

Vergaderjaar 2024–2025

31 936

Luchtvaartbeleid

BS

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 september 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over **het besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB)**.

Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 28 juli 2025.
- De antwoordbrief van 9 september 2025.

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

¹ Samenstelling:

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

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

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 28 juli 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft driemaal schriftelijk overleg met uw ambtsvoorganger gevoerd over het bij de Kamer voorgehangen ontwerp-besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht.² Het definitieve besluit is inmiddels op 6 mei 2025 vastgesteld en op 7 mei 2025 gepubliceerd in het Staatsblad.³ Bij de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** resteren niettemin nog een aantal vragen.

In eerdere schriftelijke ronden hebben de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA onder andere de volgende vragen opgenomen:

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

In antwoord hierop gaf de regering onder andere aan: «Het is op dit moment niet bekend wanneer de uitspraak van de rechtbank Den Haag te verwachten is inzake de beroepsprocedure tegen de natuurvergunning. Bovendien kunnen partijen tegen die uitspraak ook nog in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uiteraard zal het kabinet naar aanleiding van een uitspraak over de natuurvergunning bezien of dat tot andere of aanvullende maatregelen moet leiden.»⁴

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA stellen naar aanleiding hiervan de volgende vragen:

1. De natuurvergunning is een maand na invoering van de speedwijziging van het LVB door de rechter vernietigd.⁵ Wat gaat de regering concreet doen om te zorgen dat de Schiphol-operatie alsnog binnen de legitieme grenzen zal komen? Waaruit gaan de «andere of aanvullende maatregelen» bestaan? En kan concreet worden aangegeven per wanneer dat het geval zal zijn?
2. Is de regering het met de leden van deze fractie eens dat een reactie van de kant van de staat die alleen inhoudt dat de uitkomst van een hoger beroep afgewacht wordt, niet gerechtvaardigd is? Zo nee, kan de regering dan gemotiveerd uiteenzetten waarom zij meent dat deze opstelling wél gerechtvaardigd is? Schiphol tast immers gebieden aan die op de Natura 2000-urgentielijst staan. Dit staat op gespannen voet met de implicaties die volgen uit de Greenpeace-uitspraak.

² Kamerstukken I 2024/25, 31 936, BL.

³ Stb. 2025, 119.

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 31 936, BP, p. 10.

⁵ Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782.

Toestaan dat Schiphol in strijd handelt met de Habitatrichtlijn lijkt bovendien moeilijk te verenigen met principes van rechtsgelijkheid in Nederland.

De regering schrijft over de uitspraak van de rechtbank waarin de natuurvergunning van Schiphol vernietigd wordt aan de Tweede Kamer: «De rechtbank heeft de natuurvergunning niettemin vernietigd. Reden hiervoor is dat de beroepsgronden die zien op het intern en extern salderen gegrond zijn verklaard. [...] De rechtbank acht dit verklaarbaar omdat dit vereiste geldt sinds de uitspraken van de Raad van State van 18 december 2024.»⁶

3. Kan de regering aangeven waar in de uitspraak, of het persbericht over de uitspraak, de rechtbank concludeert dat het niet voldoen aan de regels voor extern salderen verklaarbaar zou zijn? En dat dit vereiste (pas) zou gelden vanaf de genoemde uitspraak van de Raad van State in december 2024? Indien de regering dit niet kan aangeven, is zij dan bereid de beide Kamers alsnog op juiste wijze te informeren?
4. Is de regering het met deze leden eens dat tot aan tenminste 10 juni 2022 binnen het bewindslidenoverleg Schiphol en de betrokken ministeries het standpunt was dat «additionaliteit» een voorwaarde is voor (extern) salderen? Dat lezen deze leden in openbaar geworden stukken⁷ zoals een nota «Aanvulling nota laatste stand van zaken DG-overleg Schiphol 6 december 2021», «BWO Stikstofopgave Schiphol, maandag 30 mei» of een bericht van 10 juni 2022 met als titel «Besluitvorming Schiphol». Zo nee, kan de regering dan aangeven hoe het wél zit?
5. Klopt het dat in een openbaar gemaakte mail met als onderwerp «Vertrouwelijk: terugmelding DG-overleg Schiphol van 1 juli 2022» het volgende staat: «Mede door de nieuwe lijn van LNV m.b.t. additionaliteit (waarbij transacties tussen private partijen onderling direct voor salderen zouden kunnen worden ingezet), lijkt Schiphol nu mogelijkheid te zien om de stikstofopgave van het bedrijf op korte termijn door het stilleggen/uitkopen van enkele boerderijen op te kunnen lossen»? Kan de Minister, als deelnemer aan het bewindslidenoverleg Schiphol, uitleggen waarom in de periode 10 juni 2022 en 1 juli 2022 het standpunt rond additionaliteit en het extern kunnen salderen tussen private partijen is gewijzigd, wat deze wijziging in detail inhoudt en hoe dit gewijzigde standpunt juridisch onderbouwd werd?
6. Is het juist dat de regering, precies in deze periode dat het standpunt rond additionaliteit gewijzigd werd, het hoofdlijnenbesluit heeft genomen waarin Schiphol in eerste instantie – al dan niet tijdelijk – zou krimpen tot 440.000 vliegbewegingen zoals dat op 24 juni 2022 openbaar is gemaakt?
7. Klopt het dat de natuurvergunning (mede) op dat gewijzigde standpunt voor additionaliteit bij extern salderen door de rechter is vernietigd? Zo nee, kan de regering dan aangeven hoe het wél zit?

