwoord:

De maatregelen om het geluid rondom Schiphol terug te dringen zijn bepaald in het kader van de balanced approach-procedure. Binnen deze procedure zijn maatregelen vastgesteld om het geluid rond Schiphol terug te dringen. Deze maatregelen zijn vervolgens leidend voor het bepalen van de hoogte van de geluidnormen in het LVB. Het kabinet is in die zin ook gebonden aan de uitkomsten van de balanced approach-procedure. Dat wil zeggen dat de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure wel redelijkerwijs mogelijk moet zijn binnen de gestelde normen. Dat is dan ook geborgd in de ontwerpwijziging van het LVB.

Vraag 11:

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan garanderen dat de geluidslimieten onder het ontwerpbesluit voldoende robuust zijn voor toekomstige vlootsamenstellingen, veranderende bestemmingen en jaarlijkse variaties. Waarom wel, waarom niet?

Antwoord:

Ja, de grenswaarden zijn robuust voor variaties in de operatie, ook voor de toekomst. 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, en op de 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. Dit gaat bijvoorbeeld om weersinvloeden die tot ander baangebruik leiden, of een ander verkeersbeeld. De gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd voor zowel de huidige situatie als de toekomstige situatie (daarvoor is ook gekeken naar de verwachte situatie in 2030). Middels een statistische methode zijn, op basis van de resultaten van de gevoeligheidsanalyse, grenswaarden bepaald die robuust zijn voor (praktijk)variaties die op basis van de resultaten verwacht mogen worden. De marge zorgt ervoor dat de beoogde operatie ook in de praktijk met wisselende omstandigheden te realiseren is. Ook is in het LVB opgenomen dat de totale geluidbelasting voor de omgeving niet toeneemt (dit wordt geregeld middels het Totaal Volume Geluid (TVG)).

Dit levert een set grenswaarden op die «passend» is, in die zin dat de operatie onder normale omstandigheden, met variaties, nu en in de toekomst afgehandeld kan worden en waarmee tegelijkertijd bescherming wordt geboden aan de omgeving omdat geen niet-onderbouwde marges worden opgenomen.

Vraag 12:

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de Minister erkent dat door aanpassing van de grenswaarden het preferentieel baangebruik mogelijk moet blijven om zo geluidsoverlast over druk bevolkte gebieden te minimaliseren.

Antwoord:

De ontwerpwijziging van het LVB moet zorgen voor praktische en effectieve rechtszekerheid voor omwonenden. De ontwerpwijziging maakt het mogelijk dat het anticiperend handhaven kan worden beëindigd. Met de ontwerpwijziging worden er regels voor het preferentieel baangebruik toegevoegd aan het LVB en worden er nieuwe handhavingspunten geïntroduceerd in een groter gebied rond de luchthaven. In het LVB worden de regels voor preferentieel baangebruik toegevoegd aan de regels voor het gebruik van het luchtruim. Met preferentieel baangebruik worden de start- en landingsbanen ingezet die zo min mogelijk geluidshinder voor de omgeving opleveren.

- Regel 1 betreft het gebruik van een baanpreferentietabel op basis waarvan – gegeven de omstandigheden – de meest geluidpreferente baancombinatie kan worden ingezet. Die omstandigheden betreffen met name weersomstandigheden, aanwezig daglicht en baanbeschikbaarheid.
- Regel 2 betreft het gebruik van een tweede start- of landingsbaan op het moment dat het verkeersaanbod daartoe noodzaakt.
- Regel 3 betreft de verdeling van het startend en landend verkeer over de in gebruik zijnde banen.
- Regel 4 betreft het gebruik van de vierde baan. Om het gelijktijdig gebruik van twee start- en twee landingsbanen te beperken wordt een maximum vastgesteld van een (over een jaar) gemiddeld aantal vliegtuigbewegingen per dag op de vierde baan plus een maximum-aantal vliegtuigbewegingen per dag op die baan.

In de nieuwe situatie zijn de grenswaarden voor geluid leidend, mede gelet op de opdracht van de rechtbank Den Haag uit de uitspraak in de RBV-zaak over lokale rechtsbescherming. Echter de grenswaarden in de handhavingspunten zijn wel gedimensioneerd op basis van het preferentieel baangebruik inclusief marges voor verschillende weersituaties en voor het mogelijk maken van een normale operatie bij 478.000 vliegtuigbewegingen. Ultimo kan er worden afgeweken van de baangebruikswaarden, als dat nodig is om een overschrijding van een of meer grenswaarden in handhavingspunten te voorkomen. Als wordt afgeweken van de regels voor preferentieel baangebruik is motivering door de sector noodzakelijk.

Vraag 13:

De leden van de VVD-fractie vragen met betrekking tot regel 4 inzake het gebruik van de vierde baan, waarbij maximaal 80 vliegtuigbewegingen per dag en gemiddeld 40 per gebruiksjaar zijn toegestaan, hoe wordt voorkomen dat bij piekbelasting of verstoringen operationele knelpunten ontstaan. Is de Minister van oordeel dat deze begrenzing voldoende flexibiliteit laat om de operatie veilig en betrouwbaar te laten verlopen? Hoe wordt voorkomen dat deze norm in de praktijk onbedoeld capaciteitsbeperkend werkt?

Antwoord:

Regel 4 zorgt ervoor, zoals ook in vraag 12 aangegeven, dat het gelijktijdig gebruik van twee start- en twee landingsbanen wordt beperkt en een maximum wordt vastgesteld van een (over een jaar) gemiddeld aantal vliegtuigbewegingen per dag op de vierde baan plus een maximaal aantal vliegtuigbewegingen per dag op die baan.

Dit regelt dat de impact van het gebruik van secundaire banen wordt beperkt. Dit is een belangrijke regel om de bewoners rondom deze secundaire banen te beschermen. Deze regel zorgt niet voor een te beperken van flexibiliteit om de operatie betrouwbaar te laten lopen. Echter, mocht het stelsel van regels in de knel komen met de handhavingspunten, dan geldt dat in de nieuwe situatie de grenswaarden voor geluid leidend zijn, mede gelet op de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de RBV-zaak over lokale rechtsbescherming.

Vraag 14:

De leden van de VVD-fractie vragen met betrekking tot de beheersplannen bij dreigende overschrijding van grenswaarden (artikelen 4.2.1 en 4.2.2) hoe wordt voorkomen dat tussentijdse bijsturing leidt tot plotselinge capaciteitsbeperkingen gedurende het gebruiksjaar. Hoe wordt voorspelbaarheid voor luchtvaartmaatschappijen geborgd?

Antwoord:

In de beantwoording van vraag 11 is toegelicht hoe door middel van een gevoeligheidsanalyse rekening is gehouden met normale variaties om tot een robuuste set grenswaarden te komen. Dit geeft voldoende zekerheid dat de operatie onder normale omstandigheden kan worden uitgevoerd binnen de grenswaarden in de handhavingspunten, mits de totale geluidbelasting voor de omgeving niet toeneemt. Mocht er gedurende het gebruiksjaar toch sprake zijn van een dreigende overschrijding dan is het aan Schiphol om in samenspraak met de luchtverkeersleiding (LVNL) een beheersplan op te stellen als een overschrijding dreigt. Deze partijen hebben veel ruimte om zelf (onderbouwd) met maatregelen te komen,

alsook het moment te kiezen waarop die maatregelen in werking treden. Dit zijn maatregelen waarmee wordt gezorgd dat er ultimo binnen de handhavingpunten gebleven wordt. Dit kan betekenen dat wordt afgeweken van het preferentieel baangebruik. Een plotseling capaciteitsbeperking ligt dus niet voor de hand – er is immers een maandelijke rapportagecyclus, waardoor juist tijdig bijgestuurd kan worden indien nodig om binnen de grenswaarden te blijven.

Vraag 15:

De leden van de VVD-fractie lezen dat er is gekozen voor maximaal 16.624 bewegingen voor general aviation en 7.000 bewegingen voor maatschappelijk verkeer. Welke flexibiliteit bestaat er, indien maatschappelijke, humanitaire of veiligheidsbelangen daarom vragen?

Antwoord:

Er zijn enkele vluchten uitgezonderd van het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor general aviation dat is opgenomen in het ontwerpwijzigingsbesluit van het LVB. Deze worden benoemd in artikel 4.2.3c, derde lid van de ontwerpwijziging. Het betreft onder andere airborne-return-vluchten, positievluchten om gestrande passagiers op te halen, vluchten die zijn omgeleid vanwege onvoorziene weersomstandigheden of onvoorziene beperkingen op de oorspronkelijke luchthaven van bestemming en noodlandingen. Deze uitgezonderde vluchten tellen niet mee voor het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor general aviation.

Het maximumaantal vliegtuigbewegingen voor maatschappelijk verkeer van 7.000 vluchten is een realistische aanname van het verwachte aantal vliegtuigbewegingen, met een marge van 10% daarbovenop. In het maximumaantal voor maatschappelijk verkeer zit daarmee ruimte voor flexibiliteit. Mocht in onoverkomelijk geval het maximumaantal voor het einde van een gebruiksjaar in zicht komen, dan zal in overleg worden getreden met de gebruiker.

Vraag 16:

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de afzonderlijke handhavingpunten uit artikelen 4.2.1 en 4.2.2 in de praktijk groeibeperkend kunnen werken, ook wanneer het totale volume geluid binnen de norm blijft. Acht de Minister het mogelijk dat het stelsel van handhavingpunten eerder beperkend uitwerkt dan het totale geluidsplafond? Hoe wordt voorkomen dat hierdoor onbedoelde economische schade ontstaat?

Antwoord:

De grenswaarden in de handhavingpunten zijn gebaseerd op het voorgenomen gebruik van Schiphol en bieden ruimte om normale onzekerheden in de operatie te ondervangen, mits de totale geluidbelasting voor de omgeving niet toeneemt. Om te bepalen welke ruimte daarvoor nodig is, is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om voor ieder individueel handhavingpunt een onderbouwde grenswaarde te bepalen. In de beantwoording van vraag 11 en vraag 14 is nader toegelicht hoe de grenswaarden zijn bepaald en welke mogelijkheden Schiphol en de luchtverkeersleiding (LVNL) hebben om stuurmaatregelen te nemen indien een overschrijding dreigt. Het stelsel is hiermee voldoende robuust om het voorgenomen gebruik onder normale omstandigheden, met onzekerheden, mogelijk te maken.

Vraag 17:

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) in de uitvoeringstoets aangeeft dat de voorliggende stuurmaatregelen zullen leiden tot een andere verdeling van verkeer en daarmee tot meer overlast voor meer omwonenden, aangezien afgeweken wordt van de geluid-preferente werkwijze. Deze leden vragen de Minister uiteen te zetten hoe deze constatering van LVNL zich verhoudt tot het uitgangspunt van het LVB, namelijk het verminderen van hinder voor omwonenden?

Antwoord:

Zoals in de antwoorden op vragen 11 en 14 is aangegeven, bieden de grenswaarden in handhavingspunten voldoende geluidsruimte om de operatie conform de uitkomsten van de balanced approach-procedure onder normale omstandigheden te kunnen afhandelen, zonder de inzet van stuurmaatregelen (zie onder vraag 14). Mocht het nodig zijn om af te wijken van preferentieel baangebruik, kan dit alleen binnen de grenswaarden van alle handhavingspunten. Op deze manier worden zowel de bewoners in de omgeving van de «primaire banen», als ook die rondom de «secundaire banen» beschermd.

Vraag 18:

De leden van de VVD-fractie hebben vernomen dat LVNL verwacht begin maart een nieuwe uitvoeringstoets klaar te hebben van het voorliggende LVB. Deze leden vragen of de Minister bereid is de nieuwe uitvoeringstoets van LVNL zonder uitstel met de Kamer te delen, inclusief een toelichting op de eventuele gevolgen daarvan voor het ontwerpbesluit? Waarom wel, waarom niet?

Antwoord:

Het ministerie heeft LVNL in juli 2025 gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren op de algehele LVB-wijziging en in november op aanvullende onderdelen. LVNL heeft dus alles wat in de aanhangige LVB-wijziging zit getoetst. De bevindingen van LVNL zijn verwerkt in de algehele LVB-wijziging zoals aangegeven in paragraaf 5.4 van de Nota van Toelichting. Het ministerie blijft met LVNL in gesprek over de bevindingen van de uitvoeringstoetsen. Het ministerie heeft begin maart een nieuwe uitvoeringstoets, die LVNL op eigen initiatief heeft uitgevoerd, ontvangen. De uitvoeringstoets en de toelichting op de eventuele gevolgen voor het ontwerpbesluit ontvangt uw Kamer op korte termijn.

Vraag 19:

De leden van de VVD-fractie vragen hoe hard de grens van 500.000 vliegtuigbewegingen is. Indien technologische innovatie sneller verloopt dan voorzien en het totale volume geluid onder de vastgestelde grenswaarden blijft, biedt het ontwerpbesluit dan juridisch ruimte voor verdere groei zonder wijziging van het LVB? Of is daarvoor altijd een nieuw besluit vereist?

Antwoord:

De maximale aantallen vliegtuigbewegingen in het LVB mogen niet overschreden worden. Dit betreft 478.000 op het etmaal waarvan 27.000 in de nacht. Als er wordt besloten om het artikel met de gefaseerde terugkeer per koninklijk besluit in werking te laten treden, na het behalen van de -20% ernstig gehinderden, geldt dat er in stapjes meer vliegtuigbe-

wegingen mogelijk zijn. Daarbij hoort dan ook een lager zogenoemd «Totaal volume geluid» (TVG). Deze aantallen vliegtuigbewegingen gelden dan opeenvolgend als maximale grens tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen. Voor verdere groei bovenop de 500.000 vliegtuigbewegingen moet, als daartoe wordt besloten, een nieuwe wijziging van het LVB worden doorgevoerd. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met andere kaders dan geluid, zoals bijvoorbeeld de nu ontbrekende natuurvergunning.

Vraag 20:

De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van de emissiegrenswaarden in artikel 4.3.1 hoe de norm voor onder meer NO_x (72,6 gram per ton startgewicht) zich verhoudt tot internationale standaarden. Worden hiermee innovatie en vlootvernieuwing gestimuleerd, of bestaat het risico op een verplaatsingseffect naar luchthavens met minder strenge normen?

Antwoord:

De emissiegrenswaarden in het LVB hebben betrekking op stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. De verplichting om in het LVB Schiphol emissiegrenswaarden op te nemen volgt uit artikel 8.17, vijfde lid, onder c, van de Wet luchtvaart.

In artikel 4.3.1 zijn de emissiegrenswaarden (in gram per ton maximum startgewicht per gebruiksjaar) weergegeven voor de stoffen NO_x, VOS, PM2.5 en SO₂. In het vigerende LVB zijn ook emissiegrenswaarden opgenomen. Sommige van deze grenswaarden zijn in de algehele LVB-wijziging aangepast. Voor NO_x wijzigt de emissiegrenswaarde van 74,6 g naar 72,6 g per Maximum Take-Off Weight (MTOW). Dit is het gevolg van toepassing van recente inzichten in de rekenmethode voor vliegtuigemissies die ook zijn verwerkt in de Regeling Milieu-informatie Schiphol (RMI). Uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden in het voorliggende ontwerp-LVB is dat de bescherming voor de omgeving van Schiphol minimaal gelijkwaardig is aan de bescherming door het eerste luchthavenverkeerbesluit. De wijzigingen ten opzichte van de bestaande grenswaarden zijn uiteengezet in het deelrapport «Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol – Actualisatie gelijkwaardigheidscriteria Schiphol» bij het LVB.²⁵

Uit het Deelonderzoek Emissies, Luchtkwaliteit en depositie bij het MER volgt dat in de situatie met de voorgenomen activiteit naar verwachting aan de emissiegrenswaarden wordt voldaan. In welke mate deze grenswaarden innovatie en vlootvernieuwing stimuleren, is onbekend, maar het investeren in vliegtuigen die minder luchtverontreiniging per ton startgewicht veroorzaken helpt om binnen deze emissiegrenswaarden te blijven. De grenswaarden zullen naar verwachting niet leiden tot een verhoogd risico op een verplaatsingseffect naar andere luchthavens.

Vraag 21:

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de evaluatiebepaling in artikel II, waarin een vijfjaarlijkse evaluatie is voorzien, voldoende waarborg biedt. Acht de Minister het wenselijk om eerder te evalueren, indien blijkt dat het stelsel onbedoelde economische of operationele effecten heeft?

²⁵ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 585, bijlage 11 Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol.

Antwoord:

De termijn van vijf jaar sluit aan bij gangbare evaluatiecycli en borgt dat periodiek in ieder geval gekeken wordt naar de ontwikkelingen en de effecten van de geluidnormen, de normen voor lokale luchtverontreiniging en effecten op de ruimtelijke indeling rondom de luchthaven. Indien tussentijds blijkt dat het stelsel onbedoelde (neven)effecten heeft kan het kabinet ervoor kiezen om eerder te evalueren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA**Vraag 22:**

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn groot voorstander van een nieuw LVB voor Schiphol. Achttien jaar na het vorige LVB, met grote veranderingen in omstandigheden en de eisen waaraan de luchtvaart moet voldoen, meerdere rechtszaken die grote veranderingen eisen in de operatie en een absolute noodzaak om een einde te maken aan de jarenlange illegale operatie, is een nieuw LVB absoluut noodzakelijk. Het is wat deze leden betreft wel de bedoeling dat dit nieuwe LVB alle tekortkomingen van het oude LVB en de nu illegale of gedoogde praktijk herstelt en verbetert. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie moeten constateren dat het nu voorliggende concept vooral is bedoeld om de huidige veelal illegale en op belangrijke punten tekortschietende praktijk, te legaliseren in plaats van te beëindigen. Het nu voorliggende LVB faalt daarmee in zijn belangrijkste opdracht en kan zo geen steun krijgen. Een grondige herziening van uitgangspunten en aanpassing ervan is noodzakelijk.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat een goed LVB definieert wat de beschikbare milieuruimte is en vanuit deze beperking kijkt wat er mogelijk is voor de luchtvaart. Minder groepsrisico, minder geluid, zeer zorgwekkende stoffen (ZZS'en) en andere gezondheidsschadelijke effecten, samen met het vrijwaren van beschermde natuur voor overmatige schade en een absoluut pad naar klimaatneutraliteit zijn de randvoorwaarden. Daarbinnen moet een LVB zorgen voor de best mogelijke connectiviteit voor Nederland. Dat is in de ogen van deze leden iets totaal anders dan het legaliseren van de nu bestaande praktijk, met het vrijwel onbeperkt accommoderen van de wensen van de sector. Dit LVB zet zelfs de deur open voor meer vluchten, met meer uitstoot en schade. Het nu voorliggende LVB voldoet niet aan de noodzakelijke eisen van natuurbescherming, biedt onvoldoende bescherming tegen gezondheidsschade aan omwonenden, doet uit zichzelf niets voor het klimaat en voldoet niet aan de eisen van de rechtbank. Het leidt ook niet tot een routenetwerk dat maximaal batig is aan de behoeften van Nederland en draagt niet bij aan een duurzame en stabiele operatie. Wat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie betreft faalt het hiermee op alle belangrijke doelen.

Het oude LVB en de bestaande operationele praktijk zijn in strijd met het recht. Met mensenrechten, en de rechten van de natuur. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat deze rechterlijke uitspraken vragen om herstel van dit onrecht door de schadelijke gevolgen van de luchtvaart terug te brengen tot een niveau dat er geen schade meer optreedt en op die manier wordt voldaan aan de eisen van het recht. Deelt de Minister deze opvatting? Of is de Minister van mening dat het met wetten regelgeving legaliseren van de schadelijke activiteit en de schade aan mensen en natuur evengoed voldoet aan de eisen van de rechtbank? Kan de Minister dit verder toelichten?

Antwoord:

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.²⁶ Deze hernieuwde balans wordt vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (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 vervolgens een geluidsdoel gesteld van onder andere –20% ernstig gehinderden op het etmaal en –15% ernstig slaapverstoorden in de nacht.²⁷ 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 Geluidverordening²⁸ 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 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.

²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

²⁷ Het gestelde geluidsdoel is: –20% ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den} contour, –20% woningen binnen de 58 dB(A) L_{den} contour, –15% ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) L_{night} contour, –15% woningen binnen de 48 dB(A) L_{night} contour.

²⁸ Geluidverordening (EU) nr. 598/2014.

Vraag 23:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de rechtbank in de RBV-zaak drie grote misstanden constateerde. De belangen van Schiphol en de luchtvaartsector zijn decennialang boven de belangen van de omwonenden gesteld. Dit heeft geleid tot een enorme toename van de omvang van Schiphol ten koste van de omwonenden. Er is geen goede belangenafweging gemaakt die dit zou rechtvaardigen. Ten tweede wordt de omwonenden door de voortdurende geluidshinder grote schade toegebracht. Dit is strijdig met de mensenrechten. En ten derde is door de gedoogconstructie van het Nieuw Normen- en Handhavingstelstel (NNHS) een situatie ontstaan waarin de ILT onvoldoende kon handhaven op de operatie en de geluidsoverlast en omwonenden en andere belanghebbenden onvoldoende in staat waren om via juridische of bezwaarprocedures hun recht op te eisen. Ze waren rechteloos gemaakt. Deze leden willen graag van de Minister weten op welke manier het nu voorliggende LVB uitvoering geeft aan deze drie aspecten van het vonnis, de belangenafweging en onderbouwing ervan, de forse vermindering van de hinder, en gezondheidsschade ook buiten de 45dB-zone en het herstel van de rechtspositie van omwonenden en de mogelijkheid om de regels effectief te handhaven en de belangen van omwonenden te bewaken. Kan de Minister de onderzoeken en stukken delen over hoe deze belangenafweging is gemaakt? Wie heeft deze belangenafweging gemaakt? Is de Minister het met deze leden eens dat een dergelijke zware afweging en de criteria die hierbij horen, bij de Kamer horen te liggen en een apart debat vergen?

Antwoord:

De rechtbank heeft in de RBV-rechtszaak bevolen om de geldende wet- en regelgeving te handhaven en een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden – dus ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen – waarin bovendien de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen.

Het kabinet komt aan de bevelen van de rechtbank tegemoet door het anticiperend handhaven bij vaststelling van de LVB-wijziging te beëindigen. Vanaf het moment van de wijziging worden de grenswaarden voor geluid uit het LVB weer gehandhaafd. Bovendien worden in de voorliggende wijziging extra handhavingspunten voor geluid in een grotere omtrek vanaf de luchthaven toegevoegd. In het MER zijn overeenkomstig de geluidseffecten door middel van het berekend aantal ernstig gehinderden met een geluidbelasting van 45 dB(A) L_{den} of meer inzichtelijk gemaakt (voorheen, zoals in het MER bij het ontwerp-LVB NNHS (2020) een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{den} of meer). Ook de locaties van de handhavingspunten zijn in de LVB-wijziging gebaseerd op woonplaatsen die (deels) binnen de 45dB(A) L_{den} -contour liggen. Hierdoor liggen er ook handhavingspunten in woonkernen verder van de luchthaven. Op dit moment is dat tot ongeveer tot 17 kilometer vanaf de luchthaven, terwijl dat na de LVB-wijziging tot ongeveer 26 kilometer van de luchthaven het geval is. Tot slot wordt het aantal handhavingspunten voor geluid met de LVB-wijziging ook fors uitgebreid, voor het etmaal namelijk van 35 stuks naar 148 stuks.

Doordat het anticiperend handhaven met de inwerkingtreding van de algehele LVB-wijziging kan worden beëindigd en daarmee dus de gedoogsituatie van de geluidsgrenzen wordt beëindigd, kunnen omwonenden zich na vaststelling van het LVB weer beroepen op

grenswaarden voor geluid in handhavingspunten. Hierdoor wordt rechtsbescherming geboden aan een groter aantal omwonenden, in een groter gebied rondom de luchthaven.

Voor de beantwoording op de vragen over de belangenafweging, zie de beantwoording van vraag 22.

Vraag 24:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de RBV-zaak in belangrijke mate ging over de geluidshinder van mensen die buiten de 48dB-contour wonen en nu amper bescherming hebben. Verreweg de meeste mensen die hinder en gezondheidsschade ervaren van de luchtvaart, wonen buiten die 48dB-contour. Ook de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) en Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bevestigen dat en tijdens de zitting erkende de Staat dit ook voor de rechtbank. Erkent de Minister dit ook? En is de Minister het dan met deze leden eens dat deze omwonenden, vanuit de zorgplicht van de overheid, maar ook als gevolg van de uitspraak, veel meer effectieve bescherming tegen geluidsoverlast moeten krijgen? Kan de Minister toelichten hoe het nu voorliggende LVB effectief zorgt voor een forse reductie in hinder en gezondheidsschade voor deze groep? Kan de Minister bij de beantwoording van deze vraag ook ingaan op het groeiverdienmodel en de Alders-paradox, waarbij iets stillere vliegtuigen leiden tot kleinere geluidscontouren en daardoor meer gehinderden en meer vliegtuigen en daarmee meer gehinderden door piekgeluiden? Is, gezien de Alders-paradox, een groeiverdienmodel door stillere vliegtuigen überhaupt een reële mogelijkheid, als hinder en gezondheidsschade de definiërende factor zijn en niet TVG?

Antwoord:

In de voorliggende wijziging van het LVB worden extra handhavingspunten voor geluid in een grotere omtrek vanaf de luchthaven toegevoegd. In het MER zijn overeenkomstig de geluidseffecten door middel van het berekend aantal ernstig gehinderden met een geluidbelasting van 45 dB(A) L_{den} of meer inzichtelijk gemaakt (voorheen, zoals in het MER bij het ontwerp-LVB NNHS (2020) een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{den} of meer). Ook de locaties van de handhavingspunten zijn in de LVB-wijziging gebaseerd op woonplaatsen die (deels) binnen de 45dB(A) L_{den} -contour liggen. Tot slot wordt het aantal handhavingspunten voor geluid fors uitgebreid. Hierdoor wordt betere rechtsbescherming geboden, aan een groter aantal omwonenden, in een groter gebied rondom de luchthaven. Door de wijziging van het LVB ontstaat dus meer effectieve bescherming tegen geluidsoverlast voor omwonenden buiten de 48dB(A) L_{den} -contour, namelijk tot aan de 45 dB(A) L_{den} -contour. Hierbij wordt aansluiting gevonden bij de waarden van de niet-bindende WHO-richtlijnen voor vliegtuigeluid.

In het MER bij de LVB-wijziging is voor verschillende scenario's onderzocht wat de milieueffecten zijn, onder andere op het gebied van geluidbelasting en hinder, maar ook voor emissies en luchtkwaliteit. Hieruit blijkt dat de toepassing van de maatregelen uit de balanced approach-procedure in het LVB zorgt voor een positief effect op deze indicatoren.

Per november 2025 is een maatregelenpakket doorgevoerd dat moet zorgen voor minimaal –15% ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den} -contour en –15% woningen binnen de 58 dB(A) L_{den} -contour, bovenop autonome ontwikkelingen.

Door het kabinet is in mei 2025 besloten tot een invulling van de geluidswinst die behaald wordt na het behalen van het volledige geluidsdoel van –20%, volgens een systematiek met een verdeling van 50% van de verdere winst voor de luchtvaartsector en 50% voor de omgeving.²⁹ Deze systematiek is uitgewerkt in het voorliggende ontwerp-LVB.

Bij het ontwikkelen van de systematiek is in eerste instantie gekeken welke indicatoren als basis kunnen worden gebruikt om een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken. Aangezien meerdere belanghebbenden hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor een eenvoudige en overzichtelijke systematiek, is het de logische keuze om uit te gaan van het Totaal Volume Geluid (TVG) als norm. Het TVG betreft een eendimensionale maat die kort gezegd het geluid van alle startende en landende vliegtuigen op Schiphol bij elkaar optelt. Het TVG biedt een eenvoudig aangrijpingspunt om te sturen op de totale omvang van het geluid.

Tegelijkertijd waren er bij de uitwerking vragen over de lokale en regionale impact van verdere geluidsreductie in combinatie met een stijgend volume als gevolg van een generieke maat. Daarom is er een cross-check analyse uitgevoerd om te onderzoeken hoe de TVG-methodiek uitpakt voor de gelijkwaardigheidscriteria die bijvoorbeeld in de balanced approach-procedure zijn gebruikt (tellingen voor woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen berekende geluidscontouren). Daarnaast is onderzocht wat de verwachte lokale effecten van de methodiek zijn als gevolg van de hogere verkeersvolumes.

TVG gaat over het geluid. Sturen op een reductie van de TVG betekent dat objectief gezien het geluid zal dalen. In de analyses is ook aangetoond dat dit ook lokaal leidt tot een daling van geluidsbelasting. Echter hoe mensen een geluidsreductie en de resterende hinder ervaren is ook (deels) subjectief, ondanks een dalende geluidsbelasting kunnen mensen nog steeds hinder ervaren, bijvoorbeeld door een toegenomen frequentie. De inzet is wel dat eenieder ook de daadwerkelijke daling van geluid in zijn of haar omgeving als een beperking van hinder ervaart. Daarom wordt er ook voor gekozen om slechts de helft in te zetten voor een toename van vliegtuigbewegingen en vloeit de andere helft van de geluidswinst terug naar de omgeving. Daarbij moet opgemerkt worden dat luchtvaart helaas, maar onvermijdelijk, altijd gepaard gaat met hinder.

Met deze systematiek wordt daadwerkelijk ingezet op een verdere reductie van geluid, er wordt alleen niet gestuurd op andere hinderindicatoren. Daar wordt op dit moment wel aan gewerkt, maar het is op korte termijn niet mogelijk om in de voorliggende wijziging van het LVB uit te gaan van andere hinderindicatoren, zoals frequentie bij een afname van de (gemiddelde) geluidsbelasting en piekgeluid, omdat hiervoor de wettelijke basis in de Wet luchtvaart ontbreekt. Dit is een bijkomende reden dat gekozen is voor TVG als indicator.

Het resultaat is dat de methode op basis van het TVG qua lokale effecten gunstiger uitpakt voor de omgeving dan op basis van de gelijkwaardigheidscriteria. Oftewel, als gekozen zou worden voor de gelijkwaardigheidscriteria, zouden de stappen richting 500.000 groter en sneller worden. Verder bleek dat voor de onderzochte scenario's de lokale geluidseffecten voor alle gemeenten rondom Schiphol positiever zijn in de toekomstige eindsituatie (2030) met 500.000 vliegtuigbewegingen, dan in de beginsituatie met 478.000 vliegtuigbewegingen. Op alle locaties rondom Schiphol is er sprake van een vermindering van de geluidbe-

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 564.

lasting. Hierbij geldt wel dat dit niet op alle locaties in dezelfde mate is te verwachten.

Tot slot is bij de in het LVB opgenomen systematiek voor een gefaseerde terugkeer gekozen voor een combinatie van controle op de beginstap en automatisme in de vervolgstappen. Dit zorgt ervoor dat niet elk jaar een keuze hoeft te worden gemaakt over de volgende trede van de gefaseerde terugkeer en tegelijkertijd wel zeker is gesteld, dat de eerste TVG-waarde die benodigd is om de gefaseerde terugkeer in werking te laten treden, ook echt is gehaald en de verlaging daarvan als gevolg van vlootverstillings doorzet. Er is niet gekozen voor automatische vrijgave van alle stappen in een keer op voorhand of besluitvorming over alle individuele stappen. Voor de automatische vrijgave op voorhand geldt dat dit te kwetsbaar is omdat er geen controle op het beginpunt is. Voor individuele stappen geldt dat besluitvorming hierover op jaarbasis te complex is. Los van deze systematiek op basis van geluid, geldt dat de luchthaven ieder jaar binnen de andere milieunormen en maatgevende kaders moet blijven, bijvoorbeeld die van de natuurvergunning.

