

Vergaderjaar 2024–2025

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 536

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 maart 2025

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 14 februari 2025 over de Voorhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (Kamerstuk 29 665, nr. 532).

De vragen en opmerkingen zijn op 4 maart 2025 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 11 maart 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en reactie van de bewindspersoon

Vraag 1

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat de omvang van de luchtvaart in Nederland de redelijke vraag fors overschrijdt, waardoor de maatschappelijke kosten de maatschappelijke baten fors overschrijden. De overlast door geluidshinder en luchtvervuiling met de gezondheidsgevolgen hiervan, de schade aan klimaat en natuur, de enorme ruimtelijke beperkingen die andere relevante economische ontwikkelingen tegenhouden, zijn allemaal goede redenen voor een forse krimp van Schiphol. De meest urgente reden voor krimp is hinderbeperking. Meerdere door omwonenden aangespannen rechtszaken hadden dit tot uitkomst. Forse en snelle hinderreductie en herstel van de rechtspositie van omwonenden moet daarom het meest urgente beleidsdoel zijn. Onlangs nog bepaalde de rechter in een tussenvonnis dat verder uitstel niet is toegestaan. Deze leden ontvangen graag een inhoudelijke reactie op dit vonnis.

Antwoord

Het ministerie had schorsing gevraagd van de uitspraak in eerste aanleg in de RBV-zaak, omdat de door de rechter opgelegde termijn van 12 maanden voor uitvoering van het vonnis niet haalbaar wordt geacht voor het vaststellen van een nieuw LVB. Mede naar aanleiding van de toezegging van RBV in de procedure constateert het Gerechtshof dat partijen de Staat niet tot naleving van de 12-maandentermijn zullen houden, waardoor volgens het hof formele schorsing niet nodig is. Om die formeel juridische reden is het schorsingsverzoek afgewezen. Ondertussen werkt lenW onverminderd door aan het herstellen van de rechtspositie van omwonenden en het nieuwe LVB, waarvoor het ontwerpbesluit een eerste stap is. Hiermee wordt stapsgewijs uitvoering gegeven aan de twee bevelen van de rechtbank.

Vraag 2

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wijzen erop dat het nu vigerende LVB slechts dezelfde of minder hinder toestaat als het LVB 2004 en dat dit omgerekend naar de huidige vloot en praktijk slechts 400.000 tot 420.000 zou kunnen accommoderen. Deze leden vragen de Minister dan ook om bij de verdere besluitvorming rond Schiphol dit als de maximale hindergrens te beschouwen.

Als de tijdelijke krimp door de coronapandemie was verzilverd door grote aantallen ongebruikte slots in te nemen, waren veel juridische, bestuurlijke en praktische problemen voorkomen. Dat dit nu alsnog moet maakt de zaak ingewikkelder, maar niet minder nodig of legitiem.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat het in het belang is van de omwonenden om zo snel mogelijk te komen tot hinderreductie en dus tot minder vluchten. Maar met 473.815 vluchten in 2024 zou een LVB voor 478.000 vluchten een toename van de overlast betekenen, geen afname. De Minister maakt het erger, niet beter. Het uitgangspunt van de Minister, de gedoogde 500.000 vluchten, zijn nooit goed juridisch vastgelegd in een LVB en er zouden op basis van het LVB 2008 nooit meer vluchten mogen plaatsvinden dan een aantal dat evenveel of minder overlast veroorzaakt dan het LVB 2004. Deze leden verzoeken de Minister om met goed onderbouwde berekeningen aan te tonen dat zijn plan om 478.000 vluchten toe te staan op Schiphol niet zal leiden tot meer overlast dan in 2004.

Antwoord

Artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat ieder volgend Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), volgend op het eerste LVB, een beschermingsniveau moet bieden ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging, dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.

Dit zogenaamde gelijkwaardigheidsbeginsel en de daarop gebaseerde gelijkwaardigheidscriteria zijn «per saldo» gedefinieerd. Dat wil zeggen dat wanneer de geluidbelasting in het ene gebied afneemt, de geluidbelasting in andere gebieden tegelijkertijd toe kan nemen, zolang de gelijkwaardigheidscriteria in het gehele gebied rond Schiphol niet worden overschreden.

In het MER NNHS uit 2020¹ is onderzocht of de situatie bij 500.000 vliegtuigbewegingen conform de regels voor preferent baangebruik voldoet aan de eis voor gelijkwaardige bescherming. Uit deze analyse blijkt dat aan alle gelijkwaardigheidscriteria voldaan wordt.

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

Op basis van de beschikbare informatie concludeert het kabinet dat de situatie met verkeersafhandeling volgens de regels van preferent baangebruik en een lager maximaal aantal vliegtuigbewegingen (478.000 op het etmaal, 27.000 in de nacht) voldoet aan de criteria voor gelijkwaardigheid.

Vraag 3

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn ook benieuwd waarom een nieuw LVB voor 478.000 vluchten nodig is, om te kunnen krimpen en slots in te nemen. Immers kon de groei naar 500.000 vluchten met bijbehorende capaciteitsdeclaratie kennelijk ook op basis van een gedoogbesluit zonder een in een geldig LVB vastgelegd aantal vluchten. Kan de Minister uitleggen waarom dan een krimp richting bijvoorbeeld 450.000 of 400.000 vluchten niet ook met een capaciteitsdeclaratie op basis van een nieuw gedoogbesluit zou kunnen? Of wegen de belangen van de luchtvaartsector juridisch zwaarder dan de belangen en mensenrechten van omwonenden? Deze leden zouden hier graag een uitgebreide toelichting op willen ontvangen.