⁶ Brief van de Staatssecretaris van LNVN, kenmerk DGNV / 99080606.

⁷ Openbaar gemaakt na besluiten op Woo-verzoeken en beslissingen op bezwaar gericht tegen dergelijke besluiten. Zie Beslissing op bezwaar op besluit op Woo-verzoek over Schiphol ontbreken Wnb-vergunningen | Woo-besluit | Rijksoverheid.nl, Besluit op Woo-verzoek over Wnb-vergunningen luchthaven Schiphol | Woo-besluit | Rijksoverheid.nl en Beslissing op bezwaar Woo-verzoek Wnb-vergunningen luchthaven Schiphol | Woo-besluit | Rijksoverheid.nl.

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag voor het einde van het zomerreces van de Kamer.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
R. Lievense

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ,
VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2025

Naar aanleiding van het ontwerp-besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol heeft er schriftelijk overleg plaatsgevonden tussen de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat/Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: vaste commissie) en de (toenmalige) Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Bij brief van 28 juli jl. heeft de vaste commissie hierover nadere vragen gesteld aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Aangezien deze vragen betrekking hebben op de vernietiging van de natuurvergunning voor Schiphol, zijn de vragen doorgeleid naar mijn ministerie.

Hierbij doe ik u de antwoorden toekomen.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J.F. Rummenie

Vraag 1

De natuurvergunning is een maand na invoering van de speedwijziging van het LVB door de rechter vernietigd. Wat gaat de regering concreet doen om te zorgen dat de Schiphol-operatie alsnog binnen de legitieme grenzen zal komen? Waaruit gaan de «andere of aanvullende maatregelen» bestaan? En kan concreet worden aangegeven per wanneer dat het geval zal zijn?

Antwoord

De natuurvergunning is onder meer vernietigd omdat onvoldoende is gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste voor het intern en extern salderen is voldaan. Uit de uitspraak blijkt dat voor Natura 2000-gebieden waar verslechtering dreigt, niet kan worden volstaan met de (enkele) stelling dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie; er moet worden gemotiveerd dat daarmee wordt voorzien in de voor de betrokken Natura 2000-gebieden noodzakelijke daling binnen een afzienbare termijn.

In mijn Kamerbrief van 11 juli jl. over de vervolgstappen naar aanleiding van de vernietiging van de natuurvergunning⁸ heb ik aangegeven dat de uitspraak betekent dat ik een nieuw besluit op de aanvraag van Schiphol moet nemen en daarbij de overwegingen van de rechtbank in acht zal moeten nemen. Om te kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste zal een verder uitgewerkt pakket aan maatregelen moeten worden vastgesteld. Om de vraag te beantwoorden hoe ver die maatregelen precies moeten reiken, is nog nader ecologisch onderzoek nodig. Een antwoord geven op de vraag waaruit de «andere of aanvullende maatregelen» gaan bestaan en wanneer die er zijn, is op dit moment dan ook niet mogelijk.

Vraag 2

Is de regering het met de leden van deze fractie eens dat een reactie van de kant van de staat die alleen inhoudt dat de uitkomst van een hoger beroep afgewacht wordt, niet gerechtvaardigd is? Zo nee, kan de regering dan gemotiveerd uiteenzetten waarom zij meent dat deze opstelling wél gerechtvaardigd is? Schiphol tast immers gebieden aan die op de Natura 2000-urgentielijst staan. Dit staat op gespannen voet met de implicaties die volgen uit de Greenpeace-uitspraak. Toestaan dat Schiphol in strijd handelt met de Habitatrichtlijn lijkt bovendien moeilijk te verenigen met principes van rechtsgelijkheid in Nederland.

Antwoord

Zoals ik in mijn Kamerbrieven van 4 juni⁹ en 11 juli jl. over de vernietiging van de natuurvergunning heb aangegeven, heeft het hoger beroep geen schorsende werking. Ik moet dus een nieuw besluit nemen met inachtneming van de overwegingen van de rechtbank. Ik kan dus niet volstaan met het afwachten van de uitkomst van het hoger beroep. Bij het nieuwe besluit zal ik moeten onderbouwen welke daling van stikstofdepositie noodzakelijk is en binnen welke termijn en met welke maatregelen deze daling van stikstofdepositie kan worden gerealiseerd.¹⁰ Daarbij zal ik een gebiedsspecifieke onderbouwing hanteren, waarbij dan ook rekening wordt gehouden met het al dan niet aanwezig zijn van zogenoemde urgente habitattypen.