Vraag 25:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn sowieso benieuwd waarom het totaalvolume geluid is gekozen als maat voor de groeistappen in het groeiverdienmodel en niet een afname van (ernstig) gehinderden? Is het mogelijk, binnen de regels van dit LVB, dat het aantal mensen dat hinder ervaart niet of amper afneemt, maar dat als gevolg van het berekende TVG wel groeistappen mogelijk zijn, of door de sector kunnen worden afgedwongen? Kunnen groeistappen worden afgedwongen, ook als de wetgever, de handhavende instanties, de omgeving, lokale overheden of het kabinet dit niet wenselijk achten? Kan het niet-toekennen van groeistappen leiden tot claims vanuit de sector? Hoe kan dit worden voorkomen? En in hoeverre vormt dit LVB een juridische belemmering voor het realiseren van een aantal beleidskeuzes uit het regeerakkoord, zoals de nachtsluiting en het CO₂-plafond?

Antwoord:

Zie voor een toelichting op het Totaal Volume Geluid het antwoord op de vorige vraag. Aanvullend wordt gevraagd of het TVG wel kan dalen terwijl het aantal mensen dat hinder ervaart niet of nauwelijks afneemt. Het TVG gaat over het geluid; dit betekent dat objectief gezien het geluid zal dalen met een dalend TVG. In de analyses is ook aangetoond dat dit ook lokaal leidt tot een daling van geluidsbelasting. Echter hoe mensen een geluidsreductie en de resterende hinder ervaren is subjectief, ondanks een dalende geluidsbelasting kunnen mensen nog steeds hinder ervaren. Hier kan helaas niet op gestuurd worden, de inzet is wel dat eenieder ook de daadwerkelijke daling van geluid in zijn of haar omgeving als een beperking van hinder ervaart.

Met betrekking tot de werking van de systematiek geldt dat de voorwaarden voor de inwerkingtreding van de systematiek in het LVB staan opgenomen. De daadwerkelijke inwerkingtreding van de start van de systematiek is aan de Minister. Dit wordt gedaan door middel van een koninklijk besluit. Daarna volgen automatisch de vervolgstappen, maar geldt ook automatisch de verplichting van een reducerend TVG.

De ontwerpwijziging van het LVB vormt geen belemmering voor de uitvoering van het coalitieakkoord. Nieuwe ambities uit het coalitieakkoord, zoals aanvullende maatregelen in de nachtperiode, zullen separaat geregeld moeten worden. De komende maanden zullen de plannen uit het

coalitieakkoord nader uitgewerkt worden. Het kabinet acht het van belang om de rechtspositie van omwonenden zo snel mogelijk te herstellen en kiest er daarom voor het proces van deze wijziging van het LVB niet te laten wachten op de uitwerking van de ambities uit het coalitieakkoord.

Vraag 26:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de Kamer herhaaldelijk heeft gevraagd om een andere definitie van hinder door de luchtvaart dan decibellen en TVG, omdat dit een heel slechte maat is voor de hinder en gezondheidsschade die omwonenden ervaren. Het is een tamelijk eenvoudige manier om te vergunnen, maar een slechte maatstaf voor waar omwonenden last van hebben. Deze leden zien niets terug van deze wens in dit LVB. Sterker nog, het TVG lijkt maatgevend te zijn voor de meeste afwegingen, zoals het gelijkwaardigheidsprincipe, terwijl dit nou juist de slechtste maatstaf is vanuit het perspectief van omwonenden.

Antwoord:

Voor de introductie van andere geluids- en hinderindicatoren is op dit moment geen grondslag voorhanden in de wet luchtvaart, dus het is niet mogelijk om in dit LVB andere hinderindicatoren dan het TVG mee te nemen. Daarvoor zou een wijziging noodzakelijk zijn, die voorbereid wordt in het kader van de stelselherziening vliegtuiggeluid waarover de Kamer al eerder is geïnformeerd.³⁰ Het stelsel kan in 2030 in werking treden. Overigens geldt dat de manier waarop geluid nu op Schiphol wordt bepaald en berekend aansluit bij de meest recente internationale inzichten van geluidsbepaling. Aanvullende hinderindicatoren (zoals piekgeluid en frequentie) zouden een toevoeging kunnen zijn. Daarom wordt dit voor de langere termijn in het kader van het nieuwe stelsel vliegtuiggeluid onderzocht. Dat betekent echter niet dat de huidige normering onvoldoende zou zijn om een wijziging van het LVB op te kunnen baseren en/of onvoldoende bescherming bieden. Hoe mensen een geluidsreductie en de resterende hinder ervaren is immers (deels) subjectief. Ondanks een dalende geluidsbelasting kunnen mensen nog steeds hinder ervaren, bijvoorbeeld door een toegenomen frequentie. De inzet is wel dat de daadwerkelijke daling van geluid in de leefomgeving als een beperking van hinder wordt ervaren.

Vraag 27:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de notitie van To70 over gelijkwaardige bescherming niet ingaat op de overlast buiten de 45dB-contour. Hoe wordt deze groep, de grote meerderheid van huishoudens die overlast ervaart, meegenomen in het gelijkwaardigheidsprincipe? Als het de bedoeling is om omwonenden, collectief en individueel, er niet op achteruit te laten gaan, moet dan niet een effectieve definitie van hinder en gezondheidsschade, inclusief piekbelastingen, rustperiodes, nachtvluchten etc. de basis zijn? Graag een reactie. Voorts zijn deze leden ook benieuwd hoe de nieuwe inzichten over hinder en gezondheidsschade door geluidshinder, zijn meegenomen bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid. In het LVB of de bijlagen was hier niets over te vinden. Zijn de doelen en grenzen over wat aanvaardbare hinder is, meegegroeid met nieuwe inzichten of werkt het ministerie nog met blootstellingsnormen uit de vorige eeuw? Kan precies aangegeven worden wat de bronnen zijn waar dit op gebaseerd is? Komen de aantallen (ernstig) gehinderden waar de Minister nu van uitgaat, overeen

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nrs. 426, 437, 450, 471, 486, 489, 496, 514, 519, 559, 564, 577 en 584.

met de aantallen waar de GGD van uitgaat? Of zijn dit andere aantallen? Is in dit LVB rekening gehouden met de gezondheidsgevolgen van bijvoorbeeld windrichting en UFP? Met name voor kinderen en andere gevoelige groepen? Is de Minister het met deze leden eens dat het moeilijk te verantwoorden is dat UFP van Schiphol onze kinderen ziek(er) maakt, zoals uit het eerdere onderzoek van de GGD en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) bleek? Hoe komt dit terug in het LVB en welke maatregelen zijn genomen om dit tegen te gaan?

Antwoord:

Met oog op gelijkwaardige bescherming geldt dat volgens de Wet luchtvaart ieder besluit volgend op het eerste Luchthavenverkeerbesluit (te weten het LVB uit 2003) een beschermingsniveau moet bieden ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig of beter is aan het beschermingsniveau van het eerste besluit. Gelijkwaardigheid zegt daarmee iets over de bescherming van de omgeving als geheel, en niet over lokale of individuele bescherming.

De bescherming die uitgaat van de LVB-wijziging wordt uitgedrukt in de criteria voor gelijkwaardigheid. Voor geluid gaat dit om aantallen woningen en aantallen ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen specifieke geluidcontouren rondom de luchthaven. Om te bepalen of het voorgenomen besluit voldoet aan de criteria, wordt de bescherming die uitgaat van het voorgenomen besluit – uitgedrukt in aantallen woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen de geluidcontouren – vergeleken met de bescherming die uitgaat van het eerste besluit uit 2003, uitgedrukt in dezelfde criteria.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie mer over de notitie reikwijdte en detailniveau (NRD) is het gelijkwaardigheids criterium voor ernstige geluidhinder – dat voorheen alleen betrekking had op personen binnen de 48dB L_{den} -contour – nu uitgebreid met een criterium voor aantallen ernstig gehinderden binnen de 45dB L_{den} -contour. Hiermee wordt aangesloten bij het gebied waarin de handhavingspunten geplaatst worden.³¹

Voor lokale bescherming tegen geluid zijn met de grenswaarden in handhavingspunten weer lokale geluidnormen opgenomen. Er komen veel meer handhavingspunten dan in het oude stelsel (148 in plaats van 35 voor het etmaal, 59 in plaats van 25 voor de nacht), in een groter gebied rond de luchthaven. Voor de locatiebepaling van de handhavingspunten is gekozen om handhavingspunten te plaatsen in alle woonplaatsen binnen de 45dB (A) L_{den} -contour (en de 40dB (A) L_{night} -contour). Deze waarden sluiten aan bij de richtlijn over omgevingsgeluiden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), waarin staat dat geluid boven deze (advies)waarden in verband wordt gebracht met negatieve gezondheidseffecten en dat bij geluid tot deze waarden een bepaalde mate van hinder of slaapverstoring aanvaardbaar is. Door uit te gaan van deze contourwaarden wordt ook binnen het toepassingsbereik van de rekenmethodiek gebleven: als uitgegaan zou worden van een nog grotere contour (dus een waarde lager dan 45dB L_{den} en 40dB L_{night}) geldt een modelbeperking en worden de geluidsberekeningen minder betrouwbaar.

Voor wat betreft aanvullende hinderindicatoren wordt verwezen naar het antwoord op de vorige vraag.

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521.

In het MER is in het deelrapport luchtkwaliteit berekend welke gevolgen de voorgenomen activiteit heeft op de luchtkwaliteit rond Schiphol. Voor die berekeningen zijn modellen gebruikt waarin meteorologische gegevens waaronder de windrichting, zijn betrokken. In het deelrapport is ook een inschatting gemaakt van de effecten van de voorgenomen activiteit op de Ultra Fine Particles (UFP)-concentraties op en nabij het luchthaventerrein. Daaruit blijkt dat door de voorgenomen activiteit de concentraties UFP gelijk blijven of verbeteren en in de scenario's richting 2030 verder dalen. Daarom worden er in de voorgenomen LVB-wijziging geen verdere maatregelen getroffen die specifiek zijn gericht op het terugdringen van de blootstelling aan UFP. Wel zijn in het ontwerpwijzigingsbesluit specifieke maatregelen vastgelegd die gericht zijn op vermindering van luchtvaartemissies. Denk daarbij aan maatregelen als 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.

Vraag 28:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het verkeer, om het huidige aantal vliegbewegingen te legaliseren zo moet worden verdeeld dat naar verwachting van de ILT de overlast toe gaat nemen in een aantal gebieden, zoals Uithoorn. Hoe is dit te rechtvaardigen, als we weten dat dit tot gezondheidsschade bij omwonenden zal leiden en de rechtbank heeft bepaald dat dit een gebalanceerde afweging van belangen vereist en anders een schending van hun mensenrecht is? Hoe zijn de mensen die straks mogelijk meer overlast gaan ervaren, betrokken bij het maken van deze afweging? Kan de Minister, per adres of postcode, aangeven welke gebieden straks mogelijk meer overlast gaan ervaren dan eerder?

Antwoord:

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA spreken over een toename van overlast in een aantal gebieden, zoals Uithoorn. Ten opzichte van de praktijk van anticiperend handhaven is in de gehele omgeving rondom Schiphol sprake van een vermindering van de geluidbelasting, ook in gebieden als Uithoorn. Hierbij geldt wel dat de vermindering niet op alle locaties in dezelfde mate plaatsvindt.

De genoemde toename is ten opzichte van de verouderde grenswaarden uit het LVB 2008. Die grenswaarden zijn niet meer actueel, en worden sinds 2015 niet meer onverkort gehandhaafd. Sinds 2008 groeide de operatie op Schiphol van grofweg 400.000 naar 500.000 vliegtuigbewegingen. Daarnaast zijn er ook operationele wijzigingen doorgevoerd op het gebied van veiligheid, geluidreductie, en de sluiting van het Russische luchtruim. De nieuwe grenswaarden moeten passen bij een operatie van 478.000 vliegtuigbewegingen, aangezien dat de uitkomst van de balanced approach-procedure is. Vergelijken met de gedoogsituatie, waarin 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren, is er dus sprake van een reductie van de geluidbelasting, zowel totaal als in de afzonderlijke gebieden.

Op verzoek van omgevingspartijen is een indicatieve vergelijking gemaakt tussen de verouderde grenswaarden in de oude handhavingpunten en de (fictieve) grenswaarden die zouden gelden onder het nieuwe besluit als de oude locaties van de handhavingpunten zouden zijn aangehouden. De rapportage is in het kader van de start van de voorhangprocedure met de

Kamer gedeeld.³² Uit de analyse blijkt dat de grenswaarden in de meeste handhavingspunten significant (meer dan 1dB) lager uitvallen, en gemiddeld 3,73dB lager voor het etmaal en 5,29dB lager voor de nacht. Dat de grenswaarden overwegend lager uitvallen is het gevolg van het lagere nachtvolume en de tussentijdse vlootvernieuwing. Op enkele plekken gaan de grenswaarden omhoog. Het gaat om 7 locaties voor het etmaal en 3 locaties voor de nacht. De grootste toename is te zien bij voormalig handhavingspunt 20 (in het verlengde van de Schiphol Oostbaan) en voormalig handhavingspunt 25 (Uithoorn). Dit betreft bekende knelpunten uit de situatie met anticiperend handhaven, die het gevolg zijn van de hierboven beschreven ontwikkelingen in de operatie, zoals de toename van het aantal vluchten sinds 2008, en andere noodzakelijke operationele wijzigingen sinds die tijd. Qua hinderbeleving zal geen sprake zijn van een toename ten opzichte van de afgelopen jaren. De grenswaarden uit het LVB 2008 werden immers de afgelopen jaren niet toegepast en er was reeds sprake van een hogere geluidbelasting in de betreffende gebieden.

Vraag 29:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de HUF-toets uiterst kritisch is op het LVB en de gebrekkige mogelijkheden om te handhaven. Het voorliggende LVB is volgens de ILT niet handhaafbaar. Deze leden vinden dit een schokkende constatering. Juist voor een sector met een zo beroerde reputatie ten aanzien van het volgen van milieuregels als de luchtvaart, zou heel streng gecontroleerd en gesanctioneerd moeten (kunnen) worden. De ILT klaagt onder andere over niet nader omschreven of afgebakende bandbreedtes voor de «zich ontwikkelende geluidbelasting». Als die bandbreedte niet duidelijk is, hoe kan dan worden geanticipeerd op die ontwikkeling en de kans op overschrijding? Waarom bevat het systeem überhaupt bandbreedtes die niet duidelijk zijn afgebakend? Hoe groot zijn die marges precies en hoe en waarom is dit anders dan het nu is? De rapportageplicht en rapportagetermijnen schieten ook tekort en zijn onvoldoende voor effectieve handhaving. Herkent de Minister deze kritiek? Wat is er met de uitkomsten van de HUF-toets gedaan? Welke aanpassingen in het LVB zijn gedaan om de handhaafbaarheid beter te maken?

Antwoord:

De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft in de HUF-toets aangegeven dat er aanpassingen gedaan moeten worden om tot een handhaafbaar LVB te komen. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie verschillende aanpassingen gedaan en in het LVB opgenomen. De bevindingen van de HUF-toets zijn verwerkt in de algehele LVB-wijziging zoals aangegeven in paragraaf 5.3 van de Nota van Toelichting. Specifiek geldt dat de rapportagetermijnen zoals genoemd in de vraag zijn aangepast, ook is de afbakening van de bandbreedte met betrekking tot de zich ontwikkelende geluidbelasting (ZOG) aangepast. Deze ziet nu uitsluitend op weersvariaties die meegenomen dienen te worden om goede prognoses te maken.

Vraag 30:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden het van groot belang, ook in verband met de zeer ruime mogelijkheden om bijvoorbeeld voor baanonderhoud of om andere redenen af te wijken van de afspraken over baangebruik, dat goed is omschreven wat wanneer voor welk handha-

³² Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 585, bijlage 20 Vergelijking grenswaarden ontwerp LVB 2025 met vigerend LVB.

vingspunt en welke baan mag worden verwacht. Hoe meer uitzonderingen, hoe slechter. Dit zou de flexibiliteit sterk beperken, maar volgens deze leden is dat de enige manier om zinvolle afspraken over baangebruik te kunnen maken en garanties aan omwonenden te kunnen geven over de overlast waar zij aan worden blootgesteld. De ILT geeft aan dat er veel te veel uitzonderingen zijn en LVNL zelf extra redenen kan aanvoeren om af te wijken. Dit terwijl het voorliggende LVB stelt dat LVNL afwijkingen moet voorleggen aan de ILT en de ILT «uiteraard» per geval kan bepalen of die uitzonderingen gegrond zijn. Wie heeft dan het laatste woord?

Antwoord:

De regels voor preferentieel baangebruik moeten verschillende verkeerssituaties kunnen accommoderen, bijvoorbeeld omdat verschillende weersomstandigheden tot andere afwikkeling van het verkeer leiden. Om in al deze situaties een veilige operatie te kunnen garanderen moeten de regels met deze verschillende situaties rekening kunnen houden.

De baangebruiksregels worden nu voor het eerst vastgelegd, waardoor er ook voor het eerst daadwerkelijk op gehandhaafd kan worden. Belangrijk is om op te merken dat het LVB straks een combinatie van normen biedt die voor de omgeving moet zorgen voor een goede begrenzing van de operatie. Naast de baangebruiksregels gaat dat om de maximumaantallen vliegtuigbewegingen voor het etmaal en de nacht, een maximaal Totaal Volume Geluid en handhavingspunten voor een meer lokale bescherming.

In algemene zin heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit een discretionaire bevoegdheid bij haar toezicht. Dat mandaat ligt bij de ILT-Luchtvaartautoriteit.

Vraag 31:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de Minister of hij de mening deelt dat elk bedrijf, ook Schiphol, zelf marges dient aan te houden voor bijvoorbeeld planmatig onderhoud of te verwachten onvoorziene omstandigheden? Planmatig onderhoud van banen hoort een luchthaven zo te plannen dat het past binnen de operatie. Dat ongeplande noodreparaties dan kunnen leiden tot uitval, of extra vraag niet altijd kan worden geacommodeerd, is wat deze leden betreft een aanvaardbaar bedrijfsrisico, net als onvoorziene weersomstandigheden. Of is de Minister van mening dat Schiphol naar eigen inzicht en behoefte mag afwijken van de afspraken en regels? Hoe verhoudt dit zich tot de rechtszekerheid van omwonenden?

Antwoord:

De marges in de handhavingspunten bevatten geen ruimte voor groot onderhoud, dit zou leiden tot onnodige hoge marges die altijd en overal gelden en een beperktere bescherming van omwonenden. Op grond van de Wet luchtvaart kan de Minister van lenW bij ministeriële regeling vrijstelling van regels voor baan- en routegebruik verlenen en vervangende grenswaarden voor de geluidsbelasting in de handhavingspunten vaststellen als door groot onderhoud van een (rij)baan het normale gebruik van een luchthaven naar zijn oordeel ernstig wordt belemmerd. Hierbij kan de exploitant zeker niet naar eigen inzicht en behoefte afwijken van afspraken en regels. Indien de Minister het besluit neemt om, onder bepaalde voorwaarden, vrijstellingen te verlenen om af te mogen wijken van de baangebruiksregels, geldt dit onder strikte voorwaarden. Daarbij wordt de aanvraag van de exploitant vooraf uitgebreid getoetst.

Vraag 32:

Volgens de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie is, naast het vliegen volgens het strikt preferentieel baangebruik om zo druk bevolkte gebieden te ontlasten, ook afgesproken dat vliegtuigen Schiphol vanaf hoogte in glijvlucht (CDA) naderen en zo lang mogelijk hoog vliegen. Hoe is dit verankerd in het LVB? Kan en wordt hierop gehandhaafd? Zijn hier uitzonderingen op en, zo nee, waarom is juist het lang en laag aanvliegen een veelgehoorde klacht van bewoners uit Noord-Holland? Hoe kan toepassing van dit principe worden verbeterd?

Antwoord:

Een continu daalprofiel (Continuous Decent Operations; CDO) levert geluidwinst op in buitengebieden, omdat het vliegtuig langer op grotere hoogte wordt gehouden. De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft in 2024 onderzoek gedaan naar de toepassing van landingen met CDO's op Schiphol. De ILT-Luchtvaartautoriteit constateerde dat in 2023 en 2024 vaker CDO's worden toegepast op Schiphol dan in 2019. Dit blijkt uit analyses van de vluchtprofielgegevens van Eurocontrol. Deze toename is ontstaan zonder aanpassingen in de routestructuur of de vluchtafhandeling door LVNL. Er lijken dan ook kansen te zijn om, binnen de huidige operationele context, meer CDO's te vliegen. In 2025 ging de ILT-Luchtvaartautoriteit met luchtvaartmaatschappijen en LVNL in gesprek. Men wil uitzoeken wat nodig is om CDO-vliegen op de kortere termijn te stimuleren, gezien de huidige beperkingen (zoals het gebrek aan vaste aanvliegroutes overdag). Eerst moeten de partijen gezamenlijk een beter beeld creëren van de factoren die werkelijk een rol spelen bij de mogelijkheden en beperkingen en van hoe realistisch de verwachting is dat meer CDO's op korte termijn haalbaar zijn.

Voor een structurele inzet van CDO's zijn vaste naderingsroutes noodzakelijk. Binnen het programma luchtruimherziening van de Ministeries van IenW en Defensie wordt hieraan gewerkt, in nauw overleg met de omgeving. De implementatie van de Hoger Naderen projecten is voorzien tussen 2027 en 2035. De participatie van het leertraject Hoger Naderen rond Schiphol is in 2025 gestart. In samenspraak met een klankbordgroep met omgevingspartijen en andere stakeholders wordt in dat leertraject in het huidige luchtruim de ontwikkeling van een vaste nadering met CDO naar de Zwanenburgbaan voorbereid. Samen wordt bekeken welke lokale nuances van belang zijn, hoe effecten in beeld te brengen en de klankbordgroep levert een advies over de routeopties. Implementatie hiervan is vooralsnog voorzien in 2027.

Vraag 33:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de ILT onvoldoende juridisch is toegerust voor het opleggen van boetes bij overschrijdingen. Hoe kan dit worden gecorrigeerd? Welke (extra) bestuurlijke of juridische (dwang) middelen heeft de ILT nodig om effectief te kunnen handhaven? Is de Minister bereid om de wet hierop aan te passen? Wanneer kan de Kamer hier voorstellen voor verwachten?

Antwoord:

In het huidige stelsel is het in de praktijk 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. Om dit te versterken is in de ontwerpwijziging van het LVB

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 t.a.v. 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.

Vraag 34:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen verder dat de ILT vreest dat de uitbreiding van het aantal handhavingspunten wellicht kan leiden tot betere monitoring, maar zonder extra handhavingsmiddelen en ruimere normen voor overschrijdingen niet kan leiden tot minder overlast of betere handhaving van overlast. Onderkent de Minister deze conclusies? Hoe wordt dit gebrek in de regelgeving aangepakt?

Antwoord:

Zowel het aantal handhavingspunten, als de systematiek, scherpere normering en de handhavingsmogelijkheden zijn in de voorliggende ontwerpwijziging van het LVB aangescherpt. Het Ministerie van IenW herkent zich niet in het beeld dat er ruimere normen zijn opgenomen. Voor de handhavingsmiddelen geldt dat in reactie op de HUF-toets van de ILT-Luchtvaartautoriteit is geconstateerd dat een aanpassing van de Wet luchtvaart vereist is om het handhavingsinstrumentarium nog verder aan te scherpen en bijvoorbeeld de mogelijk te creëren om direct een bestuurlijke boete op te leggen. Dit is nu niet aan de orde, omdat dit een traject is wat meerdere jaren kan duren, en er door alle partijen en belanghebbenden waarde wordt gehecht aan het tijdig verankeren van de algehele LVB-wijziging voor een spoedig herstel van de rechtsbescherming van omwonenden. Daarom kan een wijziging van de Wet luchtvaart niet afgewacht worden. Tegelijkertijd kan

ILT-Luchtvaartautoriteit door de aanpassingen in dit LVB wel gaan toezien op de Zich Ontwikkelende Geluidsbelasting en heeft het de mogelijkheid om te sturen op beheersplannen die zien op de potentiële overschrijdingen van handhavingpunten en de maatregelen die worden genomen om dit te voorkomen. 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.

Vraag 35:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen ook dat de ILT meer nodig heeft (zeker 2 fte) en toegang tot de systemen en modellen die onder de monitoring zitten. Deze leden vragen de Minister om hier zorg voor te dragen en Schiphol opdracht te geven alle benodigde informatie en alle onderliggende systemen toegankelijk te maken voor de ILT. Deze leden vragen de Minister om vooral de ILT zelf te laten bepalen wat de ILT nodig heeft en de ILT hierin te faciliteren, wat dat ook moge zijn. Wat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie betreft, is een goed milieurapport onontbeerlijk voor een goed LVB. Deze leden zijn dan ook niet te spreken over het ontbrekende advies van de Commissie mer bij deze MER. Deze leden verzoeken de Minister bij dezen, om in alle gevallen uitgebreid in te gaan op de nog te ontvangen kritiek en aanbevelingen van de Commissie mer en goed te onderbouwen wat met deze aanbevelingen wordt gedaan. Een LVB met deze onderbouwing zou dan nogmaals aan de Kamer moeten worden voorgelegd.

Antwoord:

De capaciteit die de ILT-Luchtvaartautoriteit beschikbaar heeft voor het toezicht op Schiphol is onderdeel van een breder gesprek over het toezicht op de luchtvaart. In algemene zin verzekert het kabinet dat voldoende capaciteit beschikbaar is voor een adequaat toezicht.

De softwaresystemen van de sector spelen een belangrijke rol 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. 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 tijdig worden afgerond.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe omgegaan wordt met het advies van de Commissie voor de mer. Hiervoor geldt dat het niet ongebruikelijk is 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. Eventuele essentiële aanbevelingen van de Commissie worden uiteraard verwerkt in het definitieve besluit.

Vraag 36:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben, vooruitlopend hierop, zelf een aantal vragen en opmerkingen bij de MER. Om te beginnen zijn deze leden verrast over de keuze om niet het laatste legale LVB en de hier onderliggende vergunningen als uitgangspunt te nemen, maar de situatie in 2024. Een MER dient de effecten van een (gewijzigde) activiteit in beeld te brengen en te vergelijken met de uitgangssituatie. Maar de praktijk van 2024 is duidelijk illegaal, met een vernietigde natuurvergunning en een uitspraak in de RBV-zaak, die een heel forse afname van de hinder eist en de huidige praktijk in strijd met de mensenrechten verklaart. Hoe kan het dan volgens deze Minister dat deze meervoudig illegale situatie als referentiescenario is genomen? Immers geringe afnames van hinder, risico of uitstoot en depositie zouden dan al snel een verbetering zijn van de huidige praktijk, maar wel een legalisatie van wat nu illegaal is. Deelt de Minister deze conclusie? Klopt het dat op basis van de laatste legale vergunningen voor hinder en vervuiling, het inpasbare jaarvolume van 294.000 vliegbewegingen in 2024 en 335.000 in 2030 zou zijn, en dat dit de referentie zou moeten zijn voor verdere ontwikkeling? En dan zouden alle veranderingen een afgeleide moeten zijn van deze basis en niet de illegale volumes, hinder en emissies van nu? Is de Minister het met deze leden eens dat een illegale situatie, zoals de Schipholoperatie in 2024, nooit een goed fundament voor een legaal LVB kan worden, als de onderliggende tekortkomingen niet zijn opgelost? Kan de Minister bevestigen dat een juiste juridische referentiesituatie essentieel is voor een rechtsgeldige MER en natuurtoets? En dat deze voor dit LVB ontleend moet worden aan de milieutoestemming die volgt uit het besluit met de kleinste gevolgen voor Natura 2000-gebieden? Klopt dan ook de aannahme van deze leden dat dit voor stikstof het AW 2000 is en voor geluid het LVB 2008, zoals de Commissie mer al in 2024 heeft bevestigd? Zo nee, wat is dan wel volgens de Minister de laagste referentie die gebruikt zou moeten worden?

Antwoord:

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.

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 tegemoet komt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.³³

Onderdeel van het MER bij het ontwerpbesluit tot wijziging van LVB Schiphol is een zelfstandige passende beoordeling waarin de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld zijn gebracht. De referentiesituaties in deze passende beoordeling verschillen van de referentiesituaties die in het MER zijn gehanteerd voor de beoordeling van de andere milieueffecten.

In lijn met de passende beoordeling bij de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol die in 2023 door de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof is verstrekt, worden in deze passende beoordeling twee referentiesituaties gehanteerd, afhankelijk van het betreffende Natura 2000-gebied:

- Voor Natura 2000-gebieden aangewezen vóór 2003 wordt uitgegaan van het Aanwijzingsbesluit 2000 (AB2000) met maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer. Dit is een situatie voor de ingebruikname van de Polderbaan;
- Voor Natura 2000-gebieden aangewezen na 2003 wordt uitgegaan van het LVB 2008 en behoort het gebruik van de Polderbaan tot de referentiesituatie. Daarbij geldt dat het gebruik is beperkt tot 480.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer.

Op 4 juni 2025 heeft de rechtbank Den Haag de natuurvergunning vernietigd, maar naar het oordeel van de rechtbank heeft de (toenmalige) Minister voor Natuur en Stikstof de omvang van de referentiesituaties van Schiphol op de juiste wijze in kaart gebracht.

Vraag 37:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om niet een op zichzelf staande passende beoordeling te doen. Op basis van welke juridische analyse is de Minister van mening dat deze passende beoordeling afdoende is voor het verkrijgen van een natuurvergunning? Of verwacht de Minister dat Schiphol bij het aanvragen van een natuurvergunning een op zichzelf staande passende beoordeling zal doen? Zo ja, waarom is deze dan niet onderdeel van de MER? Kan de Minister toelichten waarom het door de sector en zijn voorganger(s) gewenste aantal vluchten vertrekpunt is, en niet het maximaal toelaatbare volgens de geldige milieunormen? Moet het maximale aantal vliegbewegingen niet gewoon passen binnen de milieugebruiksruimte en de grenzen van de geldige vergunningen, in plaats van de milieuruimte te vergunnen die nodig is voor het gewenste aantal vluchten? Is dat niet exact het punt waar de rechtbank in de RBV-zaak zo vernietigend over oordeelde? Deze leden ontvangen hier graag een uitgebreide reactie op.

Antwoord:

Onderdeel van het MER bij de integrale LVB-wijziging is een passende beoordeling waarin de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld zijn gebracht. In deze passende beoordeling zijn ook de effecten van mitigerende maatregelen betrokken.

³³ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, p.10.