Antwoord

Het kabinet wil de geluidoverlast rondom Schiphol met 20% verminderen (zoals onder andere vastgelegd in het Regeerprogramma). In het hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet daarom afgesproken om door te werken aan de daarvoor verplichte Europese balanced approach-procedure. Het vaststellen van het aantal vliegtuigbewegingen is in deze procedure het sluitstuk. Uit deze procedure volgt een maximumaantal vliegtuigbewegingen op het etmaal van 478.000 waarvan 27.000 in de nacht. Dit maximum kan niet geborgd worden zonder juridische vastlegging. Een verdergaande exploitatiebeperking kan niet worden ingevoerd zonder voorafgaande balanced approach. Daarvoor maakt het geen verschil of dat via een gedoogbesluit of anderszins wordt geëffectueerd.

Vraag 4

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie willen in dit kader ook graag horen of deze verkorte aanpassing van het LVB met daarin een nieuw

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 399

maximumaantal vluchten niet onbedoeld de rechtspositie van de luchtvaartsector versterkt. Deze gaat immers uit van een maximale overlast ter waarde van ruim 400.000 vluchten naar het vast omschreven aantal vluchten van 478.000.

Antwoord

Het opnemen van maximumaantallen vliegtuigbewegingen in het LVB leidt ertoe dat Schiphol met die aantallen rekening moet houden in de capaciteitsdeclaratie op basis waarvan de slots op de luchthaven worden uitgegeven. Daarbij wordt het internationale capaciteitsdeclaratieproces gevolgd. Zonder deze wijziging van het LVB blijven de huidige maximumaantallen het uitgangspunt voor de capaciteitsdeclaratie, te weten de in het kader van de Alderstafel afgesproken 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht. Dit maximumaantal vliegtuigbewegingen in de nacht is in 2018 reeds in het LVB vastgelegd. Daarnaast leidt het opnemen in het LVB ertoe dat overschrijding van de aantallen door de ILT kan worden gehandhaafd. Van een (onbedoelde) versterking van de rechtspositie is geen sprake, wel is voor alle belanghebbenden van belang dat juridische duidelijkheid ontstaat.

Vraag 5

In hoeverre is de sector of de overheid na inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit nog steeds gebonden aan de verplichting om minimaal gelijkwaardige bescherming te bieden, zoals vastgelegd in 2008? En geldt die gelijkwaardige bescherming ook voor de hele regio en alle omwonenden of is dit een abstracte optelsom van decibellen en maximale aantallen ernstig gehinderden? Deze leden ontvangen hier graag een uitgebreide toelichting op.

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 6

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de vastlegging van een maximumaantal vluchten op 478.000, waarvan 27.000 in de nacht, slechts één maatregel uit een pakket maatregelen en afspraken is. Maar het voorliggende LVB legt de andere maatregelen, zoals tariefdifferentiatie, stillere toestellen en vlootvernieuwing niet vast. Deze leden willen ten slotte graag weten waarom niet het hele pakket maatregelen of desnoods de voorspelde resultaten ervan worden vastgelegd in het besluit. De wijziging, zoals voorgesteld, legt nu alleen rechten vast, geen plichten en geen doelen.

Antwoord

Het maatregelenpakket dat uit de balanced approach-procedure volgt om het geluidsdoel te behalen bestaat uit verschillende maatregelen. Sommige maatregelen, zoals tariefdifferentiatie en de inzet van stillere toestellen, zijn aangedragen door sectorpartijen. Die kunnen niet in een LVB worden vastgelegd. Over die maatregelen worden dan ook aparte afspraken gemaakt met de sectorpartijen. Onderdeel van die afspraken is dat als de maatregelen niet of niet in voldoende mate worden nagekomen, er gekeken wordt naar alternatieve maatregelen om alsnog het doel te behalen.

Opmerking van de leden van de fractie van de VVD en reactie van de bewindspersoon

De leden van de VVD-fractie hechten er waarde aan te benadrukken dat de Nederlandse luchtvaart op een kantelpunt staat. Met dit ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB wordt recht gedaan aan de bescherming van

omwonenden van Schiphol en dat is een belangrijke stap. Maar dit betekent ook een krimp van het maximale aantal vliegbewegingen van Schiphol. Het is van belang voor de Nederlandse luchtvaart en daarmee de Nederlandse economie dat er nu stabiel beleid gevoerd wordt, en het in deze wijziging maximaal aantal vliegbewegingen voor een lange periode vast komt te staan.