Overigens heb ik in mijn Kamerbrief van 4 juni jl. aangegeven dat de rechtbank oordeelt dat mijn ambtsvoorganger de bestaande rechten en de bijbehorende aantallen vliegtuigbewegingen van Schiphol correct in kaart

⁸ TK 2024–2025, 29 665, nr. 572

⁹ TK 2024–2025, 29 665, nr. 565

¹⁰ Zie ook AbRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969, r.o. 10.7 en ECLI:NL:RVS:2025:2973, r.o. 6.7

heeft gebracht. Ook 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, is op de juiste wijze berekend. Schiphol heeft bovendien maatregelen getroffen waardoor alle mogelijke effecten bij 500.000 vliegtuigbewegingen zijn gemitigeerd.

Vraag 3

Kan de regering aangeven waar in de uitspraak, of het persbericht over de uitspraak, de rechtbank concludeert dat het niet voldoet aan de regels voor extern salderen verklaarbaar zou zijn? En dat dit vereiste (pas) zou gelden vanaf de genoemde uitspraak van de Raad van State in december 2024? Indien de regering dit niet kan aangeven, is zij dan bereid de beide Kamers alsnog op juiste wijze te informeren?

Antwoord

Dit volgt onder meer uit rechtsoverweging 92.2 in de uitspraak van de rechtbank van 4 juni 2025:

«In de uitspraken van 18 december 2024 staat verder dat een maatregel die als passende maatregel zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een dreigende verslechtering en verstoring met significante gevolgen voor soorten en habitat-typen te voorkomen. Bij een besluit op een aanvraag voor een natuurvergunning voor een project dat gevolgen kan hebben voor natuurwaarden waarvoor passende maatregelen moeten worden getroffen en waarvan de gevolgen worden gemitigeerd door interne of externe mitigerende maatregelen, moet worden beoordeeld of de interne of externe mitigerende maatregelen als passende maatregel moeten worden ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als in zo'n geval wordt besloten dat de interne of externe mitigerende maatregelen in een passende beoordeling mogen worden betrokken, dan moet bij de verlening van de natuurvergunning worden gemotiveerd op welke wijze het bevoegd gezag invulling geeft aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Zoals reeds overwogen, kan het bevoegd gezag dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdspad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Volgens de uitspraken van 18 december 2024 geldt hiervoor de motiveringsplicht die uiteen is gezet in de Logtsebaan-uitspraak. Daarin staat dat wanneer het gaat om een natuurvergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op (zwaar) overbelaste natuurwaarden die onder druk staan en dreigen te verslechteren, het bevoegd gezag inzichtelijk moet maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.»

Vraag 4

Is de regering het met deze leden eens dat tot aan tenminste 10 juni 2022 binnen het bewindslidenoverleg Schiphol en de betrokken ministeries het standpunt was dat «additionaliteit» een voorwaarde is voor (extern) salderen? Dat lezen deze leden in openbaar geworden stukken zoals een nota «Aanvulling nota laatste stand van zaken DG-overleg Schiphol 6 december 2021», «BWO Stikstofopgave Schiphol, maandag 30 mei» of een bericht van 10 juni 2022 met als titel «Besluitvorming Schiphol». Zo nee, kan de regering dan aangeven hoe het wél zit?

Antwoord

Dat klopt. Tot tenminste 10 juni 2022 gold het standpunt dat bij extern salderen aan additionaliteit moest worden getoetst. Medio juni 2022 is

een nota van het toenmalige Ministerie van LNV vastgesteld waarin het destijds door LNV gehanteerde uitgangspunt is opgenomen om bij extern salderen tussen private partijen de additionaliteitstoets niet van toepassing te laten zijn. Dit, omdat van private partijen niet verwacht kan worden dat zij maatregelen ten behoeve van natuurherstel nemen. Dat uitgangspunt is na de Afdelingsuitspraak van 14 februari 2024 echter weer verlaten. Zie ook het antwoord op vraag 7.