De Minister van LVVN is bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol. De vernietiging van de natuurvergunning door de rechtbank Den Haag in juni 2025 betekent dat de Minister, als bevoegd gezag, een nieuw besluit zal moeten nemen op de aanvraag voor de natuurvergunning. Naar verwachting zal Schiphol hiertoe, als initiatiefnemer, haar eerdere aanvraag en passende beoordeling waar nodig moeten aanvullen en actualiseren. De passende beoordeling die ten grondslag lag aan de natuurvergunning uit 2023 vormt wel de basis voor de passende beoordeling in de MER. Bij het opstellen van de passende beoordeling in het MER is uitgegaan van actuele inzichten en rekenmethoden, onder meer ten aanzien van de aard en samenstelling van de vloot in de voorgenomen activiteit. De verschillen ten opzichte van de passende beoordeling die ten grondslag lag aan de natuurvergunning uit 2023 zijn benoemd in het MER-hoofdrapport (bijlage 4).

Dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een (wijzigings-) LVB los staat van de natuurtoets in het kader van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000- activiteit («natuurvergunning Schiphol»), maakt dat de discussie omtrent de natuurvergunning van Schiphol het ontwerp-LVB niet raakt. Beide zijn gescheiden trajecten.

Voor de gemaakte belangenafweging in het kader van de voorliggende wijziging van het LVB wordt verwezen naar het antwoord op vraag 23. De luchthaven dient inderdaad binnen de milieunormen te blijven.

Vraag 38:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in de MER dat het directoraat-generaal Milieu en Internationaal (DGMI) bepaalde wat de uitgangspunten voor het afleiden van de referentiesituatie zijn. Was het niet beter geweest om hier gewoon de rechter in te volgen, of desnoods de Kamer om een uitspraak te vragen? Welke maatregelen beschouwt het DGMI als juridisch en/of feitelijk onzeker of ondenkbaar en/of onhaalbaar? Is dit voor het DGMI technisch of politiek ondenkbaar of onhaalbaar? Welke juridische maatregelen moeten genomen worden om effectieve maatregelen juridisch houdbaar te maken? Als «het aantal vliegtuigbewegingen in de voorgenomen activiteit van 460.000 tot 500.000 niet mogelijk is binnen de grenswaarden van het vigerend LVB», waarom is het vigerend LVB met die aantallen vliegbewegingen dan nog steeds uitgangspunt en wordt het zichtjaar 2030 hiervan afgeleid? De MER spreekt over het optimaal inzetten van de beschikbare milieuruimte. Is dit een eufemisme voor maximale herrie binnen een norm, of een optimaal compromis na een belangenafweging?

Antwoord:

De volledige visie van DGMI als bevoegd gezag voor het MER op de te hanteren referentiesituatie is verwoord in de Reactienota Notitie Reikwijdte en Detailniveau van 12 november 2024.³⁴ Met de Commissie mer is het bevoegd gezag van mening dat het huidige LVB als juridische referentiesituatie moet worden gezien. In de reactienota is echter ook benadrukt dat er geen beletsel is om naast deze juridische referentiesituatie ook een tweede (referentie)situatie te beschrijven die uitgaat van de huidige situatie. Daarbij is ook ingegaan op de relevante gerechtelijke uitspraken. De wijze waarop hier vervolgens in het MER invulling aan is gegeven, komt voor rekening van de initiatiefnemer.

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521.

Om het aantal vliegtuigbewegingen tussen de 460.000 en 500.000 inpasbaar te maken zijn inderdaad maatregelen nodig. Deze maatregelen zijn in het voorgenomen LVB opgenomen. De milieueffecten van het voornemen moeten vergeleken worden met vigerend LVB uit 2008 met de aantallen vliegtuigbewegingen die in de zichtjaren 2024 en 2030 binnen het vigerend LVB inpasbaar zijn.

Het optimaal inzetten van de beschikbare milieuruimte moet gezien worden in het bereiken van de doelstelling van het LVB en de MER, namelijk het verminderen van de geluidbelasting voor omwonenden van Schiphol door de uitkomsten van de balanced approach-procedure te verankeren. Ten opzichte van het huidige toegestane gebruik van de luchthaven is er sprake van een belangenafweging met als doel om geluidbelasting voor omwonende te verminderen. Ten opzichte van de referentiesituatie van het vigerend LVB uit 2008 is er sprake van een toename van milieueffecten. De opstellers van het MER hebben de vergelijking met het huidige toegestane gebruik van de luchthaven als uitgangspunt genomen voor het beoordelen van het doelbereik van het LVB.

Vraag 39:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in de MER dat het afschalen van Schiphol naar een legaal aantal van 294.000 vliegbewegingen leidt tot forse veranderingen in de operatie en het gebruik van Schiphol en daarmee ook vliegtuigtypes, routes, mogelijk baangebruik, piekpatronen etc. Significant anders dan de huidige operatie. Dat zou Schiphol tot een dusdanig andere luchthaven maken dat deze lastiger vergelijkbaar is met de huidige illegale praktijk en daarom moeilijk vergelijkbaar in een MER. Maar leidt dit ergens tot extra overschrijdingen van de milieunormen of meer overlast en emissies? En dus aantasting van het gelijkwaardigheidsbeginsel of verslechtingsverbod voor de natuur? Leidt dit tot meer of minder gehinderden? Wordt met een dergelijke afschaling voldaan aan belangrijke onderdelen van het vonnis van de rechter in de RBV-zaak?

Antwoord:

In het MER zijn de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken met zowel de referentiesituatie van het anticiperend handhaven als het vigerend LVB. In hoofdstuk 3 van het hoofdrapport is beschreven hoe de verschillende voorgenomen activiteiten, zichtjaren en referentiesituaties zich tot elkaar verhouden. In de verschillende deelonderzoeken is de effectvergelijking met de LVB-referentie beschreven. Daaruit blijkt dat de milieueffecten bij de LVB-referentie significant lager uitvallen. Dit is conform verwachting gezien het veel lagere volume dat binnen deze mer-referentie mogelijk is.

Vanwege de gedoogsituatie zijn de grenswaarden 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 vluchten. Het volume dat binnen de oude grenswaarden past is dus niet een realistische weergave van de toegestane capaciteit. Daarnaast is uit het vonnis van de Hoge Raad over de voorgenomen Experimenteerregeling gebleken dat voor het beëindigen van het anticiperend handhaven indien dit leidt tot een exploitatiebeperking de balanced approach-procedure doorlopen moet worden.

Vraag 40:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat uit de MER duidelijk wordt dat met een toename van het aantal vliegbewegingen en vooral door toenemends grotere vliegtuigen, de emissies eveneens toenemen in plaats van afnemen. Wat deze leden betreft is dit tegen alle afspraken in. De toename van CO₂-emissies zou enigszins gecompenseerd kunnen worden door een grotere efficiëntie en extra bijmenging van sustainable aviation fuels (SAF). In hoeverre is de Europese bijmengverplichting voldoende om niet alleen groei van de CO₂-emissies te voorkomen, maar ook de beloofde afname te realiseren? In hoeverre zijn eerdere afspraken met de sector hierover afdwingbaar en welke handhavinginstrumenten heeft de Minister? In hoeverre moet groei ook worden verdiend met een afname van de CO₂-emissies, of is groei anderszins hieraan voorwaardelijk?

De mogelijke groei van het aantal vliegbewegingen, grotere vliegtuigen en de efficiëntieverbeteringen van motoren, leiden ook tot een toename van de NO_x-emissies. Hoe is een toename van deze emissies te rijmen met de gelijkwaardigheid? Deze strekt zich immers uit van geluid tot veiligheid én luchtkwaliteit? Hoe is een toename van stikstofemissies te rijmen met de afgesproken afname? Zeker in het licht van de vernietigde natuurvergunning? En zeker in het licht van de enorme opgaven voor natuurherstel, woningbouw, of het legaliseren van PAS-melders? Kan de Minister aan deze leden uitleggen hoe een toename van de emissies mogelijk is, als een totale afname ervan is afgesproken met de Kamer? En hoe dit is te rijmen met het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek (Remkes)? De conclusies van Remkes, overgenomen door de Kamer, hadden logischerwijs moeten leiden tot ontwikkeling van een absoluut en afnemend stikstofplafond voor de luchtvaart. In antwoord op Kamervragen van het lid Kröger (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, Aangangsel Handelingen, nr. 2061, 3 februari 2020) is door de Minister nog expliciet verwezen naar het (nog te ontvangen) advies van Remkes. Waarom zijn de relatieve emissieregels voor fijnstof, stikstof en zwavel voor Schiphol niet vervangen door absolute emissievolumes, zoals die gelden voor elke andere sector? Wat is er gedaan met de denkrichtingen over emissieregels voor verschillende stoffen, zoals beschreven door de ILT in de HUF-toets? Waarom zijn deze denkrichtingen niet verder opgevolgd?

Antwoord:

Het MER heeft verhoogde efficiëntie (door middel van vlootvernieuwing) en de bijmenging van Sustainable Aviation Fuels (SAF) meegenomen in de berekeningen en constateert dat de CO₂-emissies per vliegtuigbeweging daarmee afnemen. Dit betekent dat een groei in het aantal vliegtuigbewegingen niet automatisch betekent dat de totale CO₂-emissies toenemen. De berekende afname in CO₂-emissies per vliegtuigbeweging in het MER wordt met behulp van de Europese bijmengverplichting gerealiseerd. De Europese bijmengverplichting is het enige afdwingbare instrument voor SAF en de Nederlandse Emissieautoriteit houdt hier toezicht op. In het ontwerp besluit zijn geen afspraken vastgelegd over de CO₂-emissies in relatie tot de ontwikkeling van de luchthaven. Wel is er in het coalitieakkoord een CO₂-limitering opgenomen voor de burgerluchtvaart op luchthaven Schiphol en Lelystad, waarbij de gezamenlijke emissies in 2030 niet hoger dan de emissies van Schiphol in 2024 mogen zijn. Hierbij zal bijvoorbeeld gekeken worden naar maatregelen als vlootvernieuwing en het bijmengen van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAFs). Daarnaast zal gekeken worden hoe de CO₂-uitstoot op een goede manier te monitoren.

In het vigerende LVB zijn grenswaarden opgenomen voor de emissies van CO, NO_x, VOS, SO₂ en PM10. Deze grenswaarden worden relatief genoemd omdat ze gekoppeld zijn aan het startgewicht van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen. Het nadeel van relatieve grenswaarden is dat deze beperkt sturend zijn. Dit heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit ook opgemerkt bij de toetsing van de ontwerpwijziging LVB. Een mogelijk alternatief is het vervangen van de relatieve grenswaarden door absolute grenswaarden voor totale maximale uitstoot. Omdat er op dit moment nog onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is om absolute grenswaarden voor verschillende stoffen vast te stellen zijn in de voorgenomen LVB-wijziging de relatieve grenswaarden voorlopig gehandhaafd. Daarbij is wel een aantal wijzigingen doorgevoerd. De wijzigingen ten opzichte van de bestaande grenswaarden waarden zijn uiteengezet in het deelrapport «Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol – Actualisatie gelijkwaardigheidscriteria Schiphol» bij het LVB.³⁵ Uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden in het ontwerpwijzigingsbesluit LVB is dat de bescherming voor de omgeving van Schiphol minimaal gelijkwaardig is aan de bescherming door het eerste luchthavenverkeersbesluit. Op 25 april 2025 is de Kamer geïnformeerd over vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies.³⁶ De Kamer zal op korte termijn worden geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en over de vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren.

In het MER zijn de effecten van NO_x-emissies op de lokale luchtkwaliteit en de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden gedetailleerd in beeld gebracht en getoetst aan wettelijke eisen. Daarbij is rekening gehouden met de effecten van vlootvernieuwing op de NO_x-emissies. Relevant hierbij is de herziene EU-richtlijn Luchtkwaliteit met de aangescherpte grenswaarden die 10 december 2024 in werking is getreden. Op dit moment wordt gewerkt aan de implementatie van deze richtlijn.³⁷ Relevant daarbij is de verplichting tot het opstellen van routekaart(en) bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden vanaf 2030. Deze moeten uiterlijk 31 december 2028 gereed zijn. In de routekaart staan beleid en maatregelen waarmee dergelijke overschrijdingen voorkomen moeten worden. Dit vergt gezamenlijke inspanningen en maatregelen van Rijk, provincies, gemeenten, burgers en bedrijven. Bij het bepalen van eventuele maatregelen kan ook worden gekeken naar mogelijke aanvullende emissiereducties op luchthavens.

In het coalitieakkoord 2026 wordt uitgegaan van het begrenzen van de emissieruimte en een geborgde emissiereductie in alle sectoren (landbouw, industrie, mobiliteit). Dit betekent een reductiedoel voor de sector mobiliteit als geheel.

Vraag 41:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de MER ervan uitgaat dat de emissies van Schiphol mogelijk stijgen en in elk geval niet significant zullen dalen en als gevolg daarvan ook de concentraties rond de luchthaven niet significant zullen dalen. Slechts de gestage verschoning van het wegverkeer rondom Schiphol en de stappen naar een emissievrije grondafhandeling helpen bij het langzaam terugdringen van schadelijke concentraties luchtvervuiling waar omwonenden aan worden blootgesteld. Deze leden constateren dat de weer groeiende

³⁵ <https://www.platformparticipatie.nl/luchthavenverkeerbesluit-schiphol/lvb-documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=3201360>.

³⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1229.

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/30/implementatie-herziene-eu-richtlijn-luchtkwaliteit-en-aanbieding-rapport-overlegorgaan-fysieke-leefomgeving>.

luchtoperaties van Schiphol deze vervuiling gestaag blijven aanvullen tot dezelfde gezondheidsschadelijke niveaus en dat met het voorliggende LVB niet kan worden voldaan aan de nieuwe normen die in 2030 van kracht worden. De MER stelt dat met een gelijkblijvende of gering wijzigende emissie op Schiphol door dit LVB, het LVB «niet in betekenden mate» bijdraagt aan de overschrijding. De overschrijding van de gezondheidsnorm voor luchtvervuiling is als gevolg van deze redenering een gevolg van de norm, niet van de vervuiling. Is de Minister het hiermee eens? Is het niet zo dat dit LVB simpelweg emissies toestaat die leiden tot een normoverschrijding? Legaliseert dit LVB wel een toename van de luchtvervuiling ten opzichte van het RefLVB? Is dit aanvechtbaar voor de rechter? Waarom moet Schiphol, of deze Minister er niet actief voor zorgdragen dat we in 2030 gewoon overal aan de norm voldoen en we de tussenliggende periode gebruiken voor het nemen van maatregelen die dit bewerkstelligen? Is de reden voor het pas op termijn invoeren van de nieuwe grenswaarden niet juist dat we maatregelen kunnen nemen om normoverschrijdingen in de toekomst te voorkomen? Is het niet deze Minister die zelf systeemverantwoordelijke is voor die nieuwe luchtkwaliteitsnormen? Deze leden ontvangen hier graag een uitgebreid antwoord op.

Antwoord:

In het MER zijn de effecten van de voorgenomen activiteit op de lokale luchtkwaliteit in beeld gebracht en beoordeeld. De beoordeling van de luchtkwaliteit voor het zichtjaar 2024 is uitgevoerd op basis van de wettelijke omgevingswaarden zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Voor het zichtjaar 2030 is de beoordeling gebaseerd op de nieuwe Europese grenswaarden, waaraan in 2030 voldaan dient te worden.

Als de voorgenomen activiteit leidt tot een concentratietoename op locaties waar de totale (achtergrond)concentratie hoger is dan de omgevingswaarde of grenswaarde, is beoordeeld in hoeverre de voorgenomen activiteit leidt tot een concentratiebijdrage die hoger is dan de grens voor niet in betekende mate (NIBM-grens). In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is opgenomen dat toetsing aan de omgevingswaarden niet nodig is op locaties waar projecten niet in betekende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging (toename van de jaargemiddelde concentratie NO_2 en PM_{10} van minder dan $1,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$).

Uit het MER volgt dat de voorgenomen activiteit niet tot concentratietoenames leidt ten opzichte van de referentiesituatie met anticiperend handhaven (REF_{AHH}).

Ten opzichte van de referentiesituatie LVB (REF_{LVB}) zijn in de voorgenomen situaties wel toenames berekend. Voor fijn stof (PM_{10} en $\text{PM}_{2,5}$) blijven deze concentratietoenames onder de NIBM-grens. Voor stikstofdioxide (NO_2) worden wel op een aantal relevante toetspunten toenames berekend (ten opzichte van REF_{LVB}) die hoger zijn dan de NIBM-grens. Het gaat daarbij om toenames bij enkele woningen waar in 2030 een overschrijding wordt verwacht van de nieuwe Europese grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie NO_2 .

Ik hecht eraan hierbij op te merken dat de REF_{LVB} een (theoretische) situatie betreft waarin het huidige gebruik van de luchthaven passend is binnen de grenzen van het vigerend LVB. De milieueffecten die voor het MER bepaald zijn op basis van deze theoretische situatie kennen een grote onzekerheid.

De herziene EU-richtlijn Luchtkwaliteit met de aangescherpte grenswaarden is 10 december 2024 in werking getreden. Op dit moment wordt binnen mijn ministerie gewerkt aan de implementatie van deze richtlijn.³⁸ Relevant daarbij is de verplichting tot het opstellen van routekaart(en) bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden vanaf 2030. Deze moeten uiterlijk 31 december 2028 gereed zijn. In de routekaart staan beleid en maatregelen waarmee dergelijke overschrijdingen voorkomen moeten worden. Dit vergt gezamenlijke inspanningen en maatregelen van Rijk, provincies, gemeenten, burgers en bedrijven. Bij het bepalen van eventuele maatregelen kan ook worden gekeken naar mogelijke aanvullende emissiereducties op luchthavens.

Vraag 42:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben in de stukken ook niet kunnen ontdekken hoe de stikstofemissie van de luchtvaart teruggebracht zou moeten worden. De eerdere beloftes over een emissievrije grondoperatie blijken aanzienlijk lastiger uit te voeren dan eerder aangenomen. De vooruitgang en dus de afname van de emissies is minimaal en zal naar verwachting verdere vertraging oplopen. Dit leidt tot slechts zeer geringe afnames van NO_x-emissies en dus amper ruimte om intern te salderen. Extern salderen via landbouwemissies is expliciet tegen de wens van de Kamer. De Kamer heeft zich expliciet uitgesproken tegen het opkopen van emissierechten van veehouderijen en expliciet uitgesproken voor het verminderen van emissies binnen elke sector en tegen een uitruil van NO_x en NH₄. Desondanks heeft Schiphol precies dit gedaan. Kan de Minister ingaan waarom dit in de ogen van de regering een afdoende oplossing is en in lijn met wat de wetgever wil?

Antwoord:

In het MER zijn de NO_x-emissies in beeld gebracht in de situatie met de voorgenomen activiteit. Op basis van deze emissies, en ook de emissies van NH₃ en SO₂, zijn de bijdragen van vermestende en verzurende depositie op de natuur bepaald. Daarbij is onder meer uitgegaan van actuele inzichten over de verwachte ontwikkeling van de emissies van de grondoperatie. De berekende depositiebijdragen in de situatie met de voorgenomen activiteit zijn intern gesaldeerd met de depositiebijdrage in de referentiesituatie. De ruimte voor intern salderen wordt bepaald door de emissies en de daaruit volgende depositiebijdrage in de referentiesituatie, en niet door de ontwikkeling van de emissies zoals in de vraag lijkt verondersteld.

Uit de passende beoordeling die deel uitmaakt van het MER volgt dat een aanzienlijk deel van stikstofdepositie in de situatie met de voorgenomen activiteit kan worden gemitigeerd met intern salderen. In een aantal gebieden resteert na intern salderen nog een relatief beperkte opgave. Deze wordt gemitigeerd met extern salderen.

De huidige wetgeving biedt ruimte voor mitigatie op basis van extern salderen en voor uitruil van NO_x en NH₃. In de uitspraak van de rechtbank Den Haag van juni 2025 over de natuurvergunning oordeelt de rechter dat extern salderen van NH₃ van de saldovende bedrijven met NO_x van de voorgenomen activiteit geen nadelig effect heeft voor de natuur.³⁹ Ook oordeelt de rechtbank dat extern salderen mogelijk is, mits wordt voldaan

³⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/30/implementatie-herziene-eu-richtlijn-luchtkwaliteit-en-aanbieding-rapport-overlegorgaan-fysieke-leefomgeving>.

³⁹ <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:9782>.

aan de eisen die gelden voor mitigerende maatregelen, waaronder het zogenoemde additionaliteitsvereiste.

Vraag 43:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat in eerdere rechtszaken ook is vast komen te staan dat het additionaliteitsvereiste voor zwaar belaste natuurgebieden veel meer vraagt dan het compenseren van de eigen emissies. Zolang deze natuurgebieden veel zwaarder zijn belast dan zou moeten, valt er geen emissieruimte vrij om andere activiteiten mee te compenseren of legaliseren. Dit is meermaals bevestigd en heeft ook geleid tot de vernietiging van de natuurvergunning die onterecht is verleend door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Waarom is diezelfde, door de rechtbank afgewezen methodiek nog steeds uitgangspunt voor Schiphol, LVVN en dit LVB? Als een nieuwe aanvraag op dezelfde basis kansloos is en een geldige natuurvergunning vereist voor een legale operatie, dan kan dit toch niet leiden tot een legaal LVB? De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het ARCADIS-rapport Externe saldering Schiphol over de opgekochte stikstofrechten dat voor elk landbouwbedrijf telkens de laagste waarde uit de Regeling Ammoniak en Veehouderij (RAV, oud) of de Omgevingswet (nieuw) is gekozen. Dit om zogenaamd conservatief te zijn. De wet schrijft echter voor dat de emissiefactor horende bij het stalsysteem moet worden gekozen en niet een zelfgekozen variant. Daarmee koopt Schiphol feitelijk minder stikstofrechten dan er juridisch bestaan en dat zou dan een ondercompensatie zijn. Ondercompensatie zou dan betekenen dat de vergunning, als die wordt aangevochten, niet kan standhouden. Maakt dat de aangevraagde, verleende, vernietigde en wederom opgevoerde natuurvergunning niet nogmaals extra kwetsbaar?

Antwoord:

Onderdeel van het MER bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol is een passende beoordeling waarin de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld zijn gebracht. In deze passende beoordeling zijn ook de effecten van mitigerende maatregelen betrokken, zoals de beëindiging van agrarische activiteiten.

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

In de passende beoordeling bij de ontwerpwijziging van het LVB is geen motivatie opgenomen dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. 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.⁴⁰

Hoewel nog een herstelbesluit over de natuurvergunning moet worden genomen waarbij wordt onderbouwd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, is ervoor gekozen om de procedure die uiteindelijk moet leiden tot een vastgesteld LVB voort te zetten. Gelet op de uitspraak in de RBV-zaak is de opdracht zo snel mogelijk te komen tot een gewijzigd LVB waarin rechtsbescherming van omwonenden wordt hersteld. De motivatie dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan overstijgt het project en is bijvoorbeeld afhankelijk van de maatregelen die het rijk en provincies gaan nemen om aan de natuurdoelen te voldoen. De additionaliteitstoets komt aan de orde bij de verlening van de natuurvergunning.

In reactie op de vraag over de gehanteerde emissiefactoren voor de stalsystemen waarvan is uitgegaan in het rapport «Externe saldering Schiphol»⁴¹ bij de berekening van de depositiebijdrage van de saldogevende bedrijven het volgende.

Het rapport waarnaar wordt verwezen is een actualisatie van het rapport uit 2023 dat is door Arcadis is opgesteld als onderdeel van de passende beoordeling bij de aanvraag van de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol die in 2023 door de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof is verstrekt.⁴²

Royal Schiphol Group NV heeft zelfstandig overeenkomsten gesloten met agrarische bedrijven, waarin is overeengekomen dat de agrarische bedrijven hun activiteiten (geheel of gedeeltelijk) beëindigen. Door Arcadis is de depositieafname berekend die hoort bij de beëindiging van deze agrarische activiteiten en deze afname is betrokken in de passende beoordeling. Bij de berekening van de depositieafname in de bovengenoemde actualisatie is uitgegaan van emissiefactoren voor stalsystemen zoals opgenomen in de huidige vigerende versie van de Omgevingswet (Ow). In enkele situaties is uitgegaan van een lagere emissiefactor. Dit betreft situaties waarin de emissiefactoren waarvan was uitgegaan in het 2023-rapport lager zijn dan de emissiefactoren uit de vigerende Ow. Arcadis noemt dit een conservatieve benadering omdat de depositieafname waarmee extern wordt gesaldeerd hierdoor lager is dan wanneer was gerekend met de emissiefactoren uit de vigerende Ow. De onderbouwing dat de depositiebijdrage in de situatie met de voorgenomen activiteit volledig wordt gemitigeerd, wordt met deze keuze niet minder robuust.

De vraag in hoeverre deze keuze gevolgen kan hebben voor de kwetsbaarheid van een nieuwe natuurvergunning valt buiten de reikwijdte van deze passende beoordeling die is opgesteld als onderdeel van het MER bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol.

⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/12/19/lvvn-geeft-gedoogbesluit-af-voor-luchthaven-schiphol>.

⁴¹ <https://www.platformparticipatie.nl/luchthavenverkeerbesluitschiphol/lvb-documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=3201359>.

⁴² <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-09/Deelrapport%203e%20-%20Externe%20saldering%20-%20Deelrapporten%20Schiphol%20Airport%2025%20september%202023.pdf>

Vraag 44:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in de stukken dat het risicogewicht (TRG) toeneemt als gevolg van alsmar grotere vliegtuigen, zonder dat het aantal vliegtuigen evenredig afneemt. Het plaatsgebonden risico neemt zelfs met 22% toe en het aantal kwetsbare gebouwen met 31%. In hoeverre is een toename in lijn met het gelijkwaardigheidsbeginsel? In hoeverre is de veiligheidsregio zich bewust of voorbereid op een toename van risico's en mogelijke gevolgen? Hoe kan de Minister een toename van het risico voor de omgeving verantwoorden aan de omgeving en hoe is de omgeving betrokken bij deze afweging?

Antwoord:

De Totaal Risicogewicht (TRG)-grenswaarde in het LVB is ongewijzigd. Voor wat betreft het ontwerpbesluit geldt dat het voldoet aan de criteria voor gelijkwaardige bescherming. Dit is ook onderzocht in de MER.⁴³

Voor de veiligheid op en rond Schiphol bestaat er het Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CBP-S) van de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK). Het CBP-S sluit aan op het Crisisplan VRK en beschrijft de specifieke afspraken voor Schiphol. Door de koppeling tussen deze twee plannen ontstaat een samenhangend stelsel van planvorming met betrekking tot de voorbereiding van de VRK op de bestrijding van (voorzienbare) crises. De VRK is de formele beheerder van het crisisbestrijdingsplan Schiphol. De beheergroep en stuurgroep CBP-S bewaken de kwaliteit van het CBP-S en de (afstemming met) onderliggende plannen en procedures, onder verantwoordelijkheid van de VRK. In de beheer- en stuurgroep zijn de betrokken partners vertegenwoordigd.

Vraag 45:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de Minister eerder heeft besloten om de geplande vierde naderingsroute te cancelen. Zij steunen dit besluit. De luchtruimherziening is echter nog niet afgesloten en de kritische punten van de expertgroep luchtruimherziening zijn niet meegenomen. Kan de Minister dit toelichten? Uit het SEO-onderzoek met de maatschappelijke kosten-batenanalyse light (MKBA-light), blijkt wederom dat een kleiner Schiphol, zeker na 2030, grotere maatschappelijke baten creëert. Dit is volgens deze leden een bevestiging van een groot aantal eerdere onderzoeken die tot vergelijkbare conclusies komen. Nederland heeft baat bij een kleinere luchtvaart. Welke conclusies trekt de Minister uit deze onderzoeken en hoe komt dit terug in het nieuwe LVB? Als ook deze SEO-analyse laat zien dat een lager aantal vliegbewegingen geen negatieve, en zelfs positieve effecten heeft op brede welvaart, waarom blijft het kabinet dan vasthouden aan 500.000 bewegingen als referentie in de MER en beleidsstukken? Hoe werken we toe naar een luchtvaart die zodanig maatschappelijk in balans is dat we maximale maatschappelijke baten creëren tegen minimale maatschappelijke kosten? Moet dat niet het uitgangspunt zijn voor het beleid? Waarom wordt krimp nog steeds behandeld als een afwijking van de referentie in plaats van als een volwaardig basisscenario dat volwaardig moet worden onderzocht? Op welke wijze onderbouwt deze economische analyse de eerdere keuze voor het vastleggen van 478.000 vluchten? Is de Minister bereid een volledige MKBA uit te laten voeren, en daarmee verder te kijken dan 2030 (in ieder geval ook 2050) en ook de wettelijke referentiesituatie daarin mee te nemen?

⁴³ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 585, bijlage MER Schiphol 2026 – Hoofdrapport, p. 47.

Antwoord

Een externe adviescommissie is ingesteld om over de voorstellen en de verdere uitwerking van de luchtvaartmodernisering te adviseren. Het adviesrapport is op 18 november 2025 aan de Kamer aangeboden.⁴⁴ In het eerste kwartaal van 2026 wordt de Kamer geïnformeerd over de manier waarop de conclusies en aanbevelingen van de externe commissie worden betrokken in de vervolgstappen. Besluitvorming over de nieuwe indeling is voorzien in de tweede helft van 2026 op basis van het Voorlopig Ontwerp inclusief effectanalyse, hetgeen aan de Kamer wordt voorgelegd in de geest van een op voorhang gelijkende procedure.

Het kabinet maakt beleid voor luchtvaart waarmee de baten en lasten van de luchtvaart zo goed als mogelijk worden afgewogen. Het kabinet werkt daarom aan de vermindering van geluid rondom Schiphol en herstel van de rechtsbescherming voor omwonenden, waarbij de verbondenheid van Nederland op orde blijft. Uit de balanced approach-procedure volgt dat, naast andere maatregelen, een reductie naar 478.000 vliegtuigbewegingen nodig is om –15% van het geluidsdoel te behalen. Het uitgebreide Schipholnetwerk draagt positief bij aan de welvaart, omdat Nederlanders snel en betaalbaar naar hun zakelijke of vakantiebestemming, familie of vrienden kunnen reizen. Naast het passagiersvervoer is luchtvracht belangrijk voor de internationale handel als snel alternatief ten opzichte van andere modaliteiten. Het is daarom van belang om de kwaliteit van het netwerk van Schiphol in stand te houden. Specifiek ten aanzien van het onderzoek van SEO is in de stukken onderliggend aan het LVB aangegeven dat dit onderzoek nadrukkelijk niet in isolement bezien dient te worden. Maatschappelijk-economische effecten op bijvoorbeeld het vestigings- en investeringsklimaat en de handelsbetrekkingen van Nederland kunnen niet goed gemonetariseerd worden en zijn daarom niet als zodanig meegenomen. Hetzelfde geldt voor het belang van de Nederlandse luchtvaart voor de strategische autonomie van Nederland.