Reactie

Ik heb kennisgenomen van deze opmerking van de leden van de VVD.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het NSC en reactie van de bewindspersoon

Vraag 7

De leden van de NSC-fractie lezen dat de wet ter wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met het opheffen van uitsluiting beroep luchthavenbesluiten zo spoedig mogelijk in werking zal treden en dat het als gevolg van deze wetswijziging mogelijk wordt om tegen de voorliggende LVB-wijziging beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in te stellen. Deze leden constateren dat deze wet in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en dat deze wet nog niet in het Staatsblad gepubliceerd is. Deze leden hechten er zeer aan dat deze beroepsmogelijkheid voor het voorliggende LVB beschikbaar is. Daarom vragen deze leden wanneer dit wetsvoorstel in het Staatsblad gepubliceerd wordt. Kan gegarandeerd worden dat beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het voorliggende LVB van toepassing is?

Antwoord

De bedoelde wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal naar verwachting deze maand (maart) in het Staatsblad worden gepubliceerd en de dag erna in werking treden. Omdat deze versnelde LVB-wijziging nadien wordt vastgesteld, zal dus beroep bij de bestuursrechter kunnen worden ingesteld.

Vraag 8

De leden van de NSC-fractie zouden graag een uitgebreidere onderbouwing zien van de verwachting van de Minister dat dit LVB voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria van de Wet luchtvaart, dat stelt dat elk opeenvolgend LVB gelijkwaardige of betere bescherming moet bieden ten aanzien van externe veiligheid, geluidsbelasting en lokale luchtverontreiniging op het niveau, zoals dat geboden werd door het eerste besluit uit 2003. Deze leden vragen hoeveel vluchten per gebruiksjaar mogelijk waren onder dat eerste LVB uit 2003. Deze leden vragen om een uitgebreide onderbouwing dat met een aanzienlijk hoger aantal vluchten in het voorliggende LVB gelijkwaardige bescherming wordt geboden ten aanzien van alle drie de gelijkwaardigheidscriteria: externe veiligheid, geluidsbelasting en lokale luchtverontreiniging. Hierbij vragen deze leden ook of er naast de milieueffectrapportage (MER) voor het Nieuw Normen- en Handhavingssysteem Schiphol uit 2020 een aparte argumentatie is. Deze leden vragen voorts of de Minister verwacht dat op basis van de gelijkwaardigheidscriteria in beroep wordt gegaan tegen het voorliggende ontwerpbesluit en hoe groot de kans van slagen van een dergelijk beroep acht.

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 9

De leden van de NSC-fractie lezen dat er geen MER-beoordelingsplicht geldt voor het voorliggende LVB, omdat de grenswaarden bij deze wijziging niet worden aangepast. Deze leden vragen of en hoe, gezien de verruiming van het aantal vluchten op Schiphol ten opzichte van de ruimte voor aanzienlijk minder vluchten die eerdere luchthavenverkeersbesluiten boden, binnen deze grenswaarden gebleven kan worden.

Antwoord

Als gevolg van jarenlang anticiperend handhaven (gedogen) is het LVB uit 2008 niet meer zonder meer toepasbaar. Sinds de laatste aanpassing van de grenswaarden in 2010 zijn veiligheids- en hinderbeperkende maatregelen getroffen die invloed hebben op het volume dat binnen die grenswaarden kan worden afgewikkeld, zonder dat de grenswaarden daarvoor geactualiseerd zijn. Actualisatie is niet ter hand genomen, omdat het beeld was dat het stelsel van handhavingspunten zou worden afgeschaft onder invoering van het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (NNHS). De huidige operatie levert daardoor bij een beperkt aantal handhavingspunten knelpunten op. Ook de operatie die wordt voorzien met de maatregelen uit de balanced approach zal naar verwachting niet op alle punten binnen de grenswaarden uit 2010 passen.

Om de rechtspositie van omwonenden te herstellen werkt het kabinet aan een algehele wijziging van het LVB. Daarin zal voorzien worden in actuele grenswaarden. In dit LVB worden ook extra handhavingspunten voor geluid toegevoegd in een ruimere omgeving rond de luchthaven. Totdat de algehele wijziging van het LVB in werking treedt blijft het anticiperend handhaven van kracht, tot een maximaal volume van 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal, waarvan 27.000 in de nacht.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66 en reactie van de bewindspersoon

Vraag 10

Aantal vliegbewegingen niet in lijn met kabinetsdoel

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister tot doel heeft gesteld dat hij de geluidsoverlast met 20% wil terugdringen. Deze leden schatten in dat een maximum van 478.000 vliegbewegingen, waarvan 27.000 in de nacht, niet zal leiden tot 20% geluidsreductie. Deze leden vragen de Minister in te schatten hoeveel geluidsreductie hij hiermee verwacht te realiseren. Daarnaast vragen zij de Minister het volledige tijdspad te schetsen tot integrale wijziging van het LVB.

Antwoord

De berekeningen wijzen uit dat het totale maatregelenpakket uit de balanced approach-procedure minimaal 15% minder ernstig gehinderden opleveren. Om het daadwerkelijke effect van het maatregelenpakket in kaart te brengen zal het kabinet het effect monitoren. Er is toegezegd dat er voor de zomer een plan van aanpak komt voor de monitoring en de resterende 5%.

Volgens de huidige verwachting start de voorhangprocedure voor de algehele wijziging van het LVB na de zomer en vindt de inwerkingtreding plaats in het voorjaar van 2026.

