

Vergaderjaar 2025–2026

31 936

Luchtvaartbeleid

CC

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 juli 2026

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over **het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit (LVB) Schiphol**.

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

- De uitgaande brief van 30 juni 2026.
- De antwoordbrief van 2 juli 2026.

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

¹ Samenstelling:

Van Aelst-Den Uijl (SP), Baumgarten (JA21), Beukering (Fractie-Beukering), Croll (D66), Crone (GroenLinks-PvdA), Van Gasteren (Fractie-Van Gasteren), Van der Goot (OPNL), Hartog (Volt), Holterhues (ChristenUnie), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Jaspers (BBB), Kanis (D66), Kemperman (FVD), Van Kesteren (PVV), Klip-Martin (VVD), Kluit (GroenLinks-PvdA), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieveense (BBB) (voorzitter), Van der Linden (VVD), Martens (GroenLinks-PvdA), Van Meenen (D66), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Rietkerk (CDA) (ondervoorzitter), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Steenkamp (CDA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), De Vries (SGP), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Van Wijk (BBB)

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, 30 juni 2026

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft kennisgenomen van de brief van uw ambtsvoorganger van 19 januari 2026² waarbij het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol bij de Kamers is voorgehangen. Bij uitgaande brief van 28 januari 2026³ heeft de commissie de voorhangtermijn van het ontwerpbesluit gestuit en de regering verzocht geen onomkeerbare stappen te zetten totdat het overleg met deze Kamer is afgerond. Vervolgens heeft de commissie kennisgenomen van uw brief van 15 mei 2026⁴ waarbij u de Kamer het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer) van diezelfde datum op het milieueffectrapport (MER) voor de wijziging van het LVB aanbood met een eerste korte reactie daarop. Verder heeft de commissie kennisgenomen van uw brief van 19 juni 2026⁵ waarbij u de Kamer de reactienota op de adviezen van de Commissie mer en het Ministerie van Landbouw Visserij Voedselkwaliteit en Natuur op de MER heeft doen toekomen.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**, wensen naar aanleiding hiervan de regering een aantal vragen te stellen, mede namens de leden van de fracties van de **SP**, de **PvdD**, **OPNL** en de **fractie-Visseren-Hamakers**. De leden van de fracties van de **BBB**, **D66**, het **CDA**, de **PvdD** en de **fractie-Visseren-Hamakers** hebben eveneens een aantal vragen te stellen. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** sluiten zich graag aan bij de door de leden van de fracties van de **BBB**, **D66**, de **PvdD** en de **fractie-Visseren-Hamakers** aan. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** sluiten zich graag bij de door de leden van de fracties van **D66** en het **CDA** gestelde vragen aan. Het lid van de fractie van **OPNL** sluit zich bij de door de leden van de fractie van de **BBB** gestelde vragen aan. De commissie verzoekt de regering elke (deel)vraag volledig en separaat te beantwoorden. De commissie is voornemens in haar vergadering van 7 juli aanstaande te bepalen of de voorhangprocedure beëindigd kan worden. Spoedige doch zorgvuldige beantwoording van alle gestelde vragen is hiervoor een conditio sine qua non.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, mede namens de leden van de fracties van de SP, de PvdD, OPNL en de fractie-Visseren-Hamakers

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben, mede namens de leden van de fracties van de **SP** en de **PvdD**, **OPNL** en de **fractie-Visseren-Hamakers**, de volgende vragen te stellen aan de regering, die per onderwerp zijn geclusterd voor het overzicht.

Juridische zekerheid en doelmatigheid

1. Het voorliggende ontwerpbesluit wordt door de regering gebracht als een invulling van het vonnis in de procedure van de Stichting

² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV.

³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BX.

⁴ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ.

⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB.