Binnen deze context is SEO gevraagd om een economische analyse uit te voeren om de economische en maatschappelijke effecten van de voorgenomen algehele wijziging van het LVB in kaart te brengen. Een economische analyse is belangrijk voor de motivatie van dit besluit, net als het in beeld brengen van de maatschappelijke betekenis van de luchthaven. Zoals SEO aangeeft is het voor deze economische analyse van belang dat er (net als bij de MER) duidelijke alternatieven worden gepresenteerd waarbij er consistentie moet zijn tussen het MER en economische analyse. Dit is ook de reden waarom de economische analyse naar de twee hoekpunten kijkt uit het MER (460.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen). Om de welvaartseffecten in beeld te brengen worden effecten voor luchtvaartgebruikers- en producenten, de bredere economische effecten, de klimaat- en omgevingseffecten en de belasting-inkomsten gemonetariseerd en meegewogen. De gevolgen van een plafond van 460.000 vliegtuigbewegingen ten opzichte van 500.000 vliegtuigbewegingen zijn helder; naar verwachting zal een klein aantal bestemmingen niet meer direct worden aangeboden. Dit resulteert in een jaarlijks welvaartsverlies voor luchtvaartgebruikers- en producenten en in bredere economische effecten. De agglomeratie- en vestigingsplaatseffecten resulteren in een beperkte negatieve impact op de welvaart, maar zijn binnen het onderzoek niet nader gekwantificeerd. Uit de analyse van SEO komt naar voren dat het verwachte totale welvaartseffect in 2030 vanwege positieve omgevings- en klimaatseffecten (CO₂-emissies en niet-CO₂-emissies) positief zal zijn.

⁴⁴ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1251.

Het is van groot belang om de rechtsbescherming van omwonenden zo snel mogelijk te herstellen. Omdat een MER-traject lang duurt is besloten om met de MER-onderzoeken te starten voordat de balanced approach-procedure was afgerond. Het uiteindelijke aantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit deze balanced approach-procedure was destijds nog niet bekend. Daarom is in het MER uitgegaan van een bandbreedte met een ondergrens van 460.000 vliegtuigbewegingen en een bovengrens van 500.000 vliegtuigbewegingen. Het kabinet is gehouden aan de uitkomst van de balanced approach-procedure voor het maximum aantal vliegtuigbewegingen (478.000) dat in het LVB kan worden vastgelegd. Het is daarom niet zinvol om een scenario met minder vliegtuigbewegingen te onderzoeken in de MER, aangezien dat niet in het LVB opgenomen kan worden. Dat kost bovendien veel tijd en zou betekenen dat het langer duurt om opvolging te geven aan het RBV-vonnis en de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen. De inschatting is dat dit in ieder geval 3–5 jaar kost voor het doorlopen van een nieuwe balanced approach-procedure en het vervolgens vastleggen in een LVB inclusief een noodzakelijk MER voor de LVB-wijziging).

Vraag 46:

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben ten slotte nog enkele vragen over de «balanced approach»-procedure. Zowel uit de recente technische briefing aan de Kamer als uit de stukken blijkt dat de Minister ervan uitgaat dat enige (verdere) beperking van de omvang van Schiphol gepaard moet gaan met een (nieuwe) «balanced approach»-procedure en dat hierbij hinder en gezondheidsrisico's voor omwonenden moeten worden afgewogen tegen de belangen van de sector. Maar hinder is natuurlijk niet de enige beperkende factor voor een luchthaven als Schiphol. Veiligheid, natuur en klimaat zijn dat eveneens. Deze leden hebben nergens in de EU-regeling voor de balanced approach of de onderliggende resoluties van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), regels kunnen ontdekken voor beperkingen van de omvang van een luchthaven(operatie) ten bate van de natuur, zoals de beperking van stikstofemissies. Ook andere gezondheidsschadelijke emissies, zoals zwavel of UFP kunnen volgens deze leden dienen om de het aantal starts en landingen te beperken zonder dat dit een (nieuwe) «balanced approach»-procedure vergt. Kan de Minister dit bevestigen? En betekent dit dan ook dat er vanuit de EU-luchtvaartregels geen bezwaren zijn om Schiphol te laten voldoen aan de EU-natuurregels? Met andere woorden: als het voor de instandhouding van Natura 2000-gebieden nodig is om het aantal vliegbewegingen in te perken, dan is het niet nodig om de balanced approach te doorlopen. Klopt dit?

Antwoord:

De luchthavenexploitant van Schiphol stelt tweemaal per jaar een capaciteitsdeclaratie (capdec) vast. De capdec is leidend voor de hoeveelheid slots die in een bepaald seizoen (zomer/winter) kan worden uitgegeven door de slotcoördinator. Bij het vaststellen van de capdec moet Schiphol rekening houden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen. De factor die het meest knellend is, bepaalt uiteindelijk de ondergrens van de capaciteit van een luchthaven.

Onder milieubeperkingen vallen niet alleen beperkingen op grond van geluidsnormen, maar een luchthaven moet zich ook houden aan andere normen die van invloed zijn op de capaciteit. Specifiek voor een wijziging van de geluidsruimte die een impact heeft op de capaciteit geldt dat de

procedure uit de Europese Geluidverordening⁴⁵ moet worden gevolgd. Stikstofemissies of andere milieubeperkingen vallen niet onder de Europese Geluidverordening.

Voor wat betreft de natuurregels geldt dat de luchthavenexploitant ook met de vergunde ruimte (of voor wat betreft Schiphol het huidige gedoogbesluit van de Minister van LNVN) rekening moet houden bij het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie. Voor het vaststellen van de natuurvergunning hoeft geen balanced approach-procedure in de zin van artikel 8 van de Europese Geluidverordening te worden doorlopen. Wel is in de eerdere studie naar het CO₂-plafond vastgesteld dat er procesvereisten volgen uit EU-verdragen met derde landen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

Vraag 47:

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de relatie met het advies van de Commissie mer. Op grond van artikel 11.19 van het Omgevingsbesluit moet de Minister in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol aangeven hoe rekening is gehouden met het advies van de Commissie mer. Wanneer verwacht de Minister deze versie te kunnen aanbieden en op welke wijze wordt deze nog voorgelegd aan de Kamer?

Antwoord:

De Commissie voor de mer heeft aangegeven dat zij verwacht in mei een conceptadvies op het MER gereed zal hebben. Naar verwachting zal kort daarna een definitief advies gereed zijn. Deze zal door de commissie gepubliceerd worden en zal door het ministerie gedeeld worden met de Kamer. Eventuele essentiële aanbevelingen van de Commissie zullen verwerkt worden in het definitieve besluit.

Vraag 48:

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de samenhang van mitigerende maatregelen. Indien in de nacht voortaan stiller of deels niet meer wordt gevlogen, onder andere door vrachttoestellen, betekent dit dan dat de vliegtuigen die overdag vliegen meer geluidshinder veroorzaken, ook omdat zij ouder en/of zwaarder zijn? Hoe zou een nachtsluiting van 0.00 tot 05.00 uur in dit LVB kunnen worden ingepast?

Antwoord:

Het is mogelijk dat luchtvaartmaatschappijen binnen de kaders van de slotsystematiek en hun commerciële mogelijkheden overgaan tot een gewijzigde inzet van hun vloot op Schiphol. Als inzet van een relatief lawaaiig toestel in de nacht niet langer toegestaan is, en overdag wel, dan zou dit toestel overdag ingezet kunnen worden als de betreffende luchtvaartmaatschappij hiervoor een slot op Schiphol tot zijn beschikking heeft. Hetzelfde geldt voor verplaatsing van vluchten van de nacht naar de dag, bij gelijkblijvende etmaalcapaciteit. De verdergaande tariefdifferentiatie door Schiphol ontmoedigt overigens de inzet van de meer lawaaiige toestellen, zeker in de nacht.

Een nachtsluiting, van welke vorm dan ook, kan niet binnen afzienbare termijn worden ingepast in de voorliggende ontwerpwijziging van het LVB. Als een lidstaat overweegt een geluidsgelateerde exploitatiebe-

⁴⁵ Geluidverordening (EU) nr. 598/2014.

perking – waar een nachtsluiting toe behoort – in te voeren, dan dient deze onder EU-verordening 598/2014 een balanced approach-procedure uit te voeren. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat dit enkele jaren in beslag neemt. Daaropvolgend moet aan alle procedurele eisen worden voldaan om het resultaat in regelgeving vast te leggen, waaronder het uitvoeren van een MER. De uitvoering van het MER voor het nu voorliggende LVB heeft veel tijd gekost. Bovendien kan in een balanced approach-procedure de «maatregel» nachtsluiting enkel een uitkomst van de procedure zijn en niet het doel. Capaciteitsbeperkingen kunnen volgens bindende Europese regelgeving onder de procedure enkel het sluitstuk vormen om een geluidsdoel te behalen, nadat andere – minder ingrijpende – typen maatregelen zijn overwogen.

Om deze redenen kiest het kabinet er voor om de ambities uit het coalitieakkoord met betrekking tot de nacht, na de uitvoering van de daartoe noodzakelijke procedures, in een losstaand traject vorm te geven, en het nu voorliggende ontwerp-LVB daar niet op te laten wachten.

Vraag 49:

De leden van de CDA-fractie hebben ten aanzien van geluid vragen over hoe dit wordt geregeld aan de randen van de nacht. Zij zien graag dat het 50% stiller wordt tussen 23.00 en 7.00 uur in 2030 ten opzichte van 2024. Hoe gaat dit LVB dat bewerkstelligen? Deze leden lezen nu alleen over een 15% à 20% geluidsreductie, inclusief autonome ontwikkeling, over het gehele etmaal.

Antwoord:

In het Coalitieakkoord 2026–2030 is opgenomen «dat Schiphol in 2030 tussen 23.00 en 7.00 uur 50% stiller wordt, ten opzichte van 2024.» Dit is een recente, nieuwe ambitie die ten tijde van de vormgeving van deze ontwerpwijziging van het LVB nog niet bestond. Zoals ook hiervoor aangegeven, neemt de invulling van en besluitvorming over deze ambitie enkele jaren in beslag in het geval hiervoor balanced approach-plichtige maatregelen overwogen worden zoals een nachtsluiting. Vervolgens zouden de uitkomsten hiervan – als de aard van de maatregelen dit vereist – in een nieuwe LVB-wijziging opgenomen kunnen worden, maar niet in de voorliggende.

Waar de voorliggende wijziging van het LVB wel in voorziet, is het realiseren van het geluidsdoel van –15% bovenop autonome ontwikkelingen voor het etmaal, en het geluidsdoel van –15% voor de nacht. Sterker nog, voor de nacht wordt dit geluidsdoel met een geprognosticeerde reductie van meer dan –30% op de indicator «aantal ernstig slaapverstoorden binnen 40 L_{night}» naar verwachting ruimschoots behaald. Dit alles is het gevolg van implementatie van de maatregelen uit de afgeronde balanced approach-procedure. Een aantal maatregelen daarvan is specifiek gericht op de nacht, zoals de reductie van het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen in de nacht per jaar van 32.000 naar 27.000. Na implementatie van deze maatregelen in het nu voorliggende ontwerp LVB resteert nog naar verwachting –5% van het geluidsdoel van –20% op het etmaal. Het kabinet heeft eerder in 2025 besloten om voor deze resterende –5% autonome vlootontwikkeling mee te laten tellen.⁴⁶

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 556.

Vraag 50:

De leden van de CDA-fractie lezen in de nota van toelichting over de afspraken die zijn gemaakt rondom baanonderhoud: «eenmaal per gebruiksjaar per baan met een duur van maximaal zeven dagen en aanvullende procesafspraken voor ontheffingen». Betreft dit alleen het groot onderhoud, jaarlijks regulier onderhoud of ook andere onderhoudswerkzaamheden? Op pagina 38 tot en met 44 en elders staat dit verschillend beschreven.

Antwoord:

Het onderhoud met een duur van maximaal 7 dagen betreft het jaarlijks regulier (kort) onderhoud. Zoals in paragraaf 3.3 van de Nota van Toelichting is vermeld, geldt dat voor jaarlijks regulier onderhoud geen ministeriële regeling (conform art. 8.23 Wet luchtvaart) mogelijk meer is. Artikel 1.1 definieert jaarlijks regulier onderhoud als gepland onderhoud of geplande werkzaamheden aan een start- of landingsbaan, maximaal eenmaal per gebruiksjaar per baan gedurende een aaneengesloten periode van maximaal zeven dagen, welke onderbroken kan worden door een weekend of feestdag. In de regeling voor gebruiksjaar 2026 is deze onderbreking al werkelijkheid geworden: op verzoek van omwonenden zullen er in het weekend geen onderhoudswerkzaamheden plaatsvinden (onderbreking): 5+2 dagen dus voor jaarlijks regulier onderhoud per baan.

Kort gezegd moet het jaarlijkse reguliere onderhoud uitgevoerd worden binnen de kaders van de ontwerpwijziging van het LVB, zoals de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten. Voor groot onderhoud gelden andere afspraken. Het is voor groot onderhoud mogelijk voor Schiphol om een ontheffing aan te vragen indien Schiphol wil kunnen afwijken van regels in het LVB.

Vraag 51:

De leden van de CDA-fractie lezen ook over de gevoeligheidsanalyse en over ingebouwde marges voor normale variaties. In hoeverre is er een marge ingebouwd om vertragingen en verstoringen uit het MER op te kunnen vangen binnen de gestelde grenswaarden en andere milieunormen? Deze leden lezen verder dat niet-onderbouwde marges niet zijn meegenomen en dat een toename van geluid die hoger is dan de toegestane norm niet past binnen de vastgestelde grenswaarden. Klopt het dat dergelijke wijzigingen alleen mogelijk zijn via expliciete besluitvorming in een LVB-wijzigingstraject, of via afwijking bij groot onderhoud of bijzonder voorval met een ministeriële regeling? Betekent dit dat er jaarlijks ruimte blijft voor afwijkingen? Hoe kan daar vooraf een apart besluit over worden genomen? Welke zekerheid bieden deze nieuwe grenswaarden dan aan omwonenden?

Antwoord:

Om normale variaties in de verkeersafhandeling mogelijk te maken is een marge opgenomen in de grenswaarden in handhavingspunten. Anders zou bij iedere variatie in bijvoorbeeld het weer een overschrijding volgen. Voor grote afwijkingen en onbekende onzekerheden is geen marge opgenomen, omdat de grenswaarden dan heel hoog vastgesteld moeten worden en er minder bescherming van uitgaat voor de omgeving. Op basis van berekeningen in het kader van de gevoeligheidsanalyse in het MER is voor deze normale variaties per individueel handhavingspunt daarom een marge bepaald die nodig is om de operatie onder normale omstandigheden mogelijk te maken. Voor groot baanonderhoud of een

bijzonder voorval kan Schiphol een tijdelijke ontheffing aanvragen, waarover besluitvorming plaatsvindt door de Minister.

Het klopt dat vervolgens is gekozen geen extra niet-onderbouwde marge op te nemen omwille van de bescherming van omwonenden. Het is dus mogelijk dat onvoorziene aanpassingen in de operatie die een geluidverplaatsing met zich meebrengen, zoals routewijzigingen als gevolg van geopolitieke situaties of de implementatie van hinderbeperkende maatregelen die ergens anders lokaal een toename van geluid ten gevolg hebben die hoger is dan de toegestane norm, niet zomaar passen binnen de vastgestelde grenswaarden. Een dergelijke aanpassing vraagt dan om expliciete besluitvorming. Dit is onderdeel van de bescherming die uitgaat van de grenswaarden.

Bij het bepalen van de grenswaarden is rekening gehouden met maximaal zeven dagen regulier onderhoud per baan per jaar. Voor dat regulier onderhoud kan niet langer een ontheffing aangevraagd worden van regels in het LVB. Voor langer (groot) onderhoud blijft de mogelijkheid bestaan om vervangende grenswaarden in de handhavingspunten en vrijstellingen van het LVB bij ministeriële regeling vast te stellen. Daarnaast biedt de Wet luchtvaart de Minister de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen (bijzonder voorval) vervangende grenswaarden vast te stellen middels een ministeriële regeling in gevallen van grote verstoring van de operatie op Schiphol.

Vraag 52:

De leden van de CDA-fractie hebben de MER-bijlagen gelezen. In de samenvatting lezen zij onder het kopje Natuur dat de mitigerende maatregelen onder meer bestaan uit intern salderen met de referentiesituatie en extern salderen met stikstofrechten van tien agrarische bedrijven die door Schiphol zijn opgekocht. Hoe pakt dit precies uit voor de situatie ondergrens en bovengrens? Welk verschil treedt tussen deze twee situaties op? Welke precieze situatie zal worden gehanteerd in het traject om te komen tot een natuurvergunning voor Schiphol, waarbij nog een eigenstandige beoordeling plaatsvindt? Deze leden zijn benieuwd of stikstof- en CO₂-ruimte kan ontstaan die mogelijk ook nodig is voor de eventuele opening van Lelystad Airport voor 10.000 civiele vluchten.

Antwoord:

Het Deelonderzoek Emissies, Luchtkwaliteit en Depositie bij het MER Schiphol⁴⁷ geeft per Natura 2000-gebied inzicht in de depositiebijdrage van zowel de onder- als de bovengrens van de voorgenomen activiteit in de beschouwde zichtjaren (2024 en 2030), en geeft ook inzicht in de mate waarin deze bijdrage wordt gemitigeerd met intern en extern salderen. Uit het bovengenoemde deelonderzoek volgt per gebied hoe dit per saldo uitpakt voor de onder- en bovengrens. Voor zowel de onder- als bovengrens zorgen de mitigerende maatregelen ervoor dat in verwachte (nominale) situatie met de voorgenomen activiteit in alle gebieden per saldo sprake is van een afname van de depositie in 2024 en 2030. In de situatie met de ondergrens is deze afname groter dan in de situatie met de bovengrens.⁴⁸

⁴⁷ <https://www.platformparticipatie.nl/luchthavenverkeerbesluitschiphol/lvb-documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=3201434>.

⁴⁸ De gemiddelde afname per gebied en zichtjaar bij de onder- en bovengrens is terug te vinden in de tabellen 46 en 49 in het deelrapport Het Deelonderzoek Emissies, Luchtkwaliteit en Depositie.

De Minister van LNVN is bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol. De vernietiging van de natuurvergunning door de rechtbank Den Haag in juni 2025 betekent dat het bevoegd gezag een nieuw besluit zal moeten nemen op de aanvraag voor de natuurvergunning. Naar verwachting zal Schiphol hiertoe, als initiatiefnemer, de eerdere passende beoordeling bij de aanvraag van de natuurvergunning waar nodig moeten aanvullen en actualiseren. Dan kan ook de precieze situatie die wordt gehanteerd in het traject om te komen tot een natuurvergunning worden bepaald.

Voor Lelystad Airport loopt een aparte procedure om te komen tot een natuurvergunning, waarbij de luchthaven eigenstandig mitigerende maatregelen treft. De ruimte die een mitigerende maatregel oplevert kan niet dubbel ingezet worden.

In het coalitieakkoord is de afspraak opgenomen 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 onderzocht wat de consequenties zijn van deze afspraak en op welke wijze kan worden geborgd dat aan de afspraak wordt voldaan. Hierbij zal bijvoorbeeld gekeken worden naar maatregelen als vlootvernieuwing en het bijmengen van duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAFs). Daarnaast zal gekeken worden hoe de CO₂-uitstoot op een goede manier te monitoren.

Vraag 53:

De leden van de CDA-fractie vragen hoe in algemene zin wordt geborgd dat het gebruik van salderingsinstrumenten zorgvuldig en evenwichtig plaatsvindt. Op welke wijze wordt transparantie gewaarborgd over de herkomst en inzet van stikstofruimte? Hoe wordt gezien dat ontwikkelingen rondom stikstofruimte niet leiden tot ongewenste effecten voor andere sectoren of regio's? Wordt periodiek inzichtelijk gemaakt hoe de balans is tussen economische baten en maatschappelijke lasten bij wijzigingen van luchthavenbesluiten?

Antwoord:

De Rijksoverheid en provincies hebben afspraken gemaakt over de voorwaarden voor extern salderen, zodat extern salderen op verantwoorde wijze kan plaatsvinden. Deze afspraken zijn vastgelegd in beleidsafspraken en beleidsregels. Alle initiatiefnemers worden aan deze voorwaarden gehouden. De inzet van mitigerende maatregelen voor de saldering van depositiebijdragen van projecten is bovendien gebonden aan zeer strikte juridische vereisten. Overigens is het aantal projecten dat gebruik maakt van extern salderen relatief beperkt.⁴⁹

Aan het LVB Schiphol ligt een passende beoordeling ten grondslag waarin mitigerende maatregelen in de vorm van externe saldering met de (gedeeltelijke) beëindiging van tien agrarische bedrijven zijn betrokken. Onderdeel van deze passende beoordeling is het rapport «Externe saldering Schiphol» waarin per bedrijf de uitgangspunten zijn beschreven voor de berekening van de ingezette depositiedaling⁵⁰. Dit rapport maakt de herkomst van de ingezette depositiedaling transparant.

Bij ieder wijziging van een luchthaven(verkeer)besluit wordt een brede belangenafweging gemaakt. Hieronder volgt een belangafweging en

⁴⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/49796e4a-38c8-4e00-bd40-ce0817b190e6/file>.

⁵⁰ <https://www.platformparticipatie.nl/luchthavenverkeerbesluitschiphol/lvb-documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=3201359>.

duiding van het huidige LVB-wijziging. 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 het 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).

Vraag 54:

De leden van de CDA-fractie zien in Bijlage II Handhavingspunten dat er veel punten zijn toegevoegd. Hoe zijn de grenswaarden tot stand gekomen voor al deze locaties? Zijn deze gelijkwaardig met reeds bestaande normen? In de nota van toelichting staat dat in drie handhavingspunten de nieuwe grenswaarde hoger is. Welke punten zijn dit? Kan dit worden gecorrigeerd, zodat het gelijkwaardig is?

Antwoord:

Op basis van analyses uit het MER is voor ieder handhavingspunt een passende grenswaarde bepaald uitgaande van de voorgenomen operatie. Op enkele locaties is een toename te zien ten opzichte van de grenswaarden uit het LVB 2008. Dat komt doordat die grenswaarden verouderd zijn en niet meer passen bij de huidige operatie. Zo is sinds 2008 het aantal vliegtuigbewegingen toegenomen van ca 400.000 naar ca 500.000, en hebben wijzigingen plaatsgevonden in vliegprocedures (bijvoorbeeld door de sluiting van het Russische luchtruim). Omdat sinds de toepassing van het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel in 2015 de grenswaarden in de handhavingspunten niet meer onverkort toegepast zijn voor handhaving, maar primair de baangebruiksregels moesten worden gevolgd, zijn de grenswaarden in de handhavingspunten niet meer aangepast aan deze veranderingen. Met dit ontwerp LVB beoogt het kabinet om voorgenomen operatie conform de uitkomst van de balanced approach-procedure mogelijk te maken, en met dit ontwerp LVB krijgt dat ook weer vorm via grenswaarden in handhavingspunten (naast baangebruiksregels). Om dat passend te maken is het nodig om op sommige punten hogere grenswaarden vast te stellen. Het LVB voldoet desondanks (ruim) aan gelijkwaardigheid. Hieronder is uitgebreider op deze punten ingegaan.

Grenswaardenbepaling

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 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 met de Kamer gedeeld is in het kader van deze voorhangprocedure.⁵¹

Vergelijking nieuwe en oude grenswaarden

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, en gemiddeld 3,73dB lager voor het etmaal en 5,29dB lager voor de nacht. 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.⁵²

De genoemde toename is ten opzichte van de verouderde grenswaarden uit het LVB 2008. Sindsdien groeide de operatie op Schiphol van grofweg 400.000 naar 500.000 vliegtuigbewegingen. Daarnaast zijn er ook operationele wijzigingen doorgevoerd op het gebied van veiligheid, hinderreductie en de sluiting van het Russisch luchtruim die tot ander baan- en routegebruik hebben geleid.

Gelijkwaardigheid

De nieuwe grenswaarden voldoen (ruim) aan de criteria voor gelijkwaardigheid. Volgens de Wet luchtvaart moet ieder besluit volgend op het eerste Luchthavenverkeerbesluit (dat is het LVB uit 2003) een beschermingsniveau bieden ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig of beter is aan het beschermingsniveau van het eerste besluit. Met dit ontwerp-LVB neemt de geluidbelasting per saldo af ten opzichte van het eerste LVB uit 2003. Daarmee voldoet het aan de gelijkwaardigheidscriteria, ook al worden de grenswaarden op enkele punten verhoogd. Gelijkwaardigheid zegt daarmee iets over de bescherming van de omgeving als geheel, en niet over lokale of individuele bescherming.

Vraag 55:

De leden van de CDA-fractie vragen, indien de uitwerking van het coalitieakkoord leidt tot aanvullende geluidsreductie of hinderbeperking, wat dit dan betekent voor het aantal handhavingspunten en hun geografische spreiding. Worden in dat geval ook grenswaarden aangescherpt? Wat betekenen eventuele wijzigingen concreet voor de systematiek en werking van dit LVB? Hoe wordt voorkomen dat wijzigingen in handhavingspunten of grenswaarden leiden tot een verschuiving van hinder naar andere gebieden? Hoe wordt daarbij het gelijkwaardigheids criterium toegepast?

⁵¹ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 585, bijlage 12 Grenswaardenscenario LVB Schiphol 2026.

⁵² Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 585, bijlage 20 Vergelijking grenswaarden ontwerp LVB 2025 met vigerend LVB.

Antwoord:

Indien de uitwerking van het coalitieakkoord leidt tot een andere begrenzing van Schiphol dan kan dat verwerkt worden in een eventuele toekomstige wijziging van het LVB. De methodiek voor het bepalen van de locaties van de handhavingspunten en de hoogte van de grenswaarden gaat uit van vaste objectieve regels en kan dus in principe ook op een ander besluit worden toegepast.

Voor de locaties van de handhavingspunten is de ligging van de geluidcontouren leidend. Bij een andere ligging van de contour kan het aantal punten dus toe- of afnemen naargelang de woonplaatsen die binnen de contour liggen. Voor de grenswaardenbepaling in het voorliggende ontwerpwijziging van het LVB is de prognose van het verwachte verkeer als uitgangspunt genomen. Een andere begrenzing of ander gebruik van de luchthaven leidt in deze methodiek ook tot andere grenswaarden, omdat per individueel handhavingspunt een grenswaarde is bepaald die past bij het voorgenomen gebruik.

Tot slot de vraag over de criteria voor gelijkwaardigheid in relatie tot het eventueel verschuiven van hinder naar andere gebieden. Volgens de Wet luchtvaart moet ieder besluit volgend op het eerste Luchthavenverkeersbesluit (te weten: het LVB uit 2003) een beschermingsniveau bieden ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig of beter is aan het beschermingsniveau van het eerste besluit. Met de ontwerpwijziging van het LVB neemt de geluidsbelasting per saldo af ten opzichte van het eerste LVB uit 2003. Daarmee voldoet het aan de gelijkwaardigheidscriteria, ook al worden de grenswaarden op 3 punten verhoogd, dat staat los van elkaar. Gelijkwaardigheid zegt daarmee iets over de bescherming van de omgeving als geheel, en niet over lokale of individuele bescherming.

Vraag 56:

De leden van de CDA-fractie lezen in het Besluit tot Wijziging over de keuzes die LVNL mag maken ten aanzien van baangebruik. In hoeverre is dit praktisch uitvoerbaar? Is de voorkeur voor de Polderbaan en Kaagbaan op een heldere wijze vastgelegd? Zijn de uitwijkmogelijkheden goed beschreven en beperkt? Welke bewegingsruimte bestaat er om laagvlieg-routes te kiezen? In de nota van toelichting staat dat LVNL haar keuzes kan voorleggen aan de ILT en dat het de ILT is die per geval bepaalt of de redenen gegrond zijn. Is er een navolgbare werkwijze overeengekomen tussen beide partijen?

Antwoord:

De ontwerpwijziging van het LVB moet zorgen voor praktische en effectieve rechtszekerheid voor omwonenden. De ontwerpwijziging maakt het mogelijk dat het anticiperend handhaven kan worden beëindigd. Met de ontwerpwijziging worden er regels voor het preferentieel baangebruik toegevoegd aan het LVB en worden er nieuwe handhavingspunten geïntroduceerd in een groter gebied rond de luchthaven. In het LVB worden de regels voor preferentieel baangebruik toegevoegd aan de regels voor het gebruik van het luchtruim. Met preferentieel baangebruik worden de start- en landingsbanen ingezet die zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving opleveren.

- Regel 1 betreft het gebruik van een baanpreferentietabel op basis waarvan – gegeven de omstandigheden – de meest geluidpreferente baancombinatie kan worden ingezet. Die omstandigheden betreffen

met name weersomstandigheden, aanwezig daglicht en baanbeschikbaarheid.

- Regel 2 betreft het gebruik van een tweede start- of landingsbaan op het moment dat het verkeersaanbod daartoe noodzaakt.
- Regel 3 betreft de verdeling van het startend en landend verkeer over de in gebruik zijnde banen.
- Regel 4 betreft het gebruik van de vierde baan. Om het gelijktijdig gebruik van twee start- en twee landingsbanen te beperken wordt een maximum vastgesteld van een (over een jaar) gemiddeld aantal vliegtuigbewegingen per dag op de vierde baan plus een maximum-aantal vliegtuigbewegingen per dag op die baan.

In de nieuwe situatie zijn de grenswaarden voor geluid leidend, mede gelet op de opdracht van de rechtbank Den Haag uit de uitspraak in de RBV-zaak over lokale rechtsbescherming. Echter, de grenswaarden in de handhavingspunten zijn wel gedimensioneerd op basis van het preferentieel baangebruik inclusief marges voor verschillende weersituaties en voor het mogelijk maken van een normale operatie bij 478.000 vliegtuigbewegingen. Ultimo kan er worden afgeweken van de baangebruiksregels, als dat nodig is om een overschrijding van een of meer grenswaarden in handhavingspunten te voorkomen. Als wordt afgeweken van de regels voor preferentieel baangebruik is motivering door de sector noodzakelijk.

In algemene zin heeft de ILT-Luchtvaartautoriteit een discretionaire bevoegdheid bij haar toezicht. Dat mandaat ligt bij de ILT-Luchtvaartautoriteit.

Het LVB kent de term laagvliegroutes niet. Alle vertrekroutes zijn vastgelegd en vinden plaats binnen de luchtverkeerwegen die ook in het LVB staan met daarbij geldende begrenzings lateraal, horizontaal en verticaal. Aankomst van vliegtuigen vindt plaats via de drie aankomstpunten om daarna te worden opgelijnd voor de betreffende landingsbaan.

Vraag 57:

Ook zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd hoe de ILT kan handhaven op de naleving. Dat gebeurt voortaan in het gebruiksjaar op zich ontwikkelende geluidsbelasting (ZOG) en bij dreigende overschrijdingen van grenswaarden. Kan de ILT bestuurlijke boetes opleggen? Hoeveel extra budget maakt de Minister vrij voor de ILT om haar taken goed uit te kunnen voeren?

Antwoord:

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 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 ontwerpwijziging van het LVB heeft, voldoende om effectief haar taken uit te voeren.

Vraag 58:

De leden van de CDA-fractie hechten belang aan de nieuwe emissienormen per ton maximum startgewicht en aan de verplichtingen rondom taxiën, vaste stroomvoorziening en het gebruik van de auxiliary power unit. Hoe worden deze normen concreet gemonitord en gehandhaafd? Welke instrumenten staan ter beschikking, indien normen niet worden gehaald? Hoe wordt voorkomen dat normen per ton startgewicht ruimte laten voor volumegroei zonder dat sprake is van absolute emissiereductie? Wordt ook gekeken naar absolute emissieplafonds of aanvullende borgingsmechanismen? De leden van de CDA-fractie wijzen ten aanzien van elektrisch taxiën op de motie-Amhaouch c.s. (Kamerstuk 31 936, nr. 603). Hoe verhoudt dit ontwerpbesluit zich tot de uitvoering van deze motie? Wordt elektrisch taxiën actief gestimuleerd als standaardprocedure op Schiphol? Welke concrete stappen worden gezet om te komen tot een brede en structurele uitrol? Binnen welke termijn verwacht de Minister dat elektrisch taxiën de standaardpraktijk wordt?