Vraag 11

Opnemen van maximaal aantal vliegbewegingen in LVB

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie waarom de Minister ervoor heeft gekozen om het maximaal aantal vluchten vast te leggen in het LVB, als hij verwacht dat hij dit later nog een keer gaat wijzigen. Kan de Minister reflecteren op de juridische consequenties van het opnemen van dit aantal in het LVB? Ziet hij een risico in mogelijke juridische procedures,

als hij op korte termijn het LVB opnieuw zal wijzigen? Waarom is er niet voor gekozen om een informele afspraak te maken over 478.000 vliegbewegingen?

Antwoord

Het opnemen van maximumaantallen vliegtuigbewegingen in het LVB leidt ertoe dat Schiphol met die aantallen rekening moet en kan houden in de capaciteitsdeclaratie op basis waarvan de slots op de luchthaven worden uitgegeven. Zonder deze wijziging van het LVB blijven de huidige maximumaantallen het uitgangspunt voor de capaciteitsdeclaratie, te weten de in het kader van de Alderstafel afgesproken 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht. Dit maximumaantal vliegtuigbewegingen in de nacht is in 2018 reeds in het LVB vastgelegd. Daarnaast leidt het opnemen in het LVB ertoe dat overschrijding van de aantallen door de ILT kan worden gehandhaafd. Een informele afspraak biedt voor Schiphol geen voldoende basis om de capaciteitsdeclaratie op aan te passen. Effectuering van deze maatregel uit de balanced approach is dan niet mogelijk.

Vraag 12

Reikwijdte van de aantallen

De leden van de D66-fractie constateren dat het maximumaantal vluchten slechts ziet op een deel van de vluchten op Schiphol. Deze leden vragen de Minister het volledige beeld te schetsen van het aantal vliegbewegingen. Hoeveel positioneringsvluchten tellen niet mee? Hoeveel zakelijke en recreatieve vluchten tellen niet mee? Kan de Minister dat uitsplitsen in in ieder geval: aantallen privévluchten, politie- en kustwachthelikopters, testvluchten en reddings- en repatriëringskosten?

Antwoord

De versnelde wijziging van het LVB is beperkt tot a) het opnemen van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal van 478.000 en b) het aanpassen van het maximum aantal vliegtuigbewegingen in de nacht van 32.000 naar 27.000. Deze wijziging omvat geen nieuwe regels over repatriëringsvluchten, zakelijke en recreatieve vluchten en maatschappelijk verkeer.

In het gebruiksjaar 2024 waren General Aviation en maatschappelijk verkeer op Schiphol samen verantwoordelijk voor 21.049 vliegtuigbewegingen. Hiervan valt het merendeel van 13.545 vluchten in de categorie Business Aviation/Air Taxi. De overige categorieën en aantallen zijn:

- Vluchten politiehelikopter en kustwacht: 5.994
- General Aviation: 499
- Repatriëringsvluchten: 316
- Technische stops: 233
- Trainingsvluchten: 281
- Militaire vluchten: 181

Een voorbeeld van een technische stop is een tussenstop om brandstof te tanken.

Vraag 13

Naleving bredere maatregelen

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister ook maatregelen neemt met betrekking tot de inzet van stillere toestellen in de nacht, tariefdifferentiatie om de inzet van zo stil mogelijke vliegtuigen te stimuleren, vlootvernieuwing en het weren van lawaaiige toestellen in de nacht. Deze leden vragen de Minister op welke manier hij ervoor zorgt dat deze afspraken gaan worden nagekomen. Welke garanties legt hij hiervoor vast? Welke consequenties zijn er voor sectorpartijen, Schiphol en KLM bij het niet nakomen van de afspraken?

Antwoord

De gesprekken over het vastleggen van de afspraken lopen momenteel. Onderdeel van die gesprekken is het vastleggen van sancties als partijen de afspraken niet nakomen. Zodra de uitkomst van deze gesprekken vast staat, wordt de Kamer hierover geïnformeerd.

Vraag 14

Afstemming maatschappelijk veld en kabinet

De leden van de D66-fractie vragen wat de Maatschappelijke Raad Schiphol van dit ontwerpbesluit vindt. Wat vinden de omliggende gemeenten en provincies van het ontwerpbesluit? Is dit ontwerpbesluit afgestemd met de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur met het oog op de benodigde stikstofruimte en Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur met het oog op het niet doen van een milieueffectrapportage?

Antwoord

Momenteel loopt er een zienswijzeprocedure over dit ontwerpbesluit, dat op 14 februari is vastgesteld door het kabinet. IenW heeft de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) en de omliggende gemeenten en provincies (verenigd in de Bestuurlijke Regie Schiphol, BRS) geïnformeerd over dit ontwerpbesluit en hen op de mogelijkheid geattendeerd om een zienswijze in te dienen. IenW gaat ervan uit dat deze partijen hier gebruik van zullen maken, maar hun zienswijzen hierop zijn op het moment van schrijven nog niet bekend.

Dat wil niet zeggen dat IenW geen beeld heeft van de visies van beide partijen op dit onderwerp. De MRS staat op het standpunt dat een balans in het Schipholdossier alleen bereikt kan worden met krimp van het aantal vluchten op Schiphol. De MRS geeft over het vastleggen van 478.000 vluchten aan: «Hoewel de MRS de 15% geluidsreductie die met dit aantal wordt nagestreefd een stap in de goede richting vindt, is het onvoldoende»². Hiermee voldoet de Staat volgens de MRS niet aan de uitspraak van de rechter van 20 maart 2024.