Vraag 5

Klopt het dat in een openbaar gemaakte mail met als onderwerp «Vertrouwelijk: terugmelding DG-overleg Schiphol van 1 juli 2022» het volgende staat: «Mede door de nieuwe lijn van LNV m.b.t. additionaliteit (waarbij transacties tussen private partijen onderling direct voor salderen zouden kunnen worden ingezet), lijkt Schiphol nu mogelijkheid te zien om de stikstofopgave van het bedrijf op korte termijn door het stilleggen/ uitkopen van enkele boerderijen op te kunnen lossen»? Kan de Minister, als deelnemer aan het bewindslidenoverleg Schiphol, uitleggen waarom in de periode 10 juni 2022 en 1 juli 2022 het standpunt rond additionaliteit en het extern kunnen salderen tussen private partijen is gewijzigd, wat deze wijziging in detail inhoudt en hoe dit gewijzigde standpunt juridisch onderbouwd werd?

Antwoord

Voor een toelichting op de zogenoemde «nota additionaliteit» van juni 2022 verwijs ik naar hetgeen mijn ambtsvoorganger hierover heeft aangegeven in de kamerbrief van 14 juni 2024¹¹, dat een reactie bevat op een artikel van NRC over de natuurvergunning Schiphol. Daarin staat het volgende:

«Ten tijde van het opstellen van die nota bleek uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de additionaliteitstoets in ieder geval aan de orde is als de overheid zelf initiatiefnemer van een plan of project is. Of de additionaliteitstoets ook van toepassing is als een private partij initiatiefnemer is en extern wil salderen, was op dat moment (en dus ook ten tijde van beoordeling van de aanvraag van Schiphol) in de jurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd. Het ministerie hanteerde als uitgangspunt dat de additionaliteitstoets niet van toepassing is, als sprake is van extern salderen tussen private partijen. Dit omdat van private partijen niet verwacht kan worden dat zij maatregelen ten behoeve van natuurherstel nemen; het treffen van dergelijke maatregelen is een verantwoordelijkheid van de overheid. Dit was gebaseerd op de uitspraak over het PAS van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling).»

Vraag 6

Is het juist dat de regering, precies in deze periode dat het standpunt rond additionaliteit gewijzigd werd, het hoofdlijnenbesluit heeft genomen waarin Schiphol in eerste instantie – al dan niet tijdelijk – zou krimpen tot 440.000 vliegbewegingen zoals dat op 24 juni 2022 openbaar is gemaakt?

Antwoord

Dat is juist. Er is echter geen relatie tussen het Hoofdlijnenbesluit Schiphol van het kabinet en het standpunt dat destijds door het toenmalige Ministerie van LNV werd gehanteerd over de additionaliteitstoets bij extern salderen tussen private partijen.

Vraag 7

¹¹ TK 2023–2024, Kamerstuk 29 665, nr. 500

Klopt het dat de natuurvergunning (mede) op dat gewijzigde standpunt voor additionaliteit bij extern salderen door de rechter is vernietigd? Zo nee, kan de regering dan aangeven hoe het wél zit?

Antwoord

Nee, dat klopt niet. Zoals mijn ambtsvoorganger in eerdergenoemde Kamerbrief van 14 juni 2024 heeft aangegeven, heeft de Afdeling in februari 2024, inzake een hoger beroep tegen een besluit van de provincie Limburg, geoordeeld dat ook extern salderen tussen particulieren moet worden getoetst aan additionaliteit. De gehanteerde lijn zoals verwoord in de «nota additionaliteit» heeft dus niet de instemming van de hoogste bestuursrechter gekregen.

Voor de natuurvergunning voor Schiphol (en andere natuurvergunningen die met toepassing van extern salderen tussen particulieren zijn verleend, maar die nog niet in rechte vaststaan) betekende dit dat alsnog de additionaliteitstoets moet worden toegepast.

Hangende het beroep is vervolgens alsnog een additionaliteitstoets bij de rechtbank aangeleverd. Daarbij is aangesloten bij het toetsingskader dat in de zogenoemde GOL-uitspraak¹² is gehanteerd. Uit die uitspraak leek te kunnen worden afgeleid dat kan worden volstaan met het aannemelijk maken van een blijvende daling van stikstofdepositie.

De voorwaarden voor het salderen en het aantonen van additonaliteit zijn echter met de Afdelingsuitspraken van 18 december 2024¹³ aangescherpt. In die uitspraken heeft de Afdeling, kort gezegd, geoordeeld dat voor Natura 2000-gebieden waar verslechtering dreigt, niet kan worden volstaan met de (enkele) stelling dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie; er moet worden gemotiveerd dat daarmee wordt voorzien in de voor de betrokken Natura 2000-gebieden noodzakelijke daling binnen een afzienbare termijn. Daarnaast heeft de Afdeling in die uitspraken geoordeeld dat ook het inzetten en continueren van de referentiesituatie wordt aangemerkt als intern salderen en ook in zijn geheel aan additionaliteit moet worden getoetst. De rechtbank Den Haag heeft nu geoordeeld dat aan deze aangescherpte eisen voor het salderen niet is voldaan.

¹² AbRvS 14 februari 2024, Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat, ECLI:NL:RVS:2024:625.

¹³ AbRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 en AbRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.