Antwoord:

In het vigerende LVB zijn grenswaarden opgenomen voor de emissies van CO, NO_x, VOS, SO₂ en PM10. Handhaving en monitoring van de grenswaarden voor emissies vindt plaats door de ILT-Luchtvaartautoriteit. De ILT-Luchtvaartautoriteit rapporteert halfjaarlijks of er sprake is van overschrijding van de grenswaarden. Wanneer gestuurd zou moeten worden op een absolute emissiereductie zouden absolute emissieplafonds meer voor de hand liggen. Er is echter onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing om een absolute grenswaarde voor de verschillende stoffen vast te stellen. Op 25 april 2025 is de Kamer geïnformeerd over vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies.⁵³ De Kamer zal op korte termijn worden geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1229

over de vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Met het naar de Kamer sturen van het Ontwerp Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen (AHEV), met daarin een doel voor duurzaam taxiën, is de motie-Amhaouch c.s. in juni 2020 afgedaan.⁵⁴ Dit doel is later overgenomen in de Luchtvaartnota 2020–2050.⁵⁵

De Kamer is de afgelopen jaren verschillende keren geïnformeerd over de ontwikkeling van duurzaam taxiën.⁵⁶ Er zijn verschillende manieren van duurzamer taxiën. Bij alle vormen verminderen de emissies van vliegtuigen – zoals CO₂, stikstof en (ultra)fijsstof – door het gebruik van vliegtuigmotoren zoveel mogelijk te reduceren. Eénmotorig taxiën is een manier om tijdens het taxiën zo min mogelijk gebruik te maken van de vliegtuigmotoren. In het LVB wordt taxiën met het minimaal noodzakelijk aantal motoren als standaardprocedure voorgeschreven. Het inzetten van speciale sleepvoertuigen met hoge snelheid (bijvoorbeeld TaxiBots of vergelijkbare sleepvoertuigen) is een andere manier van duurzaam taxiën waarbij vliegtuigen naar start- en landingsbanen gesleept worden.

De luchtvaartsector heeft een plan van aanpak opgesteld over onder andere de opschaling van emissievrij (duurzaam) taxiën op de luchthaven Schiphol.⁵⁷ Hierin staat de gefaseerde opschaling beschreven. Er zijn nog verschillende infrastructurele, operationele en technische uitdagingen die opgelost moeten worden om elektrisch taxiën de standaardpraktijk te maken. Zo is er op dit moment nog geen TaxiBot beschikbaar voor *widebody*-vliegtuigen. In 2025 zijn TaxiBots ongeveer 100 keer ingezet bij passagiersvluchten. Tevens is de eerste volledig elektrische TaxiBot op de luchthaven aangekomen en succesvol getest.

Vraag 59:

De leden van de CDA-fractie zien in de tabel Toekomstperspectief dat ervoor is gekozen om de geluidswinst 50:50 te verdelen over omgeving en sector. Is de Minister bereid een scenario uit te werken waarbij niet wordt gekozen voor een groeipad naar 500.000, maar voor een plateau van 478.000? Kan daarbij inzichtelijk worden gemaakt hoeveel de omgeving kan profiteren van de geluidswinst ten opzichte van de bestaande referentiesituatie en dit voorgenomen besluit?

Antwoord:

Met het balanced approach-maatregelenpakket (waaronder de 478.000 vliegtuigbewegingen die worden vastgelegd in het LVB) wordt een reductie van –15% ernstig gehinderden verwacht ten opzichte van die referentiesituatie. Als uit de monitoring blijkt dat de veronderstelde geluidswinst niet is behaald, zullen aanvullende maatregelen moeten worden getroffen. Vervolgens moet het geluid nog verder worden beperkt om de totale doelstelling van –20% ernstig gehinderden te bereiken. Wanneer echter vervolgens niet de keuze wordt gemaakt om stapsgewijze terugkeer tot 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken zal alle geluidswinst na het behalen van de –20% ten gunste komen aan de omgeving. Met de systematiek van gefaseerde terugkeer is dit de helft van

⁵⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 727.

⁵⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 820.

⁵⁶ Kamerstukken II 2023/24, 31 936, nr. 1114, Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1179, Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1258,

⁵⁷ <https://integralsafetyschiphol.com/nl/sustainable-ground-movement/>.

de geluidsreductie, waarbij de andere helft wordt ingezet voor meer vliegtuigbewegingen.

In het MER is een scenario in beeld gebracht voor 460.000 vliegtuigbewegingen per jaar in 2024 en 2030. Dit is ook voor een scenario met 500.000 vliegtuigbewegingen gedaan. Hierbij is onderbouwd dat een scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar binnen deze twee doorgerekende scenario's past. Het specifiek doorrekenen van een scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar voor de langere termijn zou daarmee geen significante aanvullende inzichten opleveren en levert veel vertraging op. In z'n algemeenheid wordt uit het MER duidelijk dat de milieu-impact van zo'n scenario kleiner zal zijn dan een scenario met 500.000 vliegtuigbewegingen.

Ten aanzien van de groeiverdiensystematiek: het kabinet hecht aan de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen (het niveau van 2018 en 2019), vanwege het belang van Schiphol voor de economie. Zoals ook in het rapport Wennink wordt benadrukt, is een goede internationale bereikbaarheid daarvoor van groot belang. Het sterke Nederlandse luchtvaartstelsel met de hubfunctie van Schiphol is daarbij een belangrijk element. Een luchthaven die zo belangrijk is voor onze economie, kan echter in de optiek van het kabinet alleen goed functioneren als er ook rekening wordt gehouden met de omgeving. Bij een luchthaven van deze omvang hoort onvermijdelijk hinder. Het kabinet staat daarom voor grote opgaven, om de unieke positie van luchtvaart in Nederland en voor de Nederlandse economie te bestendigen, en tegelijkertijd deze meer in balans te brengen met de omgeving. Om die reden is het maatregelenpakket uit de balanced approach per november 2025 doorgevoerd, inclusief de capaciteitsbeperkingen voor het etmaal en de nacht. In de voorliggende LVB-wijziging is de systematiek voor een terugkeer van 478.000 naar 500.000 vliegtuigbewegingen opgenomen met de mogelijkheid om deze op een later moment in werking te laten treden bij koninklijk besluit, onder de strikte voorwaarde dat het volledige geluidsdoel behaald is. De systematiek treedt dus niet automatisch bij vaststelling van het LVB in werking. 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.

Vraag 60:

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe de Minister de gemaakte afspraken in het coalitieakkoord gaat uitwerken en wat deze uitwerking betekent voor dit LVB. Wat betekent dit voor het in dit ontwerpbesluit opgenomen stappenmodel richting maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer? Leidt dit tot aanpassing van het groeipad of van het maximale aantal bewegingen per gebruiksjaar? Wat zijn de consequenties voor de systematiek van het TVG en de koppeling tussen geluidsruimte en aantallen vliegtuigbewegingen? Indien de uitwerking leidt tot aanvullende volumebeperking of verdere geluidsreductie, welke aanpassingen van het LVB zijn dan noodzakelijk? Wat betekent dit specifiek voor de nachtperiode en de begrenzing via TVG L_{night} ?

Antwoord:

Het is niet mogelijk om meer beperkende maatregelen zoals aanvullende volumebeperking, verdere geluidsreductie of een nachtsluiting in te passen in de voorliggende ontwerpwijziging van het LVB zonder aanzienlijke vertraging. Hierbij speelt mee dat het kabinet ernaar streeft om zo

spoedig mogelijk een gewijzigd LVB vast te stellen opdat de gedoogsituatie kan stoppen, omwonenden weer rechtsbescherming genieten en de juridische basis van Schiphol weer op orde is. Als een lidstaat overweegt een geluidsgelateerde exploitatiebeperking in te voeren, dan dient deze namelijk onder EU-verordening 598/2014 een balanced approach-procedure uit te voeren. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat dit enkele jaren in beslag neemt. Bovendien kan de «maatregel» nachtsluiting enkel een uitkomst van de procedure zijn en niet het doel. Capaciteitsbeperkingen kunnen volgens Europese regelgeving onder de procedure enkel het sluitstuk vormen om een geluidsdoel te behalen, nadat andere maatregelen zijn overwogen.

In het nu voorliggende ontwerpwijziging van het LVB is, na besluitvorming door het vorige kabinet, een systematiek is opgenomen die middels een separaat besluit van de Minister (bij Koninklijk besluit) kan worden aangezet, nadat –20% reductie van het aantal ernstig gehinderden is behaald. Op dat moment gaan stapsgewijs hogere capaciteitsplafonds gelden, tot een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen, en mits tegelijkertijd het Totaal Volume Geluid daalt.

TVG gaat over het geluid, daar wordt niet gekeken naar de effecten op volksgezondheid. Sturen op een reductie van de TVG betekent dat objectief gezien het geluid zal dalen. In de analyses is ook aangetoond dat dit ook lokaal leidt tot een daling van geluidsbelasting. Echter hoe mensen een geluidsreductie en de resterende hinder ervaren is ook (deels) subjectief, ondanks een dalende geluidsbelasting kunnen mensen nog steeds hinder ervaren, bijvoorbeeld door een toegenomen frequentie. De inzet is wel dat eenieder ook de daadwerkelijke daling van geluid in zijn of haar omgeving als een beperking van hinder ervaart. Daarom wordt er ook voor gekozen om slechts de helft in te zetten voor een toename van vliegtuigbewegingen en vloeit de andere helft van de geluidswinst terug naar de omgeving. Daarbij moet opgemerkt worden dat luchtvaart helaas, maar onvermijdelijk, altijd gepaard gaat met hinder.

Met deze systematiek wordt daadwerkelijk ingezet op een verdere reductie van geluid, er wordt alleen niet gestuurd op andere hinderindicatoren. Daar wordt op dit moment wel aan gewerkt, maar het is op korte termijn niet mogelijk om in de voorliggende wijziging van het LVB uit te gaan van andere hinderindicatoren, zoals frequentie en piekgeluid, omdat hiervoor de wettelijke basis in de Wet luchtvaart ontbreekt. Dit is een bijkomende reden dat gekozen is voor TVG als indicator. Dit betekent dat de ontwerp-wijziging van het LVB geen aanvullende normering bevat ten aanzien van toenemende ervaren hinder door hogere frequentie van vliegtuigbewegingen bij een afname van de (gemiddelde) geluidbelasting (de zogenaamde Aldersparadox).

Vraag 61:

Tot slot geven de leden van de CDA-fractie mee dat zij niet willen sturen op groei of krimp, maar denken in termen van milieuruimte en gezondheidsruimte die beschikbaar is voor de luchtvaart. Is de Minister bereid die ruimte te definiëren, zodat in de Kamer een goede belangenafweging kan worden gemaakt?

Antwoord:

Om tot een maatregelenpakket te komen om het aantal gehinderden rondom de luchthaven te reduceren is de verplichte balanced approach-procedure doorlopen. Deze maatregelen worden zoveel mogelijk in het LVB verankerd, inclusief het aantal vliegtuigbewegingen.

Voortkomend uit de Luchtvaartnota heeft het Ministerie van IenW een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid in voorbereiding. Dit stelsel vervangt de systematiek van de Wet luchtvaart en bevat, conform het voorstel van de CDA-fractie, een bepaalde geluidsruimte als sturende norm voor de omvang van het geluid van een luchthaven. Daarna kan een besluit volgen over de ontwikkeling van deze geluidsruimte in daaropvolgende jaren. Over de uitwerking van het nieuwe stelsel wordt de Kamer periodiek geïnformeerd via de voortgangsbrieven van het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol. Naar verwachting kan dit nieuwe stelsel, waarvoor dus ook een wetswijziging noodzakelijk is, rond 2030 gereed zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21.

Vraag 62:

De leden van de JA21-fractie constateren dat in het LVB gestuurd gaat worden op basis van zowel een preferentieelbaangebruikstelsel als een systeem met handhavingspunten.

De leden van de JA21-fractie maken zich zorgen dat het tegelijkertijd werken met twee aparte systemen niet werkbaar is. Zij vragen de Minister hoe hij de constatering beoordeelt dat het sturen op twee aparte systemen niet werkbaar is. Op basis van welk afwegingskader moet er gewisseld gaan worden tussen de twee systemen?

Antwoord:

Er is geen sprake van sturing op twee aparte systemen. Het kabinet ziet de introductie van handhavingspunten met grenswaarden als enige mogelijkheid om invulling te geven aan het vonnis in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) tegen de Staat, waarin is geoordeeld dat de Staat effectieve rechtsbescherming moet garanderen voor omwonenden, ook verder weg van de luchthaven. Tegelijkertijd spelen de regels van het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (NNHS) met betrekking tot het preferentieel baangebruik een belangrijke rol voor de beperking van hinder, daarom worden deze ook opgenomen in het LVB. Er is echter geen sprake van twee aparte systemen; het preferentieel baangebruik en de grenswaarden op de handhavingspunten zijn op elkaar afgestemd. Oftewel: de handhavingspunten zijn volgens de operatie van het NNHS gedimensioneerd. Mocht ondanks de zorgvuldige dimensionering van deze handhavingspunten, inclusief alle gevoeligheidsanalyses en statische marges, er toch sprake zijn van een dreigende overschrijding, dan kan de luchtverkeersleiding (LVNL) daarover met de ILT-Luchtvaartautoriteit in gesprek. Ultimo kan LVNL beheersmaatregelen nemen ten behoeve van het voorkomen van de overschrijding van een handhavingspunt. Dat kan betekenen dat voor de rest van dat gebruiksjaar wordt afgeweken van de baangebruikregels uit het NNHS en dat de handhavingspunten leidend zijn.

Vraag 63:

De leden van JA21-fractie constateren dat in 2003–2008 ook gewerkt is met een stelsel op basis van handhavingspunten. Deze leden constateren dat destijds de conclusie is getrokken dat dit geen werkbaar systeem is. Op basis waarvan heeft de Minister vertrouwen dat het werken met een handhavingspuntenstelsel nu wel werkbaar is?

Antwoord:

De modellering is sterk verbeterd door uit te gaan van empirische gegevens ten aanzien van het baan- en routegebruik. Voorheen werden de grenswaarden bepaald op basis van een theoretische modellering. De prognose van het baan- en routegebruik waar nu vanuit is gegaan sluit daardoor veel beter aan bij de praktijk. Daarnaast werden de grenswaarden voorheen bepaald o.b.v. één scenario (een «nominaal» scenario), zonder enige marge. Nu is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd en worden de grenswaarden gebaseerd op de variaties die rondom dat nominaal scenario kunnen optreden. Zo is per handhavingspunt sprake van een onderbouwde grenswaarde, gebaseerd op het verwachte gebruik van de luchthaven en het afwickelen van de operatie volgens de baangebruikregels. Dit levert een «passende jas» van grenswaarden, robuust voor de normale variaties die jaar- op jaar optreden op de luchthaven, zonder extra niet-noodzakelijke marges die ten koste gaan van lokale bescherming van de omgeving.

Vraag 64:

De leden van JA21-fractie constateren dat het ontwerp-LVB complexer is in de uitvoering is dan de bestaande werkwijze. Deze leden constateren dat door de toegenomen complexiteit de stabiliteit en voorspelbaarheid van de operatie, en daarmee ook de luchtvaartveiligheid, onder druk komen te staan. Hoe gaat voorkomen worden dat het nieuwe ontwerp-LVB met twee systemen complexer uitpakt in de uitvoering dan de staande praktijk?

Antwoord:

De afgelopen jaren was door de gedoogsituatie van het anticiperend handhaven maar beperkt sprake van normering van de operatie van Schiphol. Dat is geen houdbare situatie uit het oogpunt van rechtsbescherming van omwonenden. Dit blijkt ook uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de RBV-zaak. Het weer gaan werken met vastgelegde regels zal enige aanpassing van partijen in de luchtvaart vragen.

Het kabinet heeft vertrouwen in de uitvoerbaarheid van het stelsel. Zo is in antwoord op de vorige vraag ingegaan op de totstandkoming van de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten. Uit de integrale veiligheidsanalyse (IVA) blijkt dat er geen veiligheidsrisico's verbonden zijn aan wat er via deze algehele LVB-wijziging wordt vastgelegd.

Vraag 65:

De leden van JA21-fractie constateren dat de Minister geen plannen heeft om voor invoering van het ontwerp-LVB gebruik te maken van een proefperiode of op enige andere wijze het nieuwe LVB aan de praktijk te toetsen. Waarom is er niet voor gekozen om voorafgaand aan invoering het nieuwe LVB te testen in de praktijk, en is de Minister bereid alsnog een dergelijke «pilot» voor te bereiden? Zo nee, hoe gaat de Minister de veiligheid en de continuïteit waarborgen tijdens de overgang?

Antwoord:

De algehele LVB-wijziging wordt vastgelegd om de rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol te herstellen. Het is belangrijk om deze spoedig te herstellen. Een proefperiode past hier niet bij. Uit de IVA blijkt dat de maatregelen in deze algehele LVB-wijziging veilig zijn.

Het ontwerpbesluit kent een evaluatiecyclus waardoor geborgd wordt dat periodiek in ieder geval gekeken wordt naar de ontwikkelingen en de effecten van de geluidnormen, de normen voor lokale luchtverontreiniging en effecten op de ruimtelijke indeling rondom de luchthaven. Vanzelfsprekend wordt hierbij ook naar veiligheid gekeken. Indien tussentijds blijkt dat het stelsel onbedoelde (neven)effecten heeft kan het kabinet ervoor kiezen om eerder te evalueren.

Vraag 66:

De leden van JA21-fractie constateren dat het ontwerp-LVB de rapportagedruk vergroot, en dat niet alle benodigde data al beschikbaar zijn. Hoe beoordeelt de Minister dat het ontwerp-LVB administratieve druk vergroot in plaats van verlaagt, waardoor er minder mensen en middelen beschikbaar zullen zijn voor de kerntaken binnen de uitvoering?

Antwoord:

Een ontwerp van de algehele LVB-wijziging is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft. Het ministerie voorziet dus geen grote verhoging van administratieve druk. In algemene zin is het logisch dat het weer gaan werken met vastgestelde regels enige aanpassing vraagt van partijen in de luchtvaart.

Vraag 67:

De leden van JA21-fractie constateren dat het in de balanced approach afgesproken volume van 478.000 vliegbewegingen onzeker wordt. Hoe beoordeelt de Minister het risico op het niet halen van het afgesproken volume uit de balanced approach en de gevolgen daarvan voor de hub-functie van Schiphol?

Antwoord:

De nieuwe grenswaarden voor geluid zijn gebaseerd op de balanced approach-maatregelen en voldoende robuust om bijbehorende operatie onder normale omstandigheden mogelijk te maken. Hiertoe is zorgvuldig te werk gegaan bij het bepalen van de grenswaarden. 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, en op de 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. Dit gaat bijvoorbeeld om weersinvloeden die tot ander baangebruik leiden, of een ander verkeersbeeld. De gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd voor zowel de huidige situatie als de toekomstige situatie (zichtjaar 2030). Voor de «normale» variaties, die ook nu in de praktijk optreden, is een marge opgenomen in de grenswaarden. De marge zorgt ervoor dat de beoogde operatie ook in de praktijk met wisselende omstandigheden te realiseren is. Een aanvullende voorwaarde is dat de totale geluidbelasting voor de omgeving niet toeneemt (dit wordt geregeld middels het Totaal Volume Geluid of «TVG»).

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). Tegelijkertijd wordt bescherming aan de omgeving geboden omdat geen niet-onderbouwde marges worden opgenomen.

Vraag 68:

De leden van JA21-fractie constateren dat er grote zorgen bestaan over de uitvoerbaarheid van het ontwerp-LVB. Kan de Minister toezeggen dat hij voor invoering van het ontwerp-LVB met uitvoeringsorganisaties als LVNL om tafel gaat om de zorgen over de uitvoerbaarheid en de bestaande afspraken van de balanced approach te bespreken?

Antwoord:

Het ministerie heeft LVNL in juli 2025 gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren op de algehele LVB-wijziging en in november op aanvullende onderdelen. LVNL heeft dus alles wat in de aanhangige LVB-wijziging zit getoetst. De bevindingen van LVNL zijn verwerkt in de algehele LVB-wijziging zoals aangeven in paragraaf 5.4 van de Nota van Toelichting. Het ministerie is en blijft in gesprek met meerdere partijen over de uitvoerbaarheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren

Vraag 69:

Allereerst vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie zich af hoe het LVB zich verhoudt tot het coalitieakkoord. Hoe en wanneer kunnen de doelen van het coalitieakkoord ingepast worden in dit LVB, o.a. als het gaat om CO₂ en bescherming van gezondheid, natuur en milieu, en hoelang duurt dat? En kan dat leiden tot nieuwe rechtszaken?

Antwoord:

Het coalitieakkoord onderschrijft de uitgangspunten van de ontwerpwijziging van het LVB. Daarnaast, en daarbovenop, heeft het kabinet aanvullende ambities m.b.t. de luchtvaart en specifiek Schiphol neergelegd in het coalitieakkoord. Deze ambities met betrekking tot verdere verstillings in de nacht en de beperking van CO₂-uitstoot kunnen niet meer in het voorliggende ontwerp LVB worden verwerkt, zonder tegen aanzienlijke, en o.a. gezien de te herstellen rechtsbescherming van omwonenden, onwenselijke vertraging aan te lopen. Deze ambities vergen ten dele wellicht een nieuwe Balanced Approach procedure, die naar de ervaring leert, meerdere jaren in beslag kan nemen. Met de daartoe verplichte procedures zoals een MER alvorens de uitkomst kan worden vastgelegd in regelgeving, kan deze vertraging oplopen tot ca 3–5 jaar. Zolang wil het kabinet niet wachten met het herstellen van de rechtsbescherming van omwonenden en de juridische basis onder Schiphol. Daarom kiest het kabinet ervoor om nu door te gaan met het voorliggende LVB, en de ambities in het regeerakkoord aanvullend daarop in eventuele toekomstige nieuwe regelgeving vast te leggen.

Vraag 70:

Gelet op de uitspraak van de Raad van State in de Rendac-zaak (ECLI:NL:RVS:2024:4923), waarin is bevestigd dat bij een wijziging het gehele project integraal moet worden getoetst aan de Habitatrichtlijn met betrekking tot de huidige staat van de natuur: hoe rechtvaardigt de Minister het vastleggen van 478.000 vluchten, terwijl de laagst vergunde referentiesituatie volgens de MER circa 294.000 vluchten bedraagt, en de

passende beoordeling zelf erkent dat significante negatieve effecten op stikstofgevoelige habitats in Botshol en het Naardermeer niet kunnen worden uitgesloten? In de arresten van het Europese Hof staat dat de passende beoordeling van de gevolgen voor de natuur moet plaatsvinden, voordat een plan of project wordt goedgekeurd. Kan de Minister bevestigen dat, op grond van voornoemde Rendac-uitspraak, bij deze wijziging van het LVB het gehele project integraal opnieuw aan de Habitatrictlijn moet worden getoetst tegen de huidige (verslechterde) staat van de natuur? Hoe rijmt de Minister de uitspraak dat de natuurvergunning pas aan het einde komt met de Europese plicht om de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden te beschermen in de besluitvormingsfase van het LVB? Erkent de Minister dat als de natuurvergunning niet past bij het LVB, het gehele LVB juridisch onuitvoerbaar is en we nu tijd verspillen? Welke juridische en expertadviezen en kanttekeningen heeft de Minister hierover tot nu toe precies allemaal ontvangen, komen er nog meer adviezen aan en, zo ja, wanneer en kan de Minister die allemaal delen met de Kamer? Zo nee, begrijpt de Minister dat zulke adviezen voor de Kamer fundamenteel zijn om tot goede besluitvorming te kunnen komen en hoe gaat de Minister daar dan alsnog voor zorgen? Is het nieuwe kabinet het met deze leden eens dat de kernvraag rondom de natuurvergunning eigenlijk zou moeten zijn: wat is nodig om de natuur te beschermen en te herstellen en dus ruim binnen de wet te opereren, en welke stappen zijn nodig om daar te komen? Er is geen natuurvergunning en er is nu geen rechtsbescherming voor omwonenden. Het voorliggende LVB gaat beide niet oplossen maar het demissionaire kabinet stelt toch het huidige LVB te willen doorvoeren zonder te wachten op een natuurvergunning, omdat het voorliggende LVB zogenaamd de positie voor omwonenden verbetert. Volgt het nieuwe kabinet dezelfde lijn, of maakt dit kabinet een nieuwe afweging?

Antwoord:

Onderdeel van het MER bij de LVB-wijziging is een passende beoordeling waarin de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld zijn gebracht. In deze passende beoordeling zijn ook de effecten van mitigerende maatregelen betrokken.

Uit de passende beoordeling volgt dat in de verwachte (nominale) situatie met de voorgenomen activiteit geen sprake is van negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Er is ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd en daaruit volgt dat in bepaalde scenario's significante negatieve gevolgen effecten op stikstofgevoelige habitats in enkele Natura 2000-gebieden, waaronder Botshol, niet kunnen worden uitgesloten. Dit geldt voor de situatie met 500.000 vliegtuigbewegingen. Voor de situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen kunnen deze negatieve gevolgen wel worden uitgesloten, ook voor alle beschouwde scenario's in de gevoeligheidsanalyse.

De vernietiging van de natuurvergunning door de rechtbank Den Haag in juni 2025 betekent dat het bevoegd gezag een nieuw besluit zal moeten nemen op de aanvraag voor de natuurvergunning. Naar verwachting zal Schiphol hiertoe, als initiatiefnemer, de eerdere passende beoordeling bij de aanvraag van de natuurvergunning waar nodig moeten aanvullen en actualiseren. In het kader van deze aanvraag zal Schiphol moeten aantonen dat significante negatieve gevolgen voor alle relevante Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten.

In de vraag wordt verwezen naar een referentiesituatie met circa 294.000 vliegtuigbewegingen. Deze referentiesituatie is niet van toepassing op de

passende beoordeling. In de passende beoordeling worden twee referentiesituaties gehanteerd, afhankelijk van het betreffende Natura 2000-gebied:

- Voor Natura 2000-gebieden aangewezen vóór 2003 wordt uitgegaan van het Aanwijzingsbesluit 2000 (AB2000) met maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer. Dit is een situatie voor de ingebruikname van de Polderbaan;
- Voor Natura 2000-gebieden aangewezen na 2003 wordt uitgegaan van het LVB 2008 en behoort het gebruik van de Polderbaan tot de referentiesituatie. Daarbij geldt dat het gebruik is beperkt tot 480.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer.

Dit komt overeen met de referentiesituaties die zijn gehanteerd bij de passende beoordeling bij de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol die in 2023 door de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof is verstrekt. De rechtbank Den Haag heeft de natuurvergunning vernietigd, maar naar het oordeel van de rechtbank heeft de (toenmalige) Minister voor Natuur en Stikstof de omvang van de referentiesituaties van Schiphol wel op de juiste wijze in kaart gebracht.

De natuurvergunning is vernietigd omdat 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 het nieuwe kabinet zoals beschreven in het coalitieakkoord worden daarbij ook betrokken.

In de passende beoordeling bij het ontwerp-LVB is geen motivatie opgenomen dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. De Minister van LNVN zal, als bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor Schiphol, een nieuw besluit op de vergunningaanvraag moeten nemen en moeten motiveren dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. 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.⁵⁸

Hoewel nog een herstelbesluit over de natuurvergunning moet worden genomen waarbij wordt onderbouwd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, is ervoor gekozen om de procedure die uiteindelijk moet leiden tot een vastgesteld LVB voort te zetten. Gelet op de uitspraak in de RBV-zaak is de opdracht zo snel mogelijk te komen tot een gewijzigd LVB waarin rechtsbescherming van omwonenden wordt hersteld. De motivatie dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan overstijgt het project en is bijvoorbeeld afhankelijk van de maatregelen die het rijk en provincies gaan nemen om aan de natuurdoelen te voldoen. De additionaliteitstoets komt aan de orde bij de verlening van de natuurvergunning.

Voor wat betreft de vraag naar welke juridische en expertadviezen en kanttekeningen de Minister heeft ontvangen, wordt erop gewezen dat het MER en onderliggende rapporten ter advisering is voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze commissie zal binnen enkele weken advies uitbrengen. Verder zijn alle ontvangen adviezen, rapporten, uitvoeringstoetsen openbaar gemaakt bij de ter visielegging

⁵⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/12/19/lvvn-geeft-gedoogbesluit-af-voor-luchthaven-schiphol>

van het ontwerp Luchthavenverkeerbesluit. Voor een overzicht van de documenten wordt verwezen naar de Documentenlijst Ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.

Vraag 71:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de natuur in Noord-Holland in slechte staat is en te maken heeft met een teveel aan stikstof. Waarom gunt het kabinet de «vrijgekomen» stikstofruimte van opgekochte boeren aan een commerciële luchthaven, in plaats van deze 100% terug te geven aan het herstel van onze kwetsbare natuurgebieden, zoals de Oostelijke Vechtplassen? Hoe kan het kabinet een «passende beoordeling» als juridisch sluitend beschouwen als de noodzakelijke instandhoudingsdoelstellingen voor de omliggende Natura 2000-gebieden aantoonbaar niet worden gehaald? Welke juridische en expertadviezen heeft de Minister hierover ontvangen en kan de Minister ze allemaal met de Kamer delen? Wat betekent het ontbreken van een natuurvergunning voor het vastleggen van 478.000 vluchten in het nieuwe LVB?

Antwoord:

Er is geen sprake van gunning van «vrijgekomen stikstofruimte» aan Schiphol door het kabinet. Royal Schiphol Group N.V. heeft zelfstandig overeenkomsten gesloten met agrarische bedrijven, waarin is overeengekomen dat de agrarische bedrijven hun activiteiten (geheel of gedeeltelijk) beëindigen. Schiphol heeft voor deze beëindigingen ook een financiële vergoeding betaald.

Zie het antwoord op vraag 70 voor de beantwoording van de overige vragen.

Vraag 72:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen het nieuwe kabinet of dit het met hen eens is dat de gedoogsituatie rondom de natuurvergunning de wereld op zijn kop is en dat het wrang is dat grootvervuilers zo onder hun wettelijke verplichtingen uitkomen, terwijl van de rest van de samenleving grote verbeteringen worden verwacht. Is het nieuwe kabinet het met deze leden eens dat dit ervoor zorgt dat Schiphol hierdoor nog minder reden ziet om zich aan de wet te houden, omdat in de praktijk de wet uiteindelijk altijd toch wel voor hen wordt omgebogen, aangezien hun economische belang structureel boven de wet en de belangen van gewone burgers en hun leefomgeving wordt geplaatst? En is het nieuwe kabinet het met deze leden eens dat het extra wrang is dat het hier om een staatsdeelname gaat die zich niet aan regels hoeft te houden? Welk signaal denkt het kabinet dat het hiermee afgeeft aan burgers?

Antwoord:

Nee, daar is het kabinet het niet mee eens. De rechtbank Den Haag oordeelde in haar uitspraak van 4 juni 2025 over de natuurvergunning voor de exploitatie van luchthaven Schiphol dat de bestaande rechten en de bijbehorende aantallen vliegtuigbewegingen van Schiphol correct in kaart waren gebracht. Ook is de stikstofneerslag die al plaatsvond op grond van deze bestaande rechten – op een klein onderdeel na – en in de situatie waarvoor de natuurvergunning is aangevraagd, op de juiste wijze berekend.