Tijdens de aanvullende raadpleging in het kader van de balanced approach gaf de BRS aan dat zij de gefaseerde aanpak van het kabinet begrepen, maar tegelijkertijd kritisch waren op het verminderen van de aangekondigde krimp. Het aantal vliegtuigbewegingen in dit ontwerpbesluit ligt hoger dan tijdens die aanvullende raadpleging. De BRS schreef destijds: «Hoewel dit nog steeds geluidsreductie moet opleveren, hebben wij zorgen over de spreiding. Het weren van lawaaiige toestellen is belangrijk, maar kwantiteit is ook cruciaal. Een hoger aantal stillere vliegtuigen wordt niet per se beter ervaren dan een lager aantal lawaaiige vliegtuigen.»³

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB en reactie van de bewindspersoon

Vraag 15

De leden van de BBB-fractie merken op dat de Minister een geluidsreductie van 20% stelt na te streven. Deze reductie wordt gemeten aan de hand van L_{den} en L_{night} . Erkent de Minister dat deze gemiddelde waarden de piekbelasting en individuele hinder niet altijd accuraat weergeven? Is de Minister bereid om ook naar alternatieve meetmethoden te kijken die de subjectieve ervaring van omwonenden beter in kaart brengen, zoals

² Besluit over Balanced Approach procedure Europese Commissie – MRS

³ Microsoft Word – Document 2265994 BRS zienswijze aanvullende raadpleging Balanced Approach Schiphol Inhoud document

leefbaarheidscores of continue real-time monitoring van geluidsniveaus per individuele woning?

Antwoord

Ja, de jaargemiddelde geluidbelasting in L_{den} en L_{night} geeft piekbelasting en individuele hinder niet weer. Zoals in het Regeerprogramma is opgenomen is het kabinet voornemens te sturen op milieunormen die de negatieve effecten van de civiele luchtvaart steeds verder laten afnemen. Hiertoe wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid. Hierbij wordt onderzocht of het mogelijk is om aanvullend op L_{den} en L_{den} indicatoren op te nemen in de regelgeving die beter aansluiten bij de ervaren hinder van omwonenden én hier ook een norm aan te verbinden. Wat betreft het meten van vliegtuiggeluid wordt verwezen naar de toezegging aan het lid De Groot (VVD) tijdens het Commissiedebat Luchtvaart van 24 oktober jl. dat de Kamer voor de zomer 2025 de eerste uitwerking ontvangt van de wijze waarop het proces van het meten van vliegtuiggeluid concreet zal worden vormgegeven.

Vraag 16

De leden van de BBB-fractie merken op dat het maximumaantal vliegtuigbewegingen wordt vastgelegd in het LVB, en dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toezicht houdt op de naleving. Welke concrete sancties staan er tegenover het overschrijden van het maximum aantal vliegtuigbewegingen, zowel voor Schiphol als voor de individuele luchtvaartmaatschappijen?

Antwoord

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

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

Vraag 17

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister welke risico's hij ziet, indien de wijziging niet tijdig voor mei 2025 in werking treedt, met het oog op de capaciteitsverdeling voor het winterseizoen 2025/2026.

Antwoord

Indien de wijziging niet tijdig in werking treedt, kan met de maximumaantallen geen rekening meer worden gehouden in de capaciteitsdeclaratie voor het winterseizoen 2025/2026 op basis waarvan de slots worden uitgegeven.

Vraag 18

De leden van de BBB-fractie vragen de Minister aan te geven wat de laatste stand van zaken is rondom het advies van de Europese Commissie over de «balanced approach»-procedure. Hoe weegt de Minister de mogelijke uitkomst van dit advies bij het vaststellen van het gewijzigde LVB?

Antwoord

Het besluit van de Europese Commissie omtrent de notificatie in de balanced approach-procedure is reeds gepubliceerd. Het kabinet heeft de Kamer hierover geïnformeerd per brief ⁴.

In het besluit geeft de Europese Commissie aan dat Nederland de balanced approach-procedure in acht heeft genomen, behalve voor enkele elementen. De Commissie vraagt Nederland in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende punten: hoe General Aviation bijdraagt aan het terugdringen van geluid, welke effecten autonome ontwikkelingen op Schiphol hebben, en de operationele maatregelen die zijn overwogen. Het ministerie zal deze punten meenemen in de Nederlandse reactie op het besluit, zoals de procedure voorschrijft. Als de reactie is verstuurd, is deze balanced approach-procedure officieel afgerond. Bij de algehele (bredere) wijziging van het LVB zullen de aandachtspunten van de Commissie ook worden meegenomen. Zoals eerder aan de Kamer gemeld, wordt het maatregelenpakket vervolgens per november 2025 ingevoerd. Daarvoor werkt het ministerie aan een beperkte wijziging van het LVB. Daarin zal het nieuwe maximumaantal vliegtuigbewegingen van 478.000 voor het etmaal worden vastgelegd, waarvan 27.000 in de nacht. Dit ontwerpbesluit is in voorhang bij het parlement. Parallel werkt het ministerie aan de bredere wijziging van het LVB.