De reden dat de rechtbank de natuurvergunning niettemin heeft vernietigd is dat de beroepsgronden die zien op het intern en extern

salderen gegrond zijn verklaard. De rechtbank oordeelt – kort gezegd – dat de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof in het bestreden besluit onvoldoende heeft gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan.

De Minister van LVVN zal, als bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor Schiphol, een nieuw besluit op de vergunningaanvraag van Schiphol moeten nemen en zal daarbij ook de overwegingen van de rechtbank in acht moeten nemen. Het bevoegd gezag heeft in december 2025 aangegeven dat het niet mogelijk is gebleken om op korte termijn een nieuw besluit te nemen dat aan de eisen van de rechtbank voldoet 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 jaar⁵⁹.

De reden daarvoor is dat nog niet kan worden gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Dit 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 het nieuwe kabinet zoals beschreven in het coalitieakkoord worden daarbij ook betrokken.

In de Kamerbrief bij de gedoogbeschikking geeft de Staatssecretaris van LVVN aan dat, alle relevante belangen afwegende en gelet op het kabinetsbeleid zoals vastgelegd in de Nota «Grenzen aan gedogen» er in het geval van Schiphol sprake is van een uitzonderingssituatie en dat handhavend optreden onevenredig bezwarend zou zijn.

Vraag 73:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat tijdens de technische briefing over het LVB van woensdag 11 februari 2026 werd gesteld dat er zicht is op een natuurvergunning voor Schiphol, omdat de mitigerende stikstofmaatregelen voldoende zijn, maar ook dat dan wel het vraagstuk rondom additionaliteit moet worden opgelost. Lig er juridisch advies over de natuurvergunning en additionaliteit, en of de natuurvergunning handhaafbaar is? Kan dat gedeeld worden met de Kamer? Wat wordt er precies nieuw aan een nieuwe stikstofvergunning? En kan het kabinet toezeggen dat het niet weer gaat leiden tot fouten die achteraf gecorrigeerd moeten worden, zoals afgelopen jaren gebeurd is? Zo ja, hoe kan het kabinet dit precies de Kamer verzekeren, gezien de al grote kritiek op het huidige LVB vanuit zowel experts als ngo's en omwonenden? En kan het kabinet toelichten of en, zo ja, welk plan B er ligt als het niet lukt om binnen twee jaar een natuurvergunning af te geven en of het LVB dat nu voorligt daar ook al rekening mee houdt (en zo ja, op welke wijze)? Daarnaast vragen deze leden of het nieuwe kabinet kan toezeggen niet nog een nieuwe gedoogperiode voor Schiphol in te gaan, nadat de huidige is afgelopen. Ook werd tijdens de technische briefing gesteld dat het LVB van 2008 niet zomaar mocht worden overgenomen, omdat er dan een «balanced approach»-procedure moest worden doorlopen. De uitspraak van de Hoge Raad ging echter over de experimenteerregeling, niet over het overnemen van het LVB uit 2008. Wanneer heeft de Hoge Raad precies geoordeeld dat er een «balanced approach»-procedure moest worden doorlopen om het LVB uit 2008 weer in werking te laten treden? Erkent de Minister dat er juristen zijn die de uitspraak van de Hoge Raad niet zo lezen en van welke verschillende juridische lezingen hierover heeft de Minister al kennisgenomen?

⁵⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/12/19/kamerbrief-gedoogbeschikking-schiphol>.

Antwoord:

De Minister van LVVN zal, als bevoegd gezag voor de natuurvergunning voor Schiphol, een nieuw besluit op de vergunningaanvraag van Schiphol moeten nemen en zal daarbij ook de overwegingen van de rechtbank in acht moeten nemen. Het bevoegd gezag heeft in december 2025 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. Zie verder het antwoord op vraag 72.

Naar verwachting zal Schiphol ten behoeve van het herstelbesluit haar eerdere aanvraag en passende beoordeling actualiseren en aanvullen, waarbij ook zal moeten worden uitgegaan van de meest recente wetenschappelijke inzichten

Er kan vanzelfsprekend geen toezegging worden gedaan dat er geen fouten worden gemaakt die gedurende het proces gecorrigeerd moeten worden. Het is een ingewikkeld proces waarbij voor sommige aspecten sprake kan zijn van voortschrijdend inzicht. Ook is het mogelijk dat er nieuwe jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter komt, waardoor een vergunning moet worden aangepast. De procedure kent waarborgen om uiteindelijk tot een gedegen besluit te komen.

Het kabinet werkt aan een samenhangend en overtuigend pakket aan maatregelen om zo snel mogelijk de vergunningverlening vlot te trekken. De inspanningen zijn erop gericht om binnen de maximale gedoogperiode een solide herstelbesluit voor de natuurvergunning te nemen. Uiteindelijk is het aan de rechter om dit besluit te toetsen. Op die situatie kan nu niet worden vooruitgelopen.

Voor wat betreft de vraag naar de uitspraak van de Hoge Raad geldt dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat voor het terugbrengen van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000 naar 460.000 per jaar de procedure van de evenwichtige aanpak doorlopen moet worden. Destijds was de Staat voornemens om deze reductie middels een tijdelijke en experimentele maatregel door te voeren. Met deze maatregel zou de gedoogsituatie worden beëindigd. De Hoge Raad oordeelt ten aanzien daarvan dat de EU-Geluidsverordening geen aanknopingspunt biedt om een tijdelijke en experimentele maatregel die tot gevolg heeft dat de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven wordt beperkt van het toepassingsgebied uit te zonderen. De Hoge Raad is aldus van oordeel dat de Staat de destijds voorgenomen maatregelen alleen dan kon invoeren als de procedure van de evenwichtige aanpak was doorlopen.

Vraag 74:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat niet alle kritische ILT-rapporten met de Kamer zijn gedeeld. Volgens de Minister omdat het te veel informatie zou zijn. Deze leden vinden dit een onbehoorlijke gang van zaken, omdat het gaat om een van de belangrijkste wijzigingen van luchtvaartregelgeving in decennia en de Kamer volledig moet worden geïnformeerd. Heeft de Minister spijt dat hij de Kamer niet volledig heeft geïnformeerd en wil hij beloven voortaan wel alle stukken te sturen, zeker als ze afkomstig zijn van onze eigen instanties, zoals de ILT? Welke stukken heeft de Kamer nog niet ontvangen die betrekking hebben op het LVB en de natuurvergunning van Schiphol en kan de Minister die alsnog met spoed naar de Kamer sturen?

Antwoord:

Gelet op de grote hoeveelheid stukken is gekozen achtergronddocumenten niet los mee te sturen. De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft de bijlagen gepubliceerd op haar eigen website en de stukken zijn voor eenieder terug te vinden via www.luchtvaartindetoekomst.nl.⁶⁰ De achtergrondstukken zijn als bijlage met deze beantwoording meegestuurd.

Vraag 75:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat een vastgestelde MER nog ontbreekt, en het verplichte advies van de Commissie mer is ook nog niet naar de Kamer gestuurd. Deze leden lezen dat de overweging van de rechtbank die de natuurvergunning van Schiphol vernietigde, niet is meegenomen in de MER. Ook zijn er door omwonenden fouten ontdekt in de toegestuurde MER, die daarna door het ministerie zouden worden gecorrigeerd. Daarnaast gaat de toegestuurde MER vooral in op de referentiesituatie van 500.000 vluchten in plaats van de referentie van het LVB uit 2008 (± 300.000 vluchten). De Commissie mer heeft in 2024 bevestigd dat dit LVB uit 2008 het juridische referentiepunt is voor Schiphol. Zijn er volgens de Minister scenario's mogelijk waarin de huidige keuze van het kabinet voor deze primaire referentiesituatie juridisch geen standhoudt, bijvoorbeeld in een beroepszaak? Wat zouden daar de gevolgen van zijn? Zijn er scenario's mogelijk waarbinnen de kwalificaties «theoretisch» en «onrealistisch» over de referentiesituatie LVB 2008 als onvoldoende worden beschouwd door een rechter?

Antwoord:

Met betrekking tot de adviesaanvraag bij de Commissie voor de mer, geldt dat het niet ongebruikelijk is om de Commissie 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. Eventuele essentiële aanbevelingen van de Commissie worden uiteraard verwerkt in het definitieve besluit.

De suggestie dat in het MER fouten zijn opgemerkt door omwonenden die door het ministerie gecorrigeerd zouden moeten worden, wordt niet herkend. Wel zijn kort na de start van de voorhangperiode gecorrigeerde stukken met de Kamer gedeeld, omdat er per abuis verouderde kaarten in het hoofdrapport waren opgenomen. De juiste kaarten waren al gedeeld als onderdeel van het relevante deelonderzoek.⁶¹

⁶⁰ <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/schiphol/luchthavenverkeerbesluit-schiphol/algemene-informatie-luchthavenverkeerbesluit-schiphol>

⁶¹ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 587.

In de mer-systematiek worden milieueffecten van het voorgenomen besluit afgezet tegen de referentiesituatie. Conform de mer-regelgeving is daarvoor uitgegaan van een situatie waarin regelgeving niet wordt aangepast, rekening houdend met autonome ontwikkelingen richting de toekomst (de LVB-referentie). In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, juist omdat de huidige regelgeving niet onverkort wordt gehandhaafd en ook niet kan worden gehandhaafd. Voor het construeren van de LVB-referentie moeten dus allerlei aannames worden gedaan over de theoretische situatie waarin de grenswaarden (laatstelijk aangepast in 2010 en daarna niet meer geactualiseerd vanwege het gedoogbeleid) wel worden gehandhaafd. Daarom is ook de praktijksituatie met anticiperend handhaven als referentiesituatie gehanteerd. Deze situatie geeft een realistisch beeld van de effecten die in de praktijk zullen optreden ten opzichte van de gedoogsituatie van de afgelopen jaren. Het bevoegd gezag voor de mer (DGMI) heeft hierover aangegeven dat een benadering met twee referentiesituaties tegemoet komt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.⁶²

De aangehaalde overweging van de rechtbank in de uitspraak over de natuurvergunning heeft betrekking op het additionaliteitsvereiste. Zie ook de beantwoording op vraag 72.

Vraag 76:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het, gezien bovenstaande, van groot belang dat we het advies van de Commissie mer afwachten, voordat verdergegaan wordt met de behandeling van het LVB, en dat de Kamer er na het advies van de Commissie mer ook nog alles over te zeggen heeft. Is het nieuwe kabinet bereid om de adviezen van de Commissie mer af te wachten en, wanneer deze toegestuurd zijn, deze met de Kamer te bespreken alvorens verder te gaan met de behandeling? Kan het kabinet in de tussentijd werken aan verbeteringen van het LVB op punten die massaal zijn aangedragen door zowel de eigen toezichthouder ILT en experts, als ngo's en omwonenden? Kan de Minister uitleggen welke negatieve gevolgen het kan hebben als we niet wachten op de MER en achteraf blijkt dat de Commissie mer nog belangrijke adviezen had?

Antwoord:

Bij de beantwoording van vraag 75 is de werkwijze van het kabinet omtrent het advies van de Commissie voor de mer toegelicht. Het is aan de Kamer om te bepalen wanneer de parlementaire behandeling ten einde komt. Het kabinet streeft naar het zo spoedig mogelijk herstellen van de rechtsbescherming van omwonenden. Indien de parlementaire behandeling vertraagt kan de inwerkingtreding van het LVB per 1 november (start nieuw gebruiksjaar) in gevaar komen. Dit is onwenselijk, gezien het belang om op korte termijn de rechtsbescherming voor omwonenden te herstellen en de juridische basis voor Schiphol weer op orde te brengen.

Vraag 77:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben ook nog wat inhoudelijke vragen over de MER. Waarom kiest de Minister ervoor om de gedoogde praktijk als maatstaf te nemen, en niet het wettelijk kader (RefLVB)? Hoe groot zijn de onzekerheidsmarges in de RefLVB-berekeningen precies? Welke gelijkwaardigheidscriteria (waarden, rekenregels, locaties) zijn exact gebruikt, en hoe gevoelig is «voldoet»

⁶² Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, p.10.

voor (a) verkeersmix, (b) baangebruik en (c) routevariant? Op welke locaties verslechtert de situatie ondanks «gelijkwaardigheid»?

Antwoord:

In het MER Schiphol is uitgegaan van twee referentiesituaties. In de mer-systematiek worden milieueffecten van het voorgenomen besluit afgezet tegen de referentiesituatie. Conform de mer-regelgeving is daarvoor uitgegaan van een situatie waarin regelgeving niet wordt aangepast, rekening houdend met autonome ontwikkelingen richting de toekomst (RefLVB). In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, juist omdat de huidige regelgeving niet onverkort wordt gehandhaafd. Voor het construeren van de LVB-referentie moeten dus allerlei aannames worden gedaan over de theoretische situatie waarin de grenswaarden (laatstelijk aangepast in 2010 en daarna niet meer geactualiseerd vanwege het gedoogbeleid) wel worden gehandhaafd. Daarom is ook de praktijk-situatie met anticiperend handhaven als referentiesituatie gehanteerd. 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 tegemoet komt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.⁶³

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen ook naar de relatie tussen de referentiesituatie in het MER en de criteria voor gelijkwaardigheid. Deze zaken staan in principe los van elkaar. Volgens de Wet luchtvaart moet ieder besluit volgend op het eerste luchthavenkeerbevel (dat is het LVB uit 2003) een beschermingsniveau bieden ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo (dat wil zeggen in zijn geheel over het hele gebied rond Schiphol) gelijkwaardig of beter is aan het beschermingsniveau van het eerste besluit. Gelijkwaardigheid zegt daarmee iets over de bescherming van de omgeving als geheel, en niet over lokale of individuele bescherming.

De bescherming die uitgaat van het LVB wordt uitgedrukt in de criteria voor gelijkwaardigheid. Voor geluid gaat dit om aantallen woningen en aantallen ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen specifieke geluidcontouren rondom de luchthaven. Om te bepalen of het voorgenomen besluit voldoet aan de criteria, wordt de bescherming die uitgaat van het voorgenomen besluit – uitgedrukt in aantallen woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden binnen de geluidcontouren – vergeleken met de bescherming die uitgaat van het eerste besluit uit 2003, uitgedrukt in dezelfde criteria.

Vraag 78:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het LVB voldoet aan het gelijkwaardigheidsbeginsel (2003/2008) en, zo ja, hoe precies. Hoe groot zijn de verschillen in blootstelling aan UFP tussen RefLVB en de bandbreedte? Hoe verhouden de uitkomsten over de uitstoot van UFP zich tot recente RIVM-inzichten met betrekking tot schadelijkheid van UFP? De verschillen in UFP-uitstoot tussen de referentiescenario's zijn groot. Waarom wordt het voorzorgsbeginsel hier niet expliciet toegepast? Is het aanvaardbaar om groei van het aantal vliegbewegingen toe te staan terwijl gezondheidskennis, vooral in relatie tot UFP, achterloopt? Waarom

⁶³ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, p.10.

is 460.000 gekozen als ondergrens van de bandbreedte en niet een lager, juridisch robuust scenario? Accepteert de Minister dat hiermee feitelijk een illegale situatie wordt genormaliseerd? Kan de Minister bevestigen dat volgens de MER-berekeningen (Deelrapport Scenario's, blz. 51) het vigerende LVB uit 2008 slechts ruimte biedt voor 294.131 vluchten? Kan de Minister bevestigen dat het vigerende LVB uit 2008, zoals in de MER staat beschreven, slechts ruimte biedt voor 294.131 vluchten? Als de Minister de huidige situatie en het voorliggende LVB specifiek met het LVB uit 2008 vergelijkt, is er dan sprake van een verbetering? Zo ja, hoe precies en met welke bronnen van experts onderbouwt de Minister dat? Het gebruikte geluidsmodel neemt geen frequentie van het aantal vluchten mee. Hoe kan een situatie die ruimte biedt voor 294.000 vluchten dan vergeleken worden met een situatie van 478.000 vluchten?

Antwoord:

Uit de studies van het RIVM is bekend dat de concentraties van UFP rondom luchthavens hoger zijn en blootstelling aan ultrafijnstof (UFP) van vliegtuigen mogelijk kan leiden tot nadelige effecten op het hart- en vaatstelsel en de ontwikkeling van het ongeboren kind.⁶⁴ Omdat er nog veel onduidelijk is over mate van blootstelling die schadelijk is, bestaan er momenteel nog geen normen of grenswaarden voor UFP.

In het MER is gekeken naar de effecten van de Voorgenomen Activiteit (VA) op UFP-concentraties. Conform het advies van de Commissie voor de mer over de Notitie Reikwijdte en Detailniveau⁶⁵ is in het MER beoordeeld wat de gevolgen zijn voor blootstelling aan concentraties van meer dan 10.000 deeltjes/cm³. Hieruit volgt dat de VA ten opzichte van de referentiesituatie met anticiperend handhaven (REFahh) niet leidt tot een toename van de blootstelling aan UFP concentratie groter dan 10.000 deeltjes/cm³. Uit het MER volgt verder dat de concentraties UFP in de situatie met de VA in de komende jaren verder dalen. In de ontwerpwijziging van het LVB zijn daarom geen aanvullende maatregelen opgenomen voor vermindering van de UFP-emissies. Wel zijn in de ontwerpwijziging van het LVB specifieke maatregelen vastgelegd die gericht zijn op vermindering van luchtvaartemissies. Denk daarbij aan maatregelen als 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 maatregelenaanpak draagt ook bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit op het platform en in de nabije omgeving van Schiphol.

Ten opzichte van de referentiesituatie LVB (REFlvb) is wel een toename berekend. Dit REFlvb is de (theoretische) situatie waarin het huidige gebruik van de luchthaven passend is binnen de grenzen van het vigerende LVB. De milieueffecten die voor het MER bepaald zijn op basis van deze theoretische situatie kennen een grote onzekerheid.

Het is van belang de rechtsbescherming van omwonenden zo snel mogelijk te herstellen. Omdat het mer-traject lang duurt is daarom gestart met de mer-onderzoeken voordat de balanced approach-procedure was afgerond. Het uiteindelijke aantal vluchten dat volgt uit de balanced approach-procedure was destijds nog niet bekend. Daarom is uitgegaan van een bandbreedte met ondergrens 460.000 vliegtuigbewegingen en bovengrens 500.000 vliegtuigbewegingen.

Het kabinet is gehouden aan de uitkomst van de balanced approach-procedure voor het maximaal aantal vluchten dat in het LVB kan worden

⁶⁴ Kamerstukken II 2020/21, 30 175, nr. 414.

⁶⁵ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 518.

vastgelegd.⁶⁶ Het is daarom niet zinvol om een scenario met minder vliegtuigbewegingen te onderzoeken in de MER, aangezien dat niet in het LVB opgenomen kan worden. Dat kost bovendien veel tijd en dat zou betekenen dat het langer duurt om opvolging te geven aan het RBV-vonnis.

Voor wat betreft de toegestane capaciteit geldt dat indertijd is gekozen voor het anticiperend handhaven in overeenstemming met alle betrokken stakeholders. Dat is een rechtmatig overheidsbesluit. Vanwege de gedoogsituatie zijn de grenswaarden 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.

Volgens de mer-systematiek wordt voor de referentie in principe uitgegaan van een situatie waarin regelgeving niet wordt aangepast, rekening houdend met autonome ontwikkelingen richting de toekomst. In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, juist omdat de huidige regelgeving al lange tijd niet onverkort wordt gehandhaafd. Voor het construeren van de LVB-referentie moeten dus allerlei aannames worden gedaan over de theoretische situatie waarin de grenswaarden (laatstelijk aangepast in 2010 en daarna niet meer geactualiseerd vanwege het gedoogbeleid) wel worden gehandhaafd. Daarom is ook de praktijksituatie met anticiperend handhaven als referentiesituatie gehanteerd. 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. In hoofdstuk 3 van het hoofdrapport is beschreven hoe de verschillende voorgenoemde activiteiten, zichtjaren en referentiesituaties zicht tot elkaar verhouden. In de verschillende deelonderzoeken is de effectvergelijking met de LVB-referentie beschreven. Daaruit blijkt dat de milieueffecten bij de LVB-referentie significant lager uitvallen. Dit is conform verwachting gezien het veel lagere volume dat binnen deze mer-referentie mogelijk is.

Het bevoegd gezag voor de mer (DGMI) heeft hierover aangegeven dat een benadering met twee referentiesituaties tegemoet komt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.⁶⁷

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het ontwerpbesluit voldoet aan de eis van gelijkwaardigheid. Dat is het geval.⁶⁸

Tot slot vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie naar de frequentie van vluchten. Daarbij geldt dat het geldende wettelijk kader van de Wet luchtvaart voorschrijft dat het LVB grenswaarden voor de geluidbelasting dient te bevatten, en hiermee geen grenswaarden voor de ervaren hinder. Hiertoe is ook geen grondslag opgenomen in de huidige Wet luchtvaart. Zoals de Kamer eerder is gemeld, werkt het kabinet voor de toekomst aan een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid, waarvoor een wetwijziging noodzakelijk is en wordt voorbereid. Hierbinnen is het voornemen om naast grenswaarden aan geluidbelasting ook een aanvullende hinderindicator (piekgeluid en frequentie) op te nemen.

⁶⁶ Zie ECLI:NL:HR:2024:1061

⁶⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, p.10.

⁶⁸ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 585, bijlage MER Schiphol 2026 – Hoofdrapport; en bijlage 12 Grenswaardenscenario LVB Schiphol 2026

Vraag 79:

Dan hebben de leden van de Partij voor de Dieren-fractie nog wat specifieke vragen over het groeiverdienmodel. Waarom is een groeimodel onderdeel van de ontwerpwijziging, terwijl dit in strijd is met de rechterlijke uitspraak van 20 maart 2024? Op welke wetenschappelijke kennis over de stikstofruimte, natuur- en milieueffecten, klimaatdoelen, gezondheidseffecten en geluidsoverlast is het groeiperspectief dat expliciet in dit LVB wordt genoemd, gestoeld? Kan de Minister daar de stukken over delen?

Antwoord:

Door het kabinet is in mei 2025 besloten tot een invulling van de geluidswinst die behaald wordt na het behalen van het volledige geluidsdoel, volgens een systematiek met een verdeling van 50% van de verdere winst voor de luchtvaartsector en 50% voor de omgeving.⁶⁹ Deze systematiek is uitgewerkt in het voorliggende ontwerp-LVB.

Bij deze systematiek voor stapsgewijze terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen wordt de helft van de geluidswinst na het behalen van het totale geluidsdoel omgezet in stappen tussen 478.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen. De andere helft wordt omgezet in een dalende waarde voor het Totaal Volume Geluid (TVG) in het LVB. Hierdoor ontstaat een dalende trend van hetgeen initieel wordt vastgelegd in het LVB. Daardoor blijft de systematiek binnen de milieugrenzen van het LVB, waar een brede afweging van belangen aan ten grondslag ligt en waarmee naar inzicht van het kabinet een fair balance bereikt wordt. De Kamer is telkens geïnformeerd over deze afweging en heeft daarbij ook steeds de stukken ontvangen.⁷⁰ Los van de systematiek op basis van geluid, geldt dat de luchthaven ieder jaar binnen de andere milieunormen en maatgevende kaders moet blijven, bijvoorbeeld die van de natuurvergunning.

Ten aanzien van de groeiverdiensystematiek: het kabinet hecht aan de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen (het niveau van 2018 en 2019), vanwege het belang van Schiphol voor de economie. Zoals ook in het rapport Wennink wordt benadrukt, is een goede internationale bereikbaarheid daarvoor van groot belang. Het sterke Nederlandse luchtvaartstelsel met de hubfunctie van Schiphol is daarbij een belangrijk element. Een luchthaven die zo belangrijk is voor onze economie, kan echter in de optiek van het kabinet alleen goed functioneren als er ook rekening wordt gehouden met de omgeving. Bij een luchthaven van deze omvang hoort onvermijdelijk hinder. Het kabinet staat daarom voor grote opgaven, om de unieke positie van luchtvaart in Nederland en voor de Nederlandse economie te bestendigen, en tegelijkertijd deze meer in balans te brengen met de omgeving. Om die reden is het maatregelenpakket uit de balanced approach per november 2025 doorgevoerd, inclusief de capaciteitsbeperkingen voor het etmaal en de nacht. In de voorliggende LVB-wijziging is de systematiek voor een terugkeer van 478.000 naar 500.000 vliegtuigbewegingen opgenomen met de mogelijkheid om deze op een later moment in werking te laten treden bij koninklijk besluit, onder de strikte voorwaarde dat het volledige

⁶⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 564.

⁷⁰ Voor het Hoofdlijnenbesluit, zie Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432. Voor stukken bij de Voorhang van het ontwerp-LVB, zie Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 583. Voor stukken over de BA, zie Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 517 en Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 523. Voor de onderzoeken, zie: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/b/besluit-minder-vluchten-schiphol/spoor-2-balanced-approach/documenten-balanced-approach-procedure>.

geluidsdoel behaald is. De systematiek treedt dus niet automatisch bij vaststelling van het LVB in werking. 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.

Vraag 80:

Hoe voorkomt dit LVB de Alders-paradox, waarmee het effect van zogenaamd stillere vliegtuigen teniet wordt gedaan door de effecten van meer vliegbewegingen, aangezien de ILT zich ook zorgen maakt dat de mogelijke groei van vluchten naar verwachting zal leiden tot meer toename van geluidshinder voor omwonenden? Kan de Minister dit met bronvermelding onderbouwen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat in het coalitieakkoord staat dat een omvang van 478.000 vluchten wordt vastgelegd in het LVB, maar in het LVB zelf wordt een terugkeer naar 500.000 vluchten besproken. Tijdens de technische briefing over het LVB vertelden ambtenaren dat een bewindspersoon via een koninklijk besluit kan besluiten om een tabel in werking te laten treden, waardoor het groeiverdienmodel in werking treedt. Klopt het dat de Tweede Kamer hier dan niets meer over te zeggen heeft? Is het nieuwe kabinet voornemens dit uit het LVB te halen? Als de Kamer meer zeggenschap zou willen hebben, hoe zou dat theoretisch beter geregeld kunnen worden? Kan het nieuwe kabinet reflecteren op het verschil tussen het coalitieakkoord en het LVB dat voorligt? Het nu vastleggen van groeiruimte loopt vooruit op invoering van het nieuwe normenstelsel voor geluid, waaraan momenteel gewerkt wordt. In dit nieuwe normenstelsel worden aanvullende hindercriteria opgenomen. Pas dan kan getoetst worden of geluidsreductie daadwerkelijk leidt tot minder hinder. Deelt het nieuwe kabinet deze conclusie?

Antwoord:

Zoals in het antwoord op vraag 79 toegelicht, is door het kabinet besloten tot een perspectief na het behalen van het gehele geluidsdoel van –20% reductie op het aantal ernstig gehinderden. Bij het ontwikkelen van de systematiek is in eerste instantie gekeken welke indicatoren als basis kunnen worden gebruikt om een gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken. Aangezien meerdere belanghebbenden hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor een eenvoudige en overzichtelijke systematiek, is het de logische keuze om uit te gaan van het Totaal Volume Geluid (TVG) als norm. Het TVG betreft een eendimensionale maat die kort gezegd het geluid van alle startende en landende vliegtuigen op Schiphol bij elkaar optelt. Het TVG biedt een eenvoudig aangrijpingspunt om te sturen op de totale omvang van het geluid.

Tegelijkertijd waren er bij de uitwerking vragen over de lokale en regionale impact van verdere geluidsreductie in combinatie met een stijgend volume als gevolg van een generieke maat. Daarom is er een cross-check analyse uitgevoerd om te onderzoeken hoe de TVG-methodiek uitpakt voor de hinderindicatoren (gelijkwaardigheidscriteria) die bijvoorbeeld in de balanced approach-procedure zijn gebruikt (tellingen voor woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoringen binnen berekende geluidscontouren). Daarnaast is onderzocht wat de verwachte lokale effecten van de methodiek zijn als gevolg van de hogere verkeersvolumes.

Het resultaat is dat de methode op basis van het TVG qua lokale effecten gunstiger uitpakt voor de omgeving dan op basis van de hinderindicatoren. Oftewel, als gekozen zou worden voor de hinderindicatoren, zouden de stappen richting 500.000 vliegtuigbewegingen groter en sneller worden. Verder bleek dat voor de onderzochte scenario's de lokale geluidseffecten voor alle gemeenten rondom Schiphol positiever zijn in de toekomstige eindsituatie (2030) met 500.000 vliegtuigbewegingen, dan in de beginsituatie met 478.000 vliegtuigbewegingen. Op alle locaties rondom Schiphol is er sprake van een vermindering van de geluidbelasting. Hierbij geldt wel dat dit niet op alle locaties in dezelfde mate is te verwachten.

TVG gaat over het geluid. Sturen op een reductie van de TVG betekent dat objectief gezien het geluid zal dalen. In de analyses is ook aangetoond dat dit ook lokaal leidt tot een daling van geluidsbelasting. Echter hoe mensen een geluidsreductie en de resterende hinder ervaren is ook (deels) subjectief, ondanks een dalende geluidsbelasting kunnen mensen nog steeds hinder ervaren, bijvoorbeeld door een toegenomen frequentie. De inzet is wel dat eenieder ook de daadwerkelijke daling van geluid in zijn of haar omgeving als een beperking van hinder ervaart. Daarom wordt er ook voor gekozen om slechts de helft in te zetten voor een toename van vliegtuigbewegingen en vloeit de andere helft van de geluidswinst terug naar de omgeving.

Met deze systematiek wordt daadwerkelijk ingezet op een verdere reductie van geluid, er wordt alleen niet gestuurd op andere hinderindicatoren. Daar wordt op dit moment wel aan gewerkt, maar het is op korte termijn niet mogelijk om in de voorliggende wijziging van het LVB uit te gaan van andere hinderindicatoren, zoals frequentie en piekgeluid, omdat hiervoor de wettelijke basis in de Wet luchtvaart ontbreekt. Dit is een bijkomende reden dat gekozen is voor TVG als indicator. Dit betekent dat de ontwerp-wijziging van het LVB geen aanvullende normering bevat ten aanzien van toenemende ervaren hinder door hogere frequentie van vliegtuigbewegingen bij een afname van de (gemiddelde) geluidbelasting (de zogenaamde Aldersparadox).

Het klopt dat de systematiek van de stapsgewijze terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen in de toekomst per koninklijk besluit in werking kan treden. Het LVB is een algemene maatregel van bestuur dat het kabinet binnen de kaders van de Wet luchtvaart kan vaststellen. Tegen deze LVB-wijziging kan beroep in eerste en enige aanleg worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarmee rechtsbescherming wordt geboden via de bestuursrechtelijke weg. De democratische controle vindt plaats via voorhangprocedures bij beide Kamers. In dat kader ligt de ontwerp-wijziging van het LVB momenteel in de Kamer, en kan de Kamer zich uitspreken over alle onderdelen van deze wijziging, inclusief de opgenomen methodiek voor herstel tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen.

Indien de Kamer dat wenst kunnen er ook andersoortige of aanvullende voorwaarden worden opgenomen om er voor te zorgen dat de terugkeer later of na invulling van deze voorwaarden pas in werking treedt.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat 478.000 vliegtuigbewegingen in het LVB Schiphol worden vastgelegd. Dat is ook het geval in de ontwerp-wijziging van het LVB. Het kabinet zal bij de definitieve vaststelling van het LVB de inbreng van zienswijzen, voorhang en advies van de commissie voor de mer meewegen.