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

Vraag 19

De leden van de CDA-fractie vragen naar de samenhang van de huidige bandbreedte, en het niet doorgaan van de vierde aanvliegeroute, met de laagvliegroutes rondom Lelystad Airport.

Antwoord

Het niet doorgaan van de vierde aanvliegeroute heeft geen invloed gehad op het vaststellen van de maximumaantallen voor deze wijziging van het LVB. Er is geen sprake van een bandbreedte, maar een vast maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen.

Vraag 20

De leden van de CDA-fractie vragen of er naast vermindering van het aantal vluchten in de nacht, ook inspanningen worden gepleegd door de Minister op geluidsreductie van de vluchten die wel door blijven gaan in de nacht.

Antwoord

Er worden aanvullende maatregelen getroffen. Met deze LVB-wijziging wordt alleen het maximumaantal vliegtuigbewegingen aangepast per november 2025. Per november 2025 treden evenwel ook de andere hinderbeperkende maatregelen uit het balanced approach-pakket in werking. De maatregelen inzet van stillere toestellen in de nacht door KLM en het weren van lawaaiige toestellen in de nacht zien specifiek op hinderbeperking door nachtvluchten.

Vraag 21

De leden van de CDA-fractie vragen ook naar een reflectie op het verloop van de «balanced approach»-procedure, die nu doorlopen wordt. Deze leden vragen om een inschatting of deze correct helemaal doorlopen kan worden. Deze leden vragen ook naar een inschatting van het risico op rechtszaken vanuit het buitenland, ook als de «balanced approach»-procedure helemaal correct doorlopen zou zijn.

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 535

Antwoord

Het besluit van de Europese Commissie omtrent de notificatie in de balanced approach-procedure is reeds gepubliceerd⁵. De Europese Commissie concludeert dat Nederland de balanced approach-procedure in acht heeft genomen, behalve voor enkele elementen. Het ministerie zal deze punten meenemen in de Nederlandse reactie op het besluit, zoals de procedure voorschrijft. Als de reactie is verstuurd, is deze balanced approach-procedure officieel afgerond. Bij de algehele (bredere) wijziging van het LVB zullen de aandachtspunten van de Commissie ook worden meegenomen. Zoals eerder aan de Kamer gemeld, wordt het maatregelenpakket vervolgens per november 2025 ingevoerd. Hiermee kan het kabinet verder met zijn plannen om de geluidshinder rond Schiphol terug te dringen, en de rechtspositie van omwonenden te herstellen.

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

Vraag 22

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn kritisch op deze wijzigingen van het LVB, omdat de rechtspositie van burgers niet wordt hersteld. Ze vinden dat er doorgepakt moet worden met de algehele wijziging, waarbij aanpassingen tot stand komen vanuit een werkelijk eerlijke afweging tussen de belangen van burgers, maatschappij, Staat en de luchtvaartsector. Naast een MER is het belangrijk dat er een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) komt om deze afweging echt goed te kunnen maken. Is de Minister dit met deze leden eens en is hij bereid om een MKBA uit te voeren?

Antwoord

Voor de algehele wijziging van het LVB wordt een MER opgesteld. Daarnaast wordt er een economische onderbouwing opgesteld waarmee wordt voldaan aan de eisen die worden gesteld in de Luchtvaartnota 2020 – 2050. Verdergaand onderzoek doen heeft geen toegevoegde waarde en leidt tot vertraging. Daarmee zou het herstel van de rechtspositie van omwonenden pas later kunnen worden gerealiseerd. Het kabinet kiest daar niet voor. Over een MKBA in een breder kader is bij de Kamer een motie⁶ ingediend die is aangehouden.

Vraag 23

Aantal toegestane vluchten

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de Minister erkent dat het huidige LVB slechts ruimte biedt voor 400.000 tot 420.000 vluchten, en dat de huidige exploitatie van Schiphol alleen bestaat, omdat een groter aantal vluchten gedoogd wordt via het anticiperend handhaven. Is de Minister het ermee eens dat hij door het vastleggen van een maximaal aantal van 478.000 vluchten en het vastleggen van anticiperend handhaven in het LVB feitelijk 58.000 à 78.000 tot nu toe onrechtmatige vluchten legaliseert? Erkent hij dat dit een fundamentele beleidskeuze is die de juridische uitgangspunten van de luchtvaartsector sterk verbetert in lopende en toekomstige procedures? Hoe rijmt de Minister deze versnelde procedure met het vonnis dat een einde moet maken aan het gedogen van onrechtmatige exploitatie?

Antwoord

Met de versnelde en vervolgens algehele wijziging van het LVB wordt uitvoering gegeven aan de uitspraak van de rechter in de RBV-zaak en de

⁵ 5.3.2025 C(2025) 1355 final

⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 1212

rechtsbescherming van de omwonenden hersteld. Met het vastleggen van de maximaantallen voor het etmaal en voor de nacht en de implementatie van andere maatregelen uit de BA-procedure wordt een reductie van minimaal 15% ernstig gehinderden behaald. De overige 5% wordt op een later tijdstip ingevuld.