Vraag 81:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat voor een groeimodel met automatische verhoging van plafonds voor elke stap daarin ten minste een door het EVRM voorgeschreven noodzakelijkheids-toets op grond van artikel 8, tweed lid, EVRM moet plaatsvinden. Waarom ontbreekt die voorwaarde? Bovendien past het inbouwen van groeiruimte niet bij het ontbreken van (uitzicht op) een natuurvergunning en ondermijnt groei niet alleen woningbouw, maar ook het maximum aan CO₂-uitstoot dat de nieuwe coalitie heeft opgenomen in haar coalitieakkoord. De uitspraak van de rechter in de Bonairezaak is ook duidelijk. De luchtvaart moet meegenomen worden voor het behalen van klimaatdoelen. Kan de Minister aangeven hoe hij met dit ontwerpbesluit recht doet aan deze uitspraak en dit met expertbronnen onderbouwen? Hoe gaat de Minister de noodzakelijke klimaatbijdrage voor de luchtvaart realiseren en gaat de Minister dit toetsen bij wetenschappers?

Antwoord:

Bij de systematiek voor stapsgewijze terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen wordt de helft van de geluidswinst na het behalen van het totale geluidsdoel omgezet in stappen tussen 478.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen. De andere helft wordt omgezet in een dalende TVG-waarde in het LVB. Hierdoor ontstaat een dalende trend van hetgeen initieel wordt vastgelegd in het LVB. Daardoor blijft de systematiek binnen de milieugrenzen van het LVB, waar een brede afweging van belangen aan ten grondslag ligt en waarmee naar inzicht van het kabinet een fair balance bereikt wordt. De noodzakelijkheidstoets op grond van artikel 8, tweede lid, EVRM hoeft daardoor niet voor iedere stap plaats te vinden. Los van deze systematiek op basis van geluid, geldt dat de luchthaven ieder jaar binnen de andere milieunormen en maatgevende kaders moet blijven, bijvoorbeeld die van de natuurvergunning.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 2 februari jl., wordt de uitspraak in de Bonaire-zaak momenteel zorgvuldig bestudeerd.⁷¹ Het kabinet moet nog bepalen hoe er invulling gegeven zal worden aan deze uitspraak en of hoger beroep ingesteld zal worden. De Kamer is hierover inmiddels geïnformeerd.⁷² Dit ontwerpbesluit staat los van die uitspraak en heeft een ander juridisch kader.

Vraag 82:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of er in theorie risico's zijn voor de woningbouw, als het huidige LVB wordt doorgezet. Welke kritische signalen heeft de Minister daarover precies ontvangen? Hoeveel minder woningen zouden er gebouwd kunnen worden dan in een situatie van veel minder toegestane vliegbewegingen? Uit de nieuwe economische analyse (de MKBA light) ten behoeve van het LVB blijkt dat een verlaging van het aantal vliegbewegingen op Schiphol van 500.000 naar 460.000 in 2030 zorgt voor welvaartstijging. Onderschrijft het kabinet deze observatie? Zo ja, waarom blijft het kabinet dan vasthouden aan 500.000 bewegingen als referentie in de MER en beleidsstukken? Erkent de Minister dat krimp inmiddels herhaaldelijk wordt onderbouwd als maatschappelijk aanvaardbaar en soms wenselijk en, zo ja, waarom wordt krimp dan nog steeds behandeld als een afwijking van de referentie in plaats van als een volwaardig basisscenario? Op welke wijze onderbouwt deze economische analyse de keuze voor het vastleggen van 478.000

⁷¹ Kamerstukken II 2025/26, 32 813, nr. 1552.

⁷² Kamerstukken II 2025/26, 32 813, nr. 1558.

vluchten? Het demissionaire kabinet kwalificeert het vigerende LVB (≈294.000) als «onrealistisch». Vindt de Minister dat oordeel nog houdbaar nu opeenvolgende studies laten zien dat minder vliegen economisch en maatschappelijk verdedigbaar is? Wat betekent deze stapeling van onderzoeken voor de uiteindelijke LVB-keuze? Is de Minister bereid de referentiescenario's te herijken, voordat het LVB definitief wordt vastgesteld? Hoe rechtvaardigt de Minister het dat beslissingen die miljoenen burgers raken en decennialang gevolgen hebben (voor burgers, klimaat, natuur en gezondheid) gebaseerd zijn op een verouderde MKBA? Is de Minister bereid een volledige MKBA uit te laten voeren, met daarin ook factoren als milieu, gezondheid, klimaat en natuur, daarmee verder te kijken dan 2030 (in ieder geval ook 2050) en ook de wettelijke referentiesituatie daarin mee te nemen?

Antwoord:

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.

De maatregelen om het geluid rondom Schiphol terug te dringen zijn bepaald in het kader van de (verplichte) Europese balanced approach-procedure. Deze procedure komt voort uit het besluit om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven als Schiphol en de kwaliteit van de leefomgeving. Het kabinet dient hierbij een brede afweging te maken van verschillende publieke belangen. Het is niet onbelangrijk om hierbij te vermelden dat «krimp» hierbij nooit een doel op zich is geweest, maar als resultaat beschouwd moet worden van eerdergenoemde doelstellingen.

Het is van groot belang om de rechtsbescherming van omwonenden zo snel mogelijk te herstellen. Omdat een MER-traject lang duurt is besloten om met de MER-onderzoeken te starten voordat de balanced approach-procedure was afgerond. Het uiteindelijke aantal vluchten dat volgt uit deze balanced approach-procedure was destijds nog niet bekend. Daarom is in het MER uitgegaan van een bandbreedte met een ondergrens van 460.000 vluchten en een bovengrens van 500.000 vluchten. Het kabinet is gehouden aan de uitkomst van de balanced approach-procedure voor het maximum aantal vluchten (478.000) dat in het LVB kan worden vastgelegd. Het is daarom niet zinvol om een scenario met minder vluchten («krimp») te onderzoeken in de MER, aangezien dat dit niet in het LVB opgenomen kan worden. Dat kost bovendien veel tijd en zou

betekenen dat het langer duurt om opvolging te geven aan het RBV-vonnis.

SEO is gevraagd om een economische analyse uit te voeren om de economische en maatschappelijke effecten van de wijziging van het LVB in kaart te brengen. Een economische analyse is uiteraard belangrijk voor de motivatie van dit besluit, net als het in beeld brengen van de maatschappelijke betekenis van de luchthaven. Zoals SEO aangeeft is het voor deze economische analyse van belang dat er (net als bij de MER) duidelijke alternatieven worden gepresenteerd waarbij er consistentie moet zijn tussen het MER en economische analyse. Dit is ook de reden waarom de economische analyse naar de twee hoekpunten kijkt uit het MER (460.000 en 500.000 vliegtuigbewegingen). De gevolgen van een plafond van 460.000 vliegtuigbewegingen ten opzichte van 500.000 zijn helder; naar verwachting zal een klein aantal bestemmingen niet meer direct worden aangeboden, maar het belang van deze bestemmingen voor de Nederlandse economie is beperkt. Het verwachte welvaartseffect zal inderdaad positief zijn in 2030 (vanwege klimaat effecten), blijkt uit de analyse die SEO heeft uitgevoerd.

Specifiek ten aanzien van het onderzoek van SEO is in de stukken onderliggend aan het LVB aangegeven dat dit onderzoek nadrukkelijk niet in isolement bezien dient te worden. Maatschappelijk-economische effecten op bijvoorbeeld het vestigings- en investeringsklimaat en de handelsbetrekkingen van Nederland kunnen niet goed gemonetariseerd worden en zijn daarom niet als zodanig meegenomen. Hetzelfde geldt voor het belang van de Nederlandse luchtvaart voor de open strategische autonomie van Nederland.

Het volume dat binnen de oude grenswaarden past is niet een realistische weergave van de toegestane capaciteit. De grenswaarden in het LVB zijn vanwege de gedoogsituatie sinds 2010 niet meer geactualiseerd. Zonder gedogen had dit wel verwacht mogen worden. Dit blijkt ook uit de nota van toelichting op de LVB-wijziging van 2008 waarin staat dat in principe ruimte is voor 480.000 vliegtuigbewegingen.

Ten behoeve van de besluitvorming die geleid heeft tot voorliggend LVB, zijn er onderzoeken gedaan naar het economisch belang van Schiphol en de gevolgen voor leefomgeving en klimaat. Ook zijn er eerdere MKBA's en impactanalyses uitgevoerd. Er is dus veel informatie die betrokken is. Op basis van alle onderzoeken maakt het kabinet beleid waarmee de baten en de kosten van luchtvaart zo goed mogelijk in balans zijn. Met betrekking tot Schiphol geldt dat bij het geluidspakket de belangen zijn afgewogen. In de toekomst wil het kabinet niet meer sturen op een maximaal aantal vliegtuigbewegingen, maar op milieunormen.

Vraag 83:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister hoe hij gaat voldoen aan het RVB-vonnis, waarin een betere bescherming van omwonenden wordt geëist en een nieuwe eerlijke afweging tussen de gezondheid van omwonenden en economische belangen. Op welke expertbronnen baseert de Minister zich dan? Is de Minister het ermee eens dat het vastleggen van groeiruimte voor de sector ongepast is, en al helemaal nu KLM weigert zijn handtekening te zetten onder afspraken die gemaakt zijn in het kader van de «balanced approach»-procedure? Hoe gaat de Minister om met de historische onbetrouwbaarheid van KLM?

Antwoord:

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.⁷³ Deze hernieuwde balans wordt vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit, 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 vervolgens een geluidsdoel gesteld van onder andere –20% ernstig gehinderden op het etmaal en –15% ernstig slaapverstoorden in de nacht.⁷⁴ 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 Geluidverordening⁷⁵ 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 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 het 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.

⁷³ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

⁷⁴ Het gestelde geluidsdoel is: –20% ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den} contour, –20% woningen binnen de 58 dB(A) L_{den} contour, –15% ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) L_{night} contour, –15% woningen binnen de 48 dB(A) L_{night} contour.

⁷⁵ Geluidverordening (EU) nr. 598/2014.

Ondanks dat er geen juridisch afdwingbare afspraken met KLM zijn, heeft KLM haar deel toegezegd en recent herbevestigd. Ook zijn het ministerie en KLM in gesprek over compenserende maatregelen gedurende het gebruiksjaar 2026. Los daarvan moet uit onafhankelijke monitoring blijken of het gehele geluidsdoel in de praktijk gehaald is. Eerder dan dat kan de groeisystematiek niet in werking treden. Met andere woorden, in het geval afspraken geen gestand worden gedaan, duurt het langer voordat het geluidsdoel behaald wordt en dus ook voordat de systematiek in werking kan treden.

Vraag 84:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen het voorliggende LVB vooral als een ontwerpbesluit dat de huidige overlast wil legaliseren en krimp van de luchtvaart koste wat kost wil voorkomen. Deze leden zijn niet de enigen. Ook de ILT, juristen, NRC, klimaat-, natuur- en milieuorganisaties en omwonenden trekken deze conclusie. Het uitgangspunt van de nieuwe wetgeving is dat Schiphol ongestoord het huidige aantal vluchten kan blijven afwerken, blijkt uit een Kamerbrief. «De operatie op Schiphol is leidend geweest bij de totstandkoming van de grenswaarden», constateert ook de ILT. Het gaat toch in tegen de geest van de uitspraak van de rechter, die juist constateerde dat luchtvaartbelangen al heel lang leidend zijn geweest en dat belangen van omwonenden te lang ondergeschikt waren gemaakt aan die van luchtvaart en dat daar verandering in moet komen? Is de Minister bereid om een nieuw LVB met o.a. nieuwe grenswaarden naar de Kamer te sturen waarbij niet de belangen van Schiphol, maar belangen van omwonenden leidend zijn? Uit de technische briefing bleek dat het LVB niet getoetst is door gezondheidsexperts. Is hij op zijn minst bereid het LVB en de grenswaarden door gezondheidsexperts te laten toetsen, voordat ze in het LVB worden vastgesteld?

Antwoord:

Met dit ontwerp LVB worden de maatregelen uit het maatregelenpakket van de balanced approach-procedure als uitgangspunt genomen, die moeten leiden tot –15% ernstig gehinderden. De grenswaarden in de handhavingspunten zijn hierop gemodelleerd. Hierbij geldt in tegenstelling tot in het verleden dat er een passende jas is gemaakt in de handhavingspunten. Dit zorgt ervoor dat er genoeg maar zeker niet te veel ruimte is voor de operatie op Schiphol, waardoor omwonenden goed worden beschermd. Het is dus een afweging tussen de belangen van de sectorpartijen en de omwonenden.

Voor gezondheid is er vooral naar de impact van emissies gekeken in het LVB. Zowel de blootstelling aan vliegtuiggeluid als de blootstelling aan emissies van luchtverkeer kunnen gevolgen hebben voor de gezondheid van omwonenden.

In het MER zijn de emissies van verschillende stoffen berekend voor de voorgenomen activiteit. Minder vliegtuigbewegingen, zoals opgenomen in het voorgenomen LVB, leiden tot minder emissies. In het gewijzigde LVB zijn daarnaast maatregelen vastgelegd zoals het taxiën op minder motoren en het inregelen van voorzieningen zodat de Auxiliary Power Unit aan de gate niet meer aan hoeft te staan. Deze aanpak draagt ook bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit in de omgeving. Immers, emissies die door deze en andere maatregelen niet meer plaatsvinden, kunnen ook niet in de omgeving terecht komen. Naast de inspanningen rondom het LVB loopt nog vervolgonderzoek op het terrein van luchtvaartemissies. Vervolgstappen die daaruit volgen, zullen in een ander traject landen. Op 25 april 2025 is de Kamer geïnformeerd over vervolgonderzoek

naar luchtvaartemissies.⁷⁶ De Kamer zal op korte termijn worden geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en over de vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Vraag 85:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat alleen de luchtvaartindustrie op de korte termijn garen spint bij dit ontwerpbesluit, maar de luchtvaartindustrie vergeet dat ze voor de lange termijn ook afhankelijk is van de staat van het klimaat en dat de publieke opinie over de luchtvaartsector kan kantelen als ze winst zo duidelijk boven het maatschappelijk belang blijft stellen. Kan het kabinet reflecteren op het beeld dat ontstaat bij het lezen van het voorliggende LVB dat het LVB vooral bedoeld is om de grond voor klachten te verkleinen?

Antwoord:

Het doel van het LVB is niet om de grond voor klachten te verkleinen. Het primaire doel van de voorliggende wijziging van het LVB is om de juridische situatie voor alle betrokkenen te herstellen: voor Schiphol en de luchtvaartsector, maar zeker ook voor de omwonenden. Het anticiperend handhaven wordt met het LVB beëindigd en na inwerkingtreding van het LVB zal er weer sprake zijn van handhaving op de regels en grenswaarden zoals opgenomen in het LVB. Daarnaast zorgt dit LVB voor de verdere verankering van het maatregelenpakket uit de balanced approach-procedure om te komen tot –15% ernstig gehinderden. Over de invulling van de resterende –5% moet nog een besluit worden genomen.

Vraag 86:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat het ministerie tegen het NRC stelde dat «de belangen van de omgeving en het belang van de verbondenheid van Nederland» al eerder zijn afgewogen. Deze leden vragen over welke afwegingsmomenten het ministerie het hier heeft en welke andere mogelijkheden voor een betere balans besproken zijn. En kan de Minister toezeggen de stukken over die belangenafweging met als uitkomst 478.000 vluchten met de Kamer te delen, en ook met wie toen allemaal gesprekken zijn gevoerd? En heeft hij richtlijnen onder welke omstandigheden deze «balans» opnieuw tegen het licht gehouden wordt?

Antwoord:

Voor een antwoord op de vraag over de gemaakte belangenafweging, zie de beantwoording van vraag 83. De stukken onderliggend aan de belangenafweging zijn reeds met de Kamer gedeeld in het kader van het Hoofdlijnenbesluit, de balanced approach-procedure, de voorhangprocedure voor het versneld LVB en onderhavige voorhangprocedure.⁷⁷

Vraag 87:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat zowel de rechtbank, als de ILT, natuur-, klimaat-, en milieuorganisaties, en

⁷⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1229.

⁷⁷ Voor het Hoofdlijnenbesluit, zie Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432. Voor stukken bij de Voorhang van het ontwerp-LVB, zie Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 583. Voor stukken bij de Voorhang van de versnelde wijziging van het LVB, zie Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 532. Voor stukken over de BA, zie Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 517 en Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 523. Voor de onderzoeken, zie: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/b/besluit-minder-vluchten-schiphol/spoor-2-balanced-approach/documenten-balanced-approach-procedure>.

omwonendenorganisaties niet vinden dat er een goede balans is gevonden en constateren dat de belangen van de luchtvaartsector nog steeds leidend zijn en domineren. De rechtbank oordeelde in 2024 dat de overheid decennialang geen goede afweging heeft gemaakt tussen de belangen van de luchtvaart en omwonenden en concludeerde dat dit een schending was van het Europese mensenrechtenverdrag. Volgens de ILT ontbreekt het in het voorliggende LVB aan een toelichting op de belangenafweging, wat ernstig is gezien de rechtszaak uit 2024. Ook is het niet getoetst door gezondheidsexperts. Kan de Minister hierop reflecteren en erkent de Minister dat hij gezien die feiten nog niet is geslaagd in het vinden van de juiste balans? Erkent de Minister dat het LVB aangepast moet worden om een eerlijke balans te creëren voor omwonenden, klimaat, natuur en milieu? Zo nee, op welke experts baseert het kabinet zich dan en kan de Minister die bronnen dan met de Kamer delen?

Antwoord:

Zoals in het antwoord op vraag 83 toegelicht, voldoet de voorliggende wijziging van het LVB naar het inzicht van het kabinet aan de fair balance.

Artikel 8 EVRM laat aan Lidstaten ruimte om een fair balance-afweging te maken. Het kabinet is van oordeel dat de vraag hoeveel hinder tegenover de economische meerwaarde van Schiphol mag staan, in de kern een politieke vraag is. Inmiddels hebben verschillende kabinetten zich sinds de LVB-wijziging in 2008 over dit vraagstuk gebogen. Ook het parlement is steeds in de gemaakte afwegingen gekend en betrokken. Gedurende die periode is hinder voor de omgeving steeds een plek gegeven, onder andere door: een kleine beperking van de met het LVB 2004 beoogde capaciteit in het LVB 2008, het Aldersakkoord met strikt preferent baangebruik, de Luchtvaartnota 2020 met leefomgevingskwaliteit als publiek belang, de Hoofdlijnenbrief Schiphol met een nieuwe balans, een geluidsdoel van –20% ernstig gehinderden, een voorgestelde Experimenteerregeling die tevens het anticiperend handhaven zou beëindigen, een balanced approach-procedure om in eerste instantie een reductie van –15% ernstig gehinderden te bereiken.

Ieder van die keuzes is gemaakt met inachtneming van de belangen van omwonenden en milieu. Het kabinet meent dan ook dat hij zijn afwegingen omtrent de fair balance voortdurend gedegen en democratisch gelegitimeerd heeft gemaakt: Schiphol heeft geen eindeloze groeiruimte en over de jaren heen is een omvangrijk pakket aan flankerende maatregelen uitgerold, variërend van isolatieprogramma's tot ruimtelijke ingrepen en in ultimo een ingreep in de capaciteit door middel van de uitkomsten van de balanced approach-procedure.

Hoezeer het kabinet zich ook bewust is van de gezondheidseffecten van geluidshinder door vliegtuigen, zijn er ook economische belangen (en de regels van de Geluidsverordening) waarmee het kabinet rekening heeft te houden. Het kabinet is dan ook van opvatting dat die afweging tot op heden steeds juist is gemaakt, en dat dit met de voorliggende LVB-wijziging opnieuw gebeurt.

Vraag 88:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat de Minister de luchtvaartsector daarnaast veel ruimte geeft om laag te vliegen, wat zorgt voor enorm veel klachten van omwonenden, omdat juist laag vliegen voor veel geluidsoverlast zorgt. Laag vliegen wordt vooral gedaan, omdat de vliegfrequentie daarmee omhoog kan. Hoe past veel ruimte voor laag vliegen bij de uitspraak van de rechter in de RBV-zaak en

kan het nieuwe kabinet toezeggen de ruimte om laag te vliegen in te perken? Zo nee, waarom niet? Volgens de ILT is de vraag of omwonenden met dit LVB genoeg beschermd worden als Schiphol mag groeien zo onduidelijk dat het «afbreuk doet aan het vertrouwen in de overheid». Kan het kabinet hierop reflecteren? Begrijpt het kabinet hoe ernstig de situatie is als de eigen toezichthouder ILT zulke conclusies het kabinet moet voorhouden?

Antwoord:

Sinds 2015 is sprake van het zogenaamde anticiperend handhaven. Met de voorgenomen LVB-wijziging worden geldende regels vastgelegd. Daar zitten geen versoepelingen in voor de sector ten opzichte van de gedoogsituatie. De vlieghoogtes lagen reeds vast in het LVB en daarin worden geen wijzigingen aangebracht. Startende vliegtuigen stijgen zo snel als mogelijk naar een voorgeschreven minimum hoogte en landende vliegtuigen worden door de luchtverkeersleiding achter elkaar gezet om onder een voorgeschreven en veilige daalhoek te landen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen ook naar de voorwaarden waaronder de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk is, en of omwonenden daarmee voldoende beschermd zijn. Om te borgen dat het geluidsdoel behaald wordt voordat meer vliegtuigbewegingen worden toegestaan is een monitoringstraject ingericht. Pas als uit de monitoring blijkt dat het geluidsdoel van –20% ernstig gehinderden bereikt is, kan het aantal vliegtuigbewegingen weer gefaseerd toenemen tot een maximum van 500.000. Deze gefaseerde terugkeer wordt per apart Koninklijk besluit «aangezet»; in de voorwaarden hiertoe is in het ontwerp LVB opgenomen dat dit pas kan gebeuren nadat het geluidsdoel van –20% ernstig gehinderden is behaald. Een toename van het aantal vliegtuigbewegingen gaat altijd gepaard met een afname van de totale toegestane hoeveelheid geluid (TVG).

Vraag 89:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke fundamentele wijzigingen van het LVB het nieuwe kabinet voornemens is aan te brengen naar aanleiding van de vernietigende kritiek van o.a. de ILT, maar ook juristen, ngo's en omwonendenorganisaties. Graag een overzichtelijke lijst sturen naar de Kamer. Kan de Minister toezeggen excuses te gaan aanbieden aan de omwonenden die, zoals vastgesteld door de rechter, al jarenlang onvoldoende zijn beschermd?

Antwoord:

De toets van de ILT-Luchtvaartautoriteit is verwerkt in de ontwerpwijziging van het LVB. Eventuele aanpassingen op grond van de zienswijze, de voorhangprocedure en het advies van de commissie van het MER zullen worden verwerkt in het LVB voordat het aan de Raad van State wordt aangeboden ter advisering. Over eventuele aanpassingen zal de Kamer nader worden geïnformeerd.

Vraag 90:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat de bescherming van de gezondheid nauwelijks een rol speelt in het nieuwe LVB. Waarom zijn er geen gezondheidsexperts betrokken geweest bij het opstellen van het LVB om zowel op geluid, als op de uitstoot van ZZS'en en fijnstof adviezen te geven? Is het kabinet het met deze leden eens dat dit ervoor zorgt dat het herstellen van de balans ingewikkelder is, omdat

essentiële informatie ontbreekt en er daardoor extra gestuurd wordt op de informatie die wel beschikbaar is, in dit geval de eenzijdige economische informatie en modellen van de luchtvaartsector? Is het nieuwe kabinet bereid om alsnog onafhankelijke gezondheidsexperts om een advies te vragen over het LVB, en wanneer nodig het LVB hierop aan te passen? En is het nieuwe kabinet op zijn minst bereid om in de toekomst standaard gezondheidsexperts te betrekken bij wijzigingen in luchtvaartgerelateerde besluiten die impact hebben op de leefomgeving?

Antwoord:

In het MER zijn de effecten van de voorgenomen activiteit op gezondheidseffecten die nauw samenhangen met vliegverkeer bepaald door gebruik te maken van een methodiek van het RIVM, de zogeheten MGR (MilieuGezondheidsRisico)-indicator. 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. Op 25 april 2025 heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies.⁷⁸ Dat onderzoek loopt nu. De Kamer zal op korte termijn worden geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en over de vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren. Ook zal dan worden overwogen of een adviesvraag aan de Gezondheidsraad opportuun is.

Vraag 91:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat voor geluid de nieuw voorgestelde handhavingpunten grotendeels nog vele malen hoger liggen dan de WHO-advieswaarden voor dag en nacht (die al 10/11% ernstig gehinderden en daarmee samenhangende gezondheidsschade accepteren) en gemiddeld niet lager zijn dan het vorige LVB. Dat is heel vreemd: als de Minister 15% minder ernstig gehinderden wilde, hoe kan het dan dat die grenswaarden niet veel lager liggen aan geluidsbelasting? Er is geen norm opgenomen in het LVB voor UFP of ook maar een minimalisatieverplichting. De wetenschappelijke evidentie van de schade van UFP wordt steeds duidelijker en een veilige concentratie is niet te geven. Hoe gaat de Minister burgers rondom vliegvelden beschermen tegen UFP? Hoe laat de Minister dit terugkomen in het LVB? Waarom wordt niet ten minste stapsgewijs toegewerkt voor heel Nederland naar de WHO-advieswaarden om te gaan voldoen aan het RBV-vonnis?

Antwoord:

De WHO-richtlijnen zijn bedoeld als hulpmiddel voor beleidsmakers en andere (lokale) professionals om ervoor te zorgen dat gezondheid beter wordt meegenomen in het geluidbeleid. Het zijn geen normen of wettelijke waarden; het betreft gezondheidkundige adviezen, zonder dwingende juridische status. De mate waarin, en de manier waarop, die aanbevelingen doorwerken in het geluidbeleid is dus een politieke keuze, waarin niet alleen het gezondheidsbelang wordt meegewogen, maar ook alle andere belangen die hierdoor geraakt worden. De Kamer is hierover in maart 2023 uitgebreid geïnformeerd.⁷⁹

⁷⁸ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1229.

⁷⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 383, nr. 404.

Meerjarig onderzoek van het RIVM heeft ertoe bijgedragen dat sinds 2022 duidelijk is dat UFP uit vliegtuigen zich kan verspreiden naar woonkernen nabij Schiphol en dat langdurige blootstelling ook tot gezondheidseffecten kan leiden. Naar aanleiding hiervan is onder meer aanvullend onderzoek uitgezet om de verspreiding van UFP bij regionale luchthavens in beeld te brengen. Buiten deze onderzoeken is nog veel onbekend over de mogelijke gevolgen van blootstelling aan UFP. Mede daarom zijn er momenteel nog geen normen of grenswaarden voor UFP en zijn er ook vanuit de WHO geen advieswaarden voor UFP. De Gezondheidsraad werkt momenteel aan een advies over de beroepsmatige blootstelling aan UFP.

Op 25 april 2025 is de Kamer geïnformeerd over vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies.⁸⁰ De Kamer zal op korte termijn worden geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en over de vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Vraag 92:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat voor ZZS een minimalisatieverplichting geldt, ongeacht het niveau van de uitstoot. In het ontwerp-LVB wordt een relatieve grenswaarde gesteld (per vliegtuig-beweging) voor onder meer vluchtig organische stoffen, zoals het kankerverwekkende benzeen, dat de luchtvaart uitstoot. Is het kabinet bereid om, conform het verzoek van de ILT, van een relatieve grenswaarde over te stappen op een absolute grenswaarde, zodat gestuurd kan worden op afname van de totale uitstoot (minimalisatie)? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

In het vigerende LVB zijn grenswaarden opgenomen voor de emissies van CO, NO_x, VOS, SO₂ en PM10. 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. Op 25 april 2025 is de Kamer geïnformeerd over vervolgonderzoek naar luchtvaart-emissies.⁸¹ De Kamer zal op korte termijn worden geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en over de vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Vraag 93:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in het rapport Krimpen of verduurzamen (CE Delft 2023): «De Inspectie Leefomgeving en Transport gaat uit van zo'n 140.000 ernstig gehinderden in 2019». Hoe kan het dat het RIVM uitkomt in het Onderzoek Beleving Woonomgeving (OBW, 2022) op ruim 807.675 ernstig gehinderden (16+)? Is dit geen indicatie dat de rapporten (MKBA, MER) en de onderbouwing van het LVB uitgaan van een veel te laag aantal ernstig gehinderden en daarmee ook de gezondheidskosten en gezondheidswinst bij grotere krimp onderschatten? Kan de Minister aangeven of kinderen (16-) worden meegenomen in de hinder- en kostenberekeningen van de MKBA en MER en, zo nee, waarom niet? Waarom gaat de Minister in zijn beleid en het vaststellen van het LVB niet uit van daadwerkelijke hinder, zoals die uit RIVM- en GGD-onderzoek naar voren komen? Is de Minister bereid om daadwerkelijk met extra belevingsonderzoek volgens de GGD-monitorsystematiek te gaan meten of het nieuwe LVB minder hinder oplevert en daar consequenties aan te verbinden? Kan de Minister

⁸⁰ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1229

⁸¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1229

toelichten hoeveel ernstig gehinderden en slaapverstoorden zijn meegenomen in de MER Schiphol, en hoe deze aantallen zich verhouden tot het aantal ernstig gehinderden dat vanuit onderzoek van het RIVM (OBW) en de GGD komt?

Antwoord:

De door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie geconstateerde verschillen worden veroorzaakt doordat onderzoeksresultaten met elkaar worden vergeleken die verschillen in geografische scope (heel Nederland versus regio Schiphol), type luchtverkeer (alle vormen van luchtvaart versus verkeer dat alleen op Schiphol wordt afgehandeld), en jaar waarin de data van het onderzoek is verzameld (2002, 2022) of voor welke jaar het is berekend (2030). Hieronder worden de vragen in meer detail beantwoord.

Het geconstateerde verschil in aantal ernstig gehinderden komt door drie factoren: verschillen in geografische scope, in type luchtverkeer waarvan de hinder wordt beschouwd en in jaar van uitvoering van het onderzoek. Het Onderzoek Beleving Woonomgeving is uitgevoerd in het najaar van 2022 en de resultaten zijn opgenomen in een RIVM-rapport met kenmerk 2023-0328. Het RIVM en het CBS hebben vragenlijsten uitgezet bij inwoners van Nederland die 16 jaar of ouder zijn (doelpopulatie). De totale doelpopulatie betrof 14.609.431 personen op 1 oktober 2022. Respondenten zijn mensen die deze vragen hebben beantwoord. In de vragenlijst is gevraagd de mate van hinder aan te geven als gevolg van bijvoorbeeld luchtverkeer. Vanaf een bepaalde mate van hinder wordt dit gekarakteriseerd als ernstig. Van alle respondenten ervaart 5,5% ernstige hinder vanwege luchtverkeer volgens de definitie in het RIVM-rapport (zie figuur 1 van het rapport). In 2022 waren volgens het CBS 14.685.000 personen 16 jaar en ouder. Dit aantal vermenigvuldigd met 5,5% komt uit op 807.675 ernstig gehinderden door al het luchtverkeer van burgerluchtvaart (inclusief maatschappelijk verkeer zoals traumahelikopters) en militaire luchtvaart voor heel Nederland. In de genoemde studie van CE Delft, die refereert aan een rapportage van de ILT-Luchtvaartautoriteit wordt alleen gekeken naar het civiele luchtverkeer dat in het gebied rond Schiphol hinder oplevert. Ook in het MER dat is uitgevoerd als onderbouwing van het LVB wordt alleen het civiele luchtverkeer van en naar Schiphol meegenomen.