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

De Hoge Raad heeft op 12 juli 2024 bepaald dat stoppen met gedogen niet mogelijk is zonder voorafgaande balanced approach-procedure en dat tot die tijd een maximum aantal van 500.000 vluchten per jaar geldt. Dat zou dus de situatie blijven zonder deze versnelde LVB-wijziging.

Vraag 24

De Minister kondigt aan dat het anticiperend handhaven pas wordt beëindigd bij inwerkingtreding van de algehele wijziging van het LVB. Het is onduidelijk wanneer deze algehele wijziging wordt doorgevoerd. Is de Minister het met deze leden eens dat door het vastleggen van het anticiperend handhaven de rechtspositie van omwonenden verder verslechtert? Zo nee, waarom niet? Ook vragen deze leden hoe het kan dat het volwaardige LVB zoveel langer duurt dan gepland en of er al zicht is op wanneer een volledig LVB met MER gepland staat voor publicatie.

Antwoord

Met dit besluit wordt enkel het maximum aantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit de balanced approach vastgelegd. Totdat de algehele LVB-wijziging gereed is betekent dit dat de situatie van anticiperend handhaven blijft voortduren met inachtneming van het nieuwe (lagere) volumeplafond. Er is dus geen sprake van vastleggen van de situatie van anticiperend handhaven in regelgeving. Wel geldt ingevolge deze LVB-wijziging een lager maximumaantal vluchten per jaar, waaronder een lager aantal nachtvluchten. In totaal leidt het pakket uit de balanced approach tot minimaal 15% minder ernstig gehinderden. Dit is een verbetering voor omwonenden.

Met het vastleggen van de algehele wijziging van het LVB wordt de rechtsbescherming van de omwonenden hersteld en een einde gemaakt aan het gedogen. Nadat het MER is afgerond kan de voorhang van de algehele wijziging van het LVB naar verwachting plaatsvinden in het derde kwartaal van 2025. De inwerkingtreding van de algehele wijziging van het LVB is voorzien in het voorjaar van 2026.

Vraag 25

Klopt het dat de Minister met deze wijziging van het LVB het aantal vliegbewegingen helemaal los wil trekken van de volledige LVB-wijziging die nog moet komen? Daarnaast vragen deze leden of het wettelijk gezien eigenlijk wel noodzakelijk is dat het maximumaantal vliegbewegingen in een LVB wordt vastgelegd om aan het maatregelenpakket van de balanced approach in november te kunnen voldoen en of dit niet al kan door naar het LVB van 2008 te kijken? Zo nee, is het ook een mogelijkheid om een tijdelijk LVB vast te zetten, of op een andere manier iets tijdelijks te regelen dat overschreven kan worden, zodra het volledig LVB er is?

Antwoord

Er wordt onverminderd ingezet op een algehele wijziging van het LVB. Uit de balanced approach-procedure is gebleken dat er een maatregelenpakket nodig is om het geluidsdoel te behalen. Het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 (waarvan 27.000 in de nacht) is hier een onderdeel van.

De maximum aantallen voor etmaal en nacht zijn vastgelegd in deze versnelde wijziging, zodat ze kunnen worden meegenomen in de capaciteitsdeclaratie voor het winterseizoen 2025/2026 van Schiphol.

Vraag 26

Procedurele bezwaren

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben ook enkele procedurele bezwaren. Waarom wordt het advies van de Europese Commissie uit de «balanced approach»-procedure niet afgewacht, terwijl deze spoedig verwacht wordt? Veroorzaakt dit niet juist alleen maar dubbel werk en onduidelijkheid voor omwonenden en luchtvaartmaatschappijen?

Antwoord

In verband met de duur van de voorhang- en zienswijzenprocedure en de vervolprocedure bij de Raad van State, is het proces opgestart voordat het advies van de Europese Commissie bekend was. Dit is noodzakelijk om de maximum aantallen tijdig te kunnen implementeren. Het besluit van de Europese Commissie omtrent de notificatie in de balanced approach-procedure is inmiddels gepubliceerd. Het kabinet heeft de Kamer hierover geïnformeerd per brief ⁷ (zie ook vraag 18).

Vraag 27

Hetzelfde geldt voor de uitspraak rondom de natuurvergunning voor Schiphol. Is het niet beter om te wachten op de uitspraak van deze rechtszaak?

Antwoord:

Nee, het is op dit moment niet bekend wanneer een uitspraak te verwachten is. De natuurvergunning is verleend voor een maximum aantal vluchten van 500.000. Het maximum aantal dat wordt vastgelegd in de versnelde wijziging van het LVB ligt hieronder. Zonder deze versnelde LVB-wijziging blijft het maximum van 500.000 vluchten gelden. Uiteraard zal het kabinet naar aanleiding van een uitspraak over de natuurvergunning bezien of dat tot andere of aanvullende maatregelen moet leiden.

Vraag 28

Ook vragen deze leden waarom de Maatschappelijke Raad Schiphol niet om advies is gevraagd, gezien het wettelijk vastgelegde adviesrecht. En is de mening van de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd over deze spoedprocedure?

Antwoord

Op de rol van de MRS in het proces is in de beantwoording van vraag 14 ingegaan. Omdat de grenswaarden voor geluid met deze wijziging niet worden aangepast hoeft geen MER opgesteld te worden voor deze wijziging. Om die reden is geen advies gevraagd aan de Commissie voor de mer.

Vraag 29

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien verschillende risico's bij deze spoedprocedure waar ze de Minister vragen over willen stellen. Allereerst vragen deze leden hoe deze wijziging zich verhoudt tot hogere wetgeving, zoals de universele mensenrechten en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Antwoord

De rechten en vrijheden van het EVRM als algemene beginselen maken deel uit van het Unierecht. Bij de regulering van de luchthaven moet rekening worden gehouden met universele rechten, waaronder mensenrechten op basis van het EVRM en dit is in het ontwerpbesluit gedaan. Voor het ontwerpbesluit is een zorgvuldige belangenafweging in het kader

⁷ Kamerstuk 29 665, nr. 535

van het EVRM gemaakt. Tegen het besluit zal als gevolg van de inwerking-treding van de hiervoor genoemde wijzigingswet van de Awb beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden openge-steld, waarmee rechtsbescherming wordt geboden via bestuursrechtelijke weg.

Vraag 30

Welke garanties zijn er dat de nieuw voorgestelde situatie met 478.000 vliegbewegingen geen negatieve milieu en gezondheidseffecten heeft die niet eerder beoordeeld zijn?

Antwoord

In het MER Schiphol 2020 zijn de gezondheidseffecten bekeken bij een maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 500.000. Mede op basis van onderzoek rond de balanced approach is het beeld dat de negatieve milieu en gezondheidseffecten bij een lager aantal vliegtuigbewegingen ook lager zijn.

Vraag 31

Waarom wordt in deze wijziging ook niet expliciet vastgelegd dat het aantal vliegbewegingen moet voldoen aan grenswaarden voor geluid, stikstof en luchtkwaliteit? Welke juridische ruimte creëert de Minister daarmee voor de sector?

Antwoord

In het vigerend LVB zijn grenswaarden opgenomen voor de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. Deze grenswaarden wijzigen niet met dit ontwerpbesluit. Op de grenswaarden voor geluid is ingegaan bij het antwoord op vraag 9.

Vraag 32

Hoe wordt voorkomen dat de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor schadevergoedingen als krimp later alsnog noodzakelijk blijkt? En wat betekent het eventueel legaliseren van 478.000 vluchten voor al lopende rechtszaken?

Antwoord

Met deze wijziging van het LVB wordt een eerste stap gezet in de uitvoering van de RBV-uitspraak. Met deze wijziging worden de maximum aantallen uit de balanced approach-procedure juridisch vastgelegd. Op lopende en eventuele toekomstige juridische procedures kan niet nader worden ingegaan.

Vraag 33

Ook zijn de leden van de Partij voor de Dieren-fractie benieuwd naar de bindende afspraken met KLM en Schiphol, die volgens de Minister naast deze LVB komen te staan. Welke concrete inhoud hebben de «bindende afspraken» met KLM en Schiphol, en kunnen deze met de Kamer gedeeld worden?

Antwoord

Zoals in de Kamerbrief van 6 december 2024⁸ aangegeven zijn de maatregelen niet vrijblijvend. Dat betekent dat als partijen afspraken niet nakomen dat gevolgen moet hebben in de vorm van bijvoorbeeld sancties.

De gesprekken daarover lopen. Zodra de uitkomst van deze gesprekken vast staat, wordt de Kamer hierover geïnformeerd

⁸ Kamerstuk 29 665, nr. 523

Vraag 34*Andere maatregelen*

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de Minister schrijft dat in het ontwerpbesluit ook vier andere maatregelen, naast een maximaantal vluchten, geïmplementeerd moeten worden. Het gaat hier om de inzet van stillere toestellen in de nacht, tariefdifferentiatie om de inzet van zo stil mogelijke vliegtuigen te stimuleren, additionele vlootvernieuwing en het weren van lawaaiige toestellen in de nacht. Kan de Minister aangeven hoe omwonenden rechtsbescherming kunnen ontlenen aan deze maatregelen?

Antwoord

De genoemde maatregelen dragen bij de reductie van de geluidbelasting van Schiphol. De doelstelling daarvoor volgt uit het Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024 – 2029⁹.

Die doelstelling geldt onverminderd. Uiteindelijk gaat het om de reductie van de geluidbelasting en niet zozeer de specifieke maatregelen waarmee die reductie wordt bereikt.

Vraag 35

Als laatste vragen deze leden of de Minister kan reflecteren op het bericht dat er op zijn vroegst begin 2027 nieuwe Airbus A350-vrachttoestellen komen als gevolg van vertraging van leveringen en hoe dit zich verhoudt tot zijn uitspraak dat KLM vooraan in de rij staat bij Airbus.

Antwoord

KLM heeft toegezegd dat als onverhoopt blijkt dat het geluidsdoel van 15% in de praktijk niet wordt gehaald omdat haar maatregelen onvoldoende reductie opleveren, zij bereid is om voor haar aandeel in de reductie van het geluidsdoel aanvullende maatregelen te treffen. Dat betekent dat als de vlootvernieuwing vertraging oploopt, KLM op een andere wijze alsnog haar aandeel in de reductie zal inboeken.

⁹ Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2024-2029 | Publicatie | Rijksoverheid.nl