Kinderen (mensen jonger dan 16 jaar) worden niet direct meegenomen in hinderbelevingsonderzoeken. Naarmate kinderen jonger zijn kunnen ze (nog) niet lezen of begrijpen ze de vragen (nog) niet. Indirect zitten kinderen wel in het onderzoek. Een respondent kan een ouder zijn met kinderen jonger dan 16 jaar. Als deze ouder aangeeft ernstig gehinderd te zijn, is dat representatief voor zijn hele huishouden inclusief kinderen jonger dan 16 jaar.

In de geluidhinderberekeningen van het MER wordt uitgegaan van een relatie om de geluidbelasting, waaraan mensen kunnen worden blootgesteld, te koppelen aan een verwachte mate van ernstige geluidhinder. Deze relatie beschrijft hoe groot de kans is op geluidhinder afhankelijk van de hoogte van het geluid waaraan iemand wordt blootgesteld. De relatie is in 2005 vastgesteld op basis van de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol uit 2002 die is uitgevoerd door RIVM. Een uitgebreide toelichting van deze werkwijze en aanbevelingen hoe deze te verbeteren, is terug te lezen in het RIVM-rapport met kenmerk 2019-0110. Het ministerie heeft het RIVM meerdere malen opdracht gegeven onderzoek uit te voeren zodat de relatie uit 2005 kan worden geactualiseerd. In 2019 en 2023 zijn RIVM-rapporten verschenen over een geactualiseerde relatie.⁸² In dezelfde rapporten worden aanbevelingen gedaan over het gebruik van de

⁸² Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 711, Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 1044.

geactualiseerde relaties. Het ministerie heeft mede op basis van deze aanbevelingen besloten dat de geactualiseerde relatie niet geschikt was om in beleid en besluitvorming te kunnen gebruiken. Het ministerie verwacht in het voorjaar 2026 een nieuw RIVM-rapport met daarin een geactualiseerde relatie.⁸³

Het is staand beleid om iedere vier jaar een hinderbelevingsonderzoek vanwege luchtverkeer uit te voeren.⁸⁴ De doorlooptijd van een dergelijk onderzoek inclusief voorbereiding is, zo leert de ervaring inmiddels, circa 3,5 jaar. Het ministerie kan niet vooruitlopen op consequenties van een onderzoek. Dit zou afbreuk doen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Als respondenten vooraf weten wat de gevolgen zijn van hun antwoord, kan dit hun antwoord beïnvloeden. Vanuit wetenschappelijk perspectief moet de kans op beïnvloeding worden voorkomen.

Zoals eerder is aangegeven, is het MER gebaseerd op een relatie uit 2005. In tabel 5-2 van het MER is opgenomen dat het aantal ernstig gehinderden in de 45 dB(A) L_{den} contour rond Schiphol in 2030 131.700 tot 149.500 bedraagt bij de voorgenomen activiteit. Het onderzoek waaraan gerefereerd wordt, dateert uit 2022 en gaat over heel Nederland. Het is logisch dat berekeningen die uitgaan van verschillende perioden en verschillende gebieden (Schipholgebied, Nederland), verschillende resultaten opleveren. Het ministerie verwacht pas in het voorjaar 2026 een RIVM-rapport op basis waarvan kan worden besloten of aanvullende hinderberekeningen voor Schiphol noodzakelijk zijn. Zolang deze resultaten er niet zijn, wordt gewerkt met de geldende relatie tussen geluidbelasting en ernstig gehinderden. Zo ontstaat er geen vertraging in besluitvorming. Dit is in het belang van omwonenden die wachten op rechtszekerheid.

Vraag 94:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat telkens wordt gezegd dat krimp niet kan, omdat er dan weer een nieuwe «balanced approach»-procedure moet worden opgesteld, maar de balanced approach hangt samen met geluidsnormen. Kan het kabinet bevestigen dat Schiphol in principe wel kan krimpen op basis van andere maatschappelijke belangen, zoals als het gaat om ZZS, (ultra) fijnstof, natuur, klimaat, en stikstofuitstoot? En is overwogen om op basis van die bredere maatschappelijke belangen het aantal vluchten naar beneden te brengen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

De luchthavenexploitant van Schiphol stelt tweemaal per jaar een capaciteitsdeclaratie (capdec) vast. De capdec is leidend voor de hoeveelheid slots die in een bepaald seizoen (zomer/winter) kan worden uitgegeven door de slotcoördinator. Bij het vaststellen van de capdec moet Schiphol rekening houden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen. De factor die het meest knellend is, bepaalt uiteindelijk de ondergrens van de capaciteit van een luchthaven.

Onder milieubeperkingen vallen niet alleen beperkingen op grond van geluidsnormen, maar een luchthaven moet zich ook houden aan andere normen die van invloed zijn op de capaciteit. Specifiek voor een wijziging van de geluidsruijme die een impact heeft op de capaciteit geldt dat de procedure uit de Europese Geluidverordening⁸⁵ moet worden gevolgd.

⁸³ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1238.

⁸⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31 936, nr. 1156.

⁸⁵ Geluidverordening (EU) nr. 598/2014.

Stikstofemissies of andere milieubeperkingen vallen niet onder de Europese Geluidverordening.

Voor wat betreft de natuurregels geldt dat de luchthavenexploitant ook met de vergunde ruimte (of voor wat betreft Schiphol het huidige gedoogbesluit van de Minister van LNV) rekening moet houden bij het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie. Voor het vaststellen van de natuurvergunning hoeft geen balanced approach-procedure in de zin van artikel 8 van de Europese Geluidverordening worden doorlopen. Wel is in de eerdere studie naar het CO₂-plafond vastgesteld dat er procesvereisten volgen uit EU-verdragen met derde landen.

Voor overige onderwerpen gelden andere kaders. Er zijn echter geen kaders waaraan voldaan moet worden voor zeer zorgwekkende stoffen, ultrafijnstof, natuur, klimaat die leiden tot krimp van de luchthaven. Daarbij komt dat er andere maatregelen beschikbaar zijn die invulling kunnen geven aan bestaande normen op deze gebieden. Daarom hoeft er niet direct te worden overgegaan tot capaciteitsbeperking om aan de normen te voldoen.

Vraag 95:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het LVB ervoor moet zorgen dat er weer gehandhaafd kan worden. Maar de ILT geeft aan dat dat met dit LVB in de praktijk niet gaat lukken. Bijvoorbeeld om tussentijds te handhaven in plaats van pas achteraf, wat de ILT al heel lang wil. De ILT geeft aan dat het niet kan op de manier waarop het nu in het LVB staat. Het kabinet geeft aan aanpassingen gedaan te hebben, zodat het ILT wel kan handhaven; welke aanpassingen zijn dit en is dit volgens het ILT voldoende? En hoe gaat het kabinet de ILT verder helpen om adequaat en op tijd te kunnen handhaven? Wordt er extra geld vrijgemaakt voor ILT en, zo ja, hoeveel? Wie gaat daarvoor betalen? De ILT geeft aan dat een groot probleem zit in de computermodellen waarmee wordt berekend of Schiphol zich aan de regels houdt, omdat niet onafhankelijk is vast te stellen of de modellen betrouwbaar zijn. De bewonersvereniging Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) ontdekte eerder al een fout waardoor de geluidsbelasting verkeerd was berekend. Deelt het kabinet de conclusie van de ILT over de problemen met de onafhankelijkheid? Wanneer is de validatie van deze modellen waar het ministerie mee bezig is klaar, wie is bij deze validatie betrokken, wat houdt het precies in en wat gaat ermee gedaan worden? Kan het nieuwe kabinet toezeggen deze validatie ook met de Kamer te delen? En is het kabinet het met deze leden eens dat het beter is om het LVB-proces op pauze te zetten, totdat minstens de validatie klaar is en er samen met omwonendenorganisaties, de ILT en ngo's is gekeken of de modellen en cijfers gedragen worden en echt onafhankelijk zijn?

Antwoord:

De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft in hun HUF-toets aangegeven dat er enkele aanpassingen gedaan moeten worden om tot een handhaafbaar LVB te komen. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie verschillende aanpassingen gedaan. De bevindingen van de HUF-toets zijn verwerkt in de algehele LVB-wijziging zoals aangegeven in paragraaf 5.3 van de Nota van Toelichting.

In het huidige stelsel is het in de praktijk 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 gebruiks-

jaar plaats. Om dit te versterken is in het 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 handhavingpunt op een bepaald moment in het gebruiksjaar al is opgetreden. Op die manier kan een prognose gemaakt worden van de geluidbelasting in een handhavingpunt 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 t.a.v. handhavingpunten 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 ontwerpwijziging van het LVB heeft, voldoende om effectief haar taken uit te voeren.

De softwaresystemen van de sector spelen een belangrijke rol 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. 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. De Kamer zal hierover geïnformeerd worden. Deze gesprekken en de daadwerkelijke validatie zullen tijdig worden afgerond.

Vraag 96:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat ook de baanregels volgens de ILT niet zijn te handhaven door het grote aantal uitzonderingsposities. De baanonderhoudregels zijn zo ruim dat in principe de helft van het jaar Schiphol zich niet aan de baanregels hoeft te houden. Hoe gaat het kabinet ervoor zorgen dat Schiphol onderhoud niet meer als excuus kan gebruiken om andere banen te gebruiken en de ILT hier beter op kan handhaven? En waarom mag er geen bestuurlijke boete door de ILT worden opgelegd, terwijl dit bij andere sectoren waar zij

toezicht houdt wel kan? Gaat het nieuwe kabinet regelen dat dit wel mogelijk wordt en de luchtvaartsector ook hierin geen uitzonderingspositie meer krijgt?

Antwoord:

Naast de ontwerpwijziging van het LVB wordt ook de Regeling milieu-informatie gewijzigd. De ontwerpregeling wordt door de ILT-Luchtvaartautoriteit handhaafbaar geacht, met daarbij een aantal aandachtspunten. De normering vindt inderdaad plaats per gebruiksjaar en niet per vliegtuigbeweging. In artikel 4, eerste lid, van de regeling is opgenomen dat bij een overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt de gewijzigde baanpreferentietabellen in het kader van het gedoogbeleid (anticiperend handhaven) betrokken worden bij de verantwoording van het baangebruik door LVNL. Deze tabellen zijn strikt verbonden aan onderhoudsperioden. De stelling dat Schiphol zich in principe de helft van het jaar niet aan de baanregels hoeft te houden wordt dus niet herkend.

Met de inwerkingtreding van voorliggend ontwerpbesluit wordt het anticiperend handhaven beëindigd en worden de regels en normen in het LVB onverkort gehandhaafd. Om de ILT-Luchtvaartautoriteit de mogelijkheid te geven om direct een bestuurlijke boete op te leggen, 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. Zie hiervoor ook het antwoord op de vorige vraag.

Vraag 97:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op het aantal vluchten binnen de milieugrenzen van het LVB uit 2008 een stuk lager zou liggen dan in het voorgestelde LVB. Het LVB van 2008 zorgde voor minder stikstofdepositie, het LVB dat nu voorligt voorziet in groei zonder natuurvergunning. Op sommige plekken wordt meer geluidsoverlast toegestaan en wordt feitelijk een illegale referentiesituatie gelegaliseerd door het geluidsniveau gewoon aan te passen naar hoeveel overlast er nu is. De nieuwe baanregels zitten vol met uitzonderingen en zijn volgens ILT niet te handhaven. Hoe kan het kabinet dan concluderen dat er geen sprake is van versoepelingen voor de sector ten opzichte van de gedoog-situatie? Met welke onafhankelijke toetsen door experts kan het kabinet onderbouwen dat de situatie voor omwonenden en hun leefomgeving significant zal verbeteren en dat de problemen niet worden doorge-schoven naar andere plekken?

Antwoord:

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.

Het MER toont aan wat de impact van het voorliggende LVB is ten opzichte van twee referentiesituaties:

- de theoretische situatie die mogelijk is binnen de grenswaarden in het LVB uit 2008, uitgaande van de huidige afwikkeling van de operatie;

- het anticiperend handhaven met een maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen.

Wat anders is ten opzichte van het anticiperend handhaven met 500.000 vliegtuigbewegingen, is dat er sprake is van een lager aantal maximale vliegtuigbewegingen 478.000 in plaats van 500.000 op het etmaal en 27.000 in plaats van 32.000. Daarnaast gelden nog meer geluidsbeperkende verplichtingen die leiden tot –15% ernstig gehinderden. Dat betekent een verbetering voor de omwonenden ten opzichte van de staande praktijk van anticiperend handhaven.

Voor wat betreft de baangebruiksregels uit het NNHS geldt dat dit conform bestaande afspraken wordt geïmplementeerd. Daarnaast worden de handhavingspunten en bijbehorende grenswaarde geïntroduceerd die een beter passend jasje hebben dan voorheen. Er is dan ook geen sprake van een stelsel vol uitzonderingen.

Vraag 98:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen ook dat de ILT stelt dat zij onvoldoende mensen beschikbaar heeft om te handhaven. Hoe kan de Minister dan garanderen dat de gestelde slappe normen kunnen worden gehandhaafd en de burgers in Nederland voldoende worden beschermd tegen de schade door luchtvaart?

Antwoord:

De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft in de HUF-toets aangegeven dat er aanpassingen gedaan moeten worden om tot een handhaafbaar LVB te komen. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie verschillende aanpassingen gedaan. De bevindingen van de HUF-toets zijn verwerkt in de algehele LVB-wijziging zoals aangegeven in paragraaf 5.3 van de Nota van Toelichting. De capaciteit die de ILT-Luchtvaartautoriteit beschikbaar heeft voor het toezicht op Schiphol is onderdeel van een breder gesprek over het toezicht op de luchtvaart. In algemene zin verzekert het kabinet dat voldoende capaciteit beschikbaar is voor een adequaat toezicht.

Vraag 99:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister of hij kan aangeven hoe hij tot de geluidsgrenswaarden bij de verschillende handhavingspunten is gekomen. Specifiek in welke mate is er rekening gehouden met gezondheidsnormen en advieswaarden van de WHO? Zijn wetenschappelijke normen voor gezondheid leidend geweest? In welke mate heeft hij de geluidsruimte die 478.000 vluchten nodig hebben, meegewogen in het vaststellen van die grenswaarden?

Antwoord:

Bij het treffen van geluidgerelateerde maatregelen die leiden tot een exploitatiebeperking, moet de balanced approach-procedure worden gevolgd. Binnen deze procedure zijn maatregelen vastgesteld om het geluid rond Schiphol terug te dringen, en die maatregelen zijn vervolgens leidend voor het bepalen van de hoogte van de geluidnormen in het LVB. Het kabinet heeft bij het vaststellen van het geluidsdoel in deze balanced approach-procedure een brede afweging van belangen gemaakt: economische belangen van de luchtvaartsector zijn afgewogen tegen de belangen van omwonenden. Het kabinet is van mening dat de nieuwe balans die daarmee is neergelegd, de juiste balans is. De afweging die hieraan ten grondslag ligt is verwoord in de hoofdlijnenbrief van juni 2022, die ten grondslag ligt aan de Balanced Approach procedure. Het

kabinet is daarmee ook gebonden aan de uitkomsten van het balanced approach-proces; dat wil zeggen dat de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure wel redelijkerwijs mogelijk moet zijn binnen de gestelde normen. Voor wat betreft de handhavingpunten voor geluid geldt daarom dat het maatregelenpakket van de balanced approach-procedure leidend is voor het bepalen van de hoogte van de grenswaarden.

Het feit dat bij het bepalen van de grenswaarden de operatie van Schiphol leidend is, is wat anders dan dat de luchtvaartbelangen leidend zijn boven de belangen van de omwonenden. Immers met de operatie wordt hier bedoeld op een operatie met daarin opgenomen een pakket aan maatregelen volgend uit de balanced approach-procedure, hetgeen moet leiden tot –15% ernstig gehinderden. Het uitgangspunt is dat het stelsel enerzijds uitvoerbaar moet zijn met preferentieel baangebruik als vertrekpunt en anderzijds dat geen onnodige marges worden opgenomen in het kader van de rechtsbescherming van omwonenden. Dit zorgt ervoor dat er genoeg maar zeker niet te veel ruimte is voor de operatie op Schiphol, waardoor omwonenden goed worden beschermd. Het is dus een afweging tussen de belangen van de sectorpartijen en die van de omwonenden.

Voor de locatiebepaling van de handhavingpunten is juist gekozen om bij de WHO-advieswaarden aan te sluiten omdat dit tot een veel groter gebied met handhavingpunten leidt ten opzichte van het huidige LVB. Er komen handhavingpunten in alle woonplaatsen binnen de 45dB L_{den} -contour voor het etmaal en de 40dB L_{night} -contour voor de nacht.

Vraag 100:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat er marges zijn ingebouwd in de handhavingpunten voor geluid (waardoor er in de praktijk meer overlast dan toegestaan wordt gefaciliteerd), omdat het anders lastig is om precies het aantal vluchten te realiseren dat volgens de balanced approach is toegestaan. Is de optie ook besproken om het maximaal aantal vluchten omlaag te brengen, zodat de kans op overschrijding van de geluidsnormen kleiner wordt in plaats van dat er een extra marge bovenop komt? Zo ja, waarom is daar niet voor gekozen? Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen waarom we het doel van minder hinder (te lage 15%) niet terugvinden in de nieuwe handhavingpunten of de vastgestelde contouren.

Antwoord:

Zoals in het vorige antwoord uiteen is gezet, moet bij het treffen van geluidgerelateerde maatregelen die leiden tot een exploitatiebeperking, de balanced approach-procedure worden gevolgd. Binnen deze procedure zijn maatregelen vastgesteld om het geluid rond Schiphol terug te dringen, en die maatregelen zijn vervolgens leidend voor het bepalen van de hoogte van de geluidsnormen in het LVB. Het kabinet is in die zin ook gebonden aan de uitkomsten van het balanced approach-proces; dat wil zeggen dat de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure wel redelijkerwijs mogelijk moet zijn binnen de gestelde normen. Voor het toegestane maximaal aantal vliegtuigbewegingen geldt dat het kabinet niet een lager aantal vliegtuigbewegingen in het LVB kan opnemen dan 478.000/27.000 omwille van geluidreductie zonder daarvoor een nieuwe balanced approach-procedure te doorlopen.

De nieuwe grenswaarden in de handhavingpunten zijn zo bepaald dat ze passen bij de operatie en de situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen op

het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht, en bij toepassing van de overige afspraken uit de balanced approach-procedure (zoals vlootvernieuwing), uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de regels voor preferent baangebruik. Anders gezegd: de balanced approach-uitkomsten zijn het uitgangspunt bij het bepalen van de grenswaarden. Het beoogde effect van het maatregelenpakket (–15% ernstig gehinderden) is daar onderdeel van.

Vraag 101:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat verdere aanscherpingen rondom handhaving volgens het kabinet alleen mogelijk zijn met een aanpassing van de Wet luchtvaart. Is de Minister van plan om de Wet luchtvaart op handhaving aan te passen? Zo ja, wanneer en hoe?

Antwoord:

Om de ILT-Luchtvaartautoriteit de mogelijkheid te geven om direct een bestuurlijke boete op te leggen, 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.

Vraag 102:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het kabinet-Schoof suggereerde dat dit LVB eindelijk bescherming biedt tegen de almaar toenemende overlast van de luchthaven. Kan het nieuwe kabinet, gezien onder andere het negatieve ILT-advies en de negatieve reacties van maatschappelijke organisaties, opnieuw hierop reflecteren? En is het nieuwe kabinet het met deze leden eens dat er aanpassingen nodig zijn om de belangen van omwonenden en hun leefomgeving echt beter te borgen en te kunnen handhaven, en dat het beter is om daar nog de tijd voor te nemen in plaats van nu gehaast een besluit te nemen waar niemand behalve de sector tevreden mee is? De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat essentiële indicatoren niet zijn opgenomen in het LVB, zoals vliegfrequentie, piekgeluid en rustperioden. De ILT dringt erop aan dat het belangrijk is dat vliegfrequentie wordt meegenomen. Hoe kijkt het nieuwe kabinet hiernaar en is het nieuwe kabinet wel bereid om deze indicatoren mee te nemen? Zo ja, wanneer en hoe?

Antwoord:

De in de vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie gewenste aanpassingen zijn niet mogelijk binnen de huidige Wet luchtvaart. Voor de introductie van andere geluids- en hinderindicatoren is op dit moment geen grondslag voorhanden in de wet luchtvaart. Daarvoor is een wijziging noodzakelijk, die voorbereid wordt in het kader van de stelselherziening vliegtuiggeluid waarover de Kamer al eerder is geïnformeerd.⁸⁶ Overigens geldt dat de manier hoe geluid nu op Schiphol wordt bepaald en berekend aansluit bij de meest recente internationale inzichten van geluidsbepaling. Aanvullende hinderindicatoren zouden een toevoeging kunnen zijn. Daarom wordt dit voor de langere termijn in het kader van het nieuwe stelsel vliegtuiggeluid onderzocht. Dat betekent echter niet dat

⁸⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nrs. 426, 437, 450, 471, 486, 489, 496, 514, 519, 559, 564, 577 en 584.

de huidige normering onvoldoende zou zijn om een wijziging van het LVB op te kunnen baseren en of onvoldoende bescherming bieden.

Vraag 103:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat routes worden vastgesteld, terwijl de kritische punten van de expertgroep Luchtruimherziening niet zijn meegenomen. De Minister heeft haast, maar mist hierdoor belangrijke informatie en gaat voorbij aan de adviezen van de expertgroep. Kan de Minister erkennen dat belangrijke adviezen inderdaad niet zijn meegenomen? Zo nee, graag een motivatie.

Antwoord:

Een externe adviescommissie is ingesteld om over de voorstellen en de verdere uitwerking te adviseren. Het adviesrapport is op 18 november 2025 aan de Kamer aangeboden.⁸⁷ In het eerste kwartaal van 2026 wordt de Kamer geïnformeerd over de manier waarop de conclusies en aanbevelingen van de externe commissie worden betrokken in de vervolgstappen. Besluitvorming over de nieuwe indeling is voorzien in de tweede helft van 2026 op basis van het Voorlopig Ontwerp inclusief effectanalyse, hetgeen aan de Kamer wordt voorgelegd in de geest van een op voorhang gelijkende procedure. Deze aanpassingen worden daarom nu niet meegenomen in de voorliggende wijziging van het LVB. Hierna volgt uitwerking, toetsing en implementatie van de nieuwe indeling (naar verwachting 2031). Vooraf aan implementatie is besluitvorming voorzien in twee achtereenvolgende stappen. Voor zover van toepassing (in geval van verschuiving van de handhavingpunten of aanpassing Luchtverkeersweg) vindt een wijziging plaats van het Luchthavenverkeersbesluit inclusief zo nodig een mer-procedure en bijbehorende inspraak. Vervolgens, vindt de vaststelling van de nieuwe indeling plaats via een ministeriële regeling in de Luchtvaartgids (AIP).

Vraag 104:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister of het nog (bijvoorbeeld juridische) gevolgen heeft, als in het LVB maximaal 27.000 vluchten in de nacht worden vastgelegd, maar het kabinet op een later moment besluit om een nachtsluiting in te voeren. In hoeverre wordt het doel van 50 procent geluidsreductie in de nacht gehaald met autonome vlootvernieuwing en door welke onafhankelijke wetenschappers wordt dit bijgehouden en getoetst? Of in hoeverre is daar additionele vlootvernieuwing voor nodig? Wat zou een nachtsluiting tussen 0.00 uur en 5.00 uur betekenen voor de geluidshinder aan het eind van de dag en in de vroege ochtend?

Antwoord:

De voorliggende wijziging van het LVB voorziet in het realiseren van –15% van het geluidsdoel voor het etmaal, en het geluidsdoel van –15% voor de nacht. In de praktijk wordt voor de nacht dit geluidsdoel met een geprognosticeerde reductie van meer dan 30% op de indicator «aantal ernstig slaapverstoorden binnen 40 L_{night}» naar verwachting ruimschoots behaald. Dit alles is het gevolg van implementatie van de maatregelen uit de afgeronde balanced approach-procedure. Een aantal maatregelen daarvan is specifiek gericht op de nacht, zoals de reductie van het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen in de nacht per jaar van 32.000 naar 27.000.

⁸⁷ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1251.

In het Coalitieakkoord 2026–2030 is opgenomen «dat Schiphol in 2030 tussen 23.00 en 7.00 uur 50% stiller wordt, ten opzichte van 2024.» Dit is een recente, nieuwe ambitie die ten tijde van de vormgeving van deze ontwerpwijziging van het LVB nog niet bestond. Zoals ook hiervoor aangegeven, neemt de invulling en besluitvorming daarover van deze ambitie enkele jaren in beslag in het geval hiervoor een balanced approach-procedure gevolgd moet worden. Vervolgens zouden de uitkomsten hiervan – als de aard van de maatregelen dit vereist – in een nieuwe LVB-wijziging opgenomen kunnen worden. Dit kan niet in de voorliggende wijziging mee worden genomen, zonder aanzienlijke vertraging op te lopen in het vaststellen van een LVB. Daar kiest het kabinet niet voor.

Vraag 105:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het laatst formeel geldende LVB dateert uit 2008 en harde grenswaarden voor geluid, externe veiligheid en luchtkwaliteit bevat. Sinds 2012 worden die grenswaarden niet toegepast en sinds 2015 wordt gevlogen op basis van een gedoogconstructie, omdat er sprake was van structurele overschrijding van de grenswaarden. Dit is natuurlijk de wereld op zijn kop: normen niet meer toepassen, omdat ze te veel overschreden worden in plaats van het probleem aanpakken. Hoe gaat het kabinet bewerkstelligen dat de grenswaarden die met een nieuw LVB worden vastgesteld ook echt zullen worden toegepast, en er niet opnieuw gebogen wordt voor de luchtvaartlobby als ze blijven overschrijden?

Antwoord:

Sinds 2008 is aan de Alderstafel gesproken over de toekomst van luchthaven Schiphol.⁸⁸ Met de Alderstafel zijn uitgangspunten geformuleerd voor het zogenaamde Nieuwe Normen- en Handavingsstelsel (NNHS), waaronder Schiphol zou kunnen blijven groeien terwijl de hinder voor de omgeving zou afnemen. Een kernpunt van het NNHS is het strikt preferentieel baangebruik, waardoor altijd zoveel mogelijk de start- en landingsbanen worden ingezet die per saldo de minste hinder voor de omgeving veroorzaken. Aangezien het NNHS toen nog niet juridisch was vastgelegd, maar de voordelen ervan als zodanig groot werden beschouwd dat het goed leek om toch vast over te gaan op het nieuwe stelsel, heeft het toenmalige kabinet in 2015 besloten tot een gedoogsituatie: het zogenaamde anticiperend handhaven. Dit houdt in dat in het geval van een overschrijding van een of meer grenswaarden voor geluid in handavingspunten, de ILT-Luchtvaartautoriteit geen maatregel oplegt mits de overschrijding het gevolg is van het uitvoeren van de baangebruiksregels van het NNHS.

Met de voorgenomen wijziging van het LVB worden de baangebruikregels vastgelegd en komen er veel meer handavingspunten in een groter gebied rond de luchthaven. Met de inwerkingtreding van de wijziging komt een einde aan de gedoogsituatie en kan de ILT-Luchtvaartautoriteit bij overschrijding van de grenswaarden in handavingspunten het LVB weer onverkort handhaven. Een wijziging van de grenswaarden vraagt expliciete (politieke) besluitvorming via een nieuwe wijziging van het LVB.

⁸⁸ De Alderstafel is een formele overlegstructuur met daarin vertegenwoordigers van bestuurders, luchtvaartsector, omwonenden en Rijksoverheid, om zo te komen tot een gedragen advies over de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol in de leefomgeving.

Vraag 106:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom de geluidsgrenswaarden in het nieuwe LVB zijn afgeleid van het gewenste maximum van 478.000 vluchten, in plaats van wat gezond en aanvaardbaar is voor omwonenden, zoals het «fair balance»-principe vereist. Hoe verhoudt het vastzetten van grenswaarden op basis van het maximale aantal vluchten zich tot het RBV-vonnis, waarin de rechter juist oordeelde dat de gezondheid van omwonenden structureel ondergeschikt is gemaakt aan de belangen van de luchtvaart? Kan het nieuwe kabinet expliciet aangeven of het bereid is om het aantal vluchten te laten volgen uit gezondheidskundige grenzen en op basis van toetsen door gezondheids-experts en, zo nee, waarom kiest het er dan opnieuw voor om capaciteit leidend te maken in plaats van gezondheid en de belangen van een gezonde natuur, veilig klimaat en gezonde leefomgeving?

Antwoord:

Voor een toelichting op de gemaakte belangenafweging in het kader van de voorliggende wijziging van het LVB en de fair balance wordt verwezen naar de beantwoording op vragen 81, 83 en 87.

Vraag 107:

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister of hij erkent dat de huidige rekenmethode het mogelijk maakt om door vlootvernieuwing meer vliegbewegingen toe te staan zonder dat de ervaren hinder afneemt. Zo ja, waarom wordt dit model dan toch gebruikt als basis voor het LVB? Hoe kan de Minister spreken van een «fair balance» als hij het huidige gebruik (± 478.000 bewegingen) als uitgangspunt neemt voor het vaststellen van grenswaarden, in plaats van de bescherming van omwonenden? Is de Minister bereid om grenswaarden te laten herberekenen op basis van ervaren hinder (inclusief frequentie en piekbelasting) en, zo nee, waarom niet? Hoe gaan de aanvullende hinderindicatoren eruitzien in het NNHS?

Antwoord:

Het kabinet streeft ernaar zo spoedig mogelijk het LVB te wijzigen opdat de gedoogsituatie kan stoppen en omwonenden weer rechtsbescherming genieten. Om tot een maatregelenpakket te komen om het aantal gehinderden rondom de luchthaven te reduceren is de verplichte balanced approach-procedure doorlopen. Binnen deze procedure zijn maatregelen vastgesteld om het geluid rond Schiphol terug te dringen, inclusief een maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 op het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht. Die maatregelen, inclusief genoemd volume, zijn vervolgens leidend voor het bepalen van de hoogte van de geluidnormen in het LVB. Het kabinet is in die zin ook gebonden aan de uitkomsten van het balanced approach-proces; dat wil zeggen dat de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure wel redelijkerwijs mogelijk moet zijn binnen de gestelde normen.

Het sturen op basis van nieuwe lokale indicatoren, bijvoorbeeld frequentie en piekbelasting, past niet binnen het geldende wettelijk kader van de Wet luchtvaart. Zoals eerder aan de Kamer is gemeld, werkt het Kabinet aan een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid.⁸⁹ Hierbinnen is het voornemen om naast grenswaarden aan geluidbelasting ook een

⁸⁹ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 584.

aanvullende hinderindicator op te nemen. Dit stelsel, inclusief het onderdeel aanvullende hinderindicator, is nog in ontwikkeling.