- Recht op bescherming tegen Vliegtuighinder tegen de Staat (RBV-zaak)⁶, Nu de rechter in deze procedure oordeelde dat de Staat stelselmatig de belangen van Schiphol voorop heeft gezet, de belangen van omwonenden niet goed meeweegt en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM) schendt, is de regering het met genoemde leden eens dat het oordeel van 11 maart 2026 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁷ omtrent deze punten nog zwaarder dient te wegen dan anders al het geval is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering voornemens om de adviezen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onverkort over te nemen, tenzij zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten en deze te verwerken in het definitieve besluit? Zo nee, waarom niet?
2. Wat is het voornemen van de regering ten aanzien van de verwachte advisering van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit ontwerpbesluit als het een dictum C of D krijgt?
 - a. Kan de regering toezeggen dat in het geval het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit een dictum C behelst, het voorstel eerst op de door de Raad van State aangevoerde punten fundamenteel wordt aangepast en dan opnieuw aan beide Kamers wordt voorgelegd? Zo nee, waarom niet?
 - b. Kan de regering toezeggen dat in het geval het ontwerpbesluit het advies een dictum D van de Raad van State krijgt, het ontwerpbesluit terug gaat naar de tekentafel en op korte termijn dus niet wordt ingevoerd? Zo nee, waarom niet?
 3. De leden van genoemde fracties constateren dat de afgelopen jaren grote besluiten zijn genomen op het luchtvaartdossier die vervolgens door de rechterlijke macht vernietigd zijn. Denk aan de natuurvergunning van Schiphol⁸, waarbij volgens eigen stukken vanuit de ministeries een vergunning werd verleend «*waaraan juridische risico's kleven, om zo tijd te winnen.*» Of denk aan de rechter die onlangs oordeelde dat Rotterdam Airport en Eindhoven Airport wel degelijk een natuurvergunning moeten hebben.⁹ Of denk aan het feit dat de spoedwijziging LVB – die uw ambtsvoorganger had doorgevoerd – recent alweer door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vernietigd.¹⁰ Is de regering het met genoemde leden eens dat alle betrokken stakeholders in het luchtvaartdossier gebaat zijn bij duurzame juridische zekerheid? Kan de regering met dat oogmerk garanderen dat het ontwerpbesluit dat nu voorligt wel een juridisch deugdelijk en houdbaar besluit zal zijn?
 4. Wanneer komt het toegezegde herziene MER¹¹ beschikbaar voor de Tweede en Eerste Kamer, nu dit essentiële informatie betreft voor een zorgvuldige behandeling van het voorliggende ontwerpbesluit?
 5. Het voorliggende ontwerpbesluit wordt in de aanhef geïntroduceerd als een «*wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van regels voor preferentieel baangebruik*». ¹² Het doel is het vliegverkeer zoveel mogelijk te concentreren op de primaire banen – waar in theorie minder mensen door geraakt worden – en de secundaire banen bij dichter bevolkt gebied te ontlasten. In een document van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uit november 2024 dat op basis van de Wet open

⁶ Rb. Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

⁷ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

⁸ ABRvS, 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9781 en ECLI:NL:RBDHA:2025:9782.

⁹ Rb. Gelderland, 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964/ ECLI:NL:RBGEL:2026:2969/ ECLI:NL:RBGEL:2026:2962/ ECLI:NL:RBGEL:2026:2963/ ECLI:NL:RBGEL:2026:29670.

¹⁰ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

¹¹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, p. 2

¹² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage.

overheid (Woo) openbaar is gemaakt, is echter te lezen: «*Het jaarvolume is van 2013 naar 2017 van ca. 423k naar 495k gegaan en daarop gebleven in 2018 en 2019. Het totaal aantal bewegingen op de Kaagbaan blijft hierin min of meer constant, terwijl het totaal aantal bewegingen op secundaire banen Zwanenburgbaan (van ca. 60k naar ca. 80k) en Aalsmeerbaan (van ca. 60k naar ca. 90k) significant toenemen in die periode. Ook de Polderbaan laat nauwelijks een toename zien (van ca. 140k naar ca. 150k). Uiteraard is het verschil in jaarvolume niet de enige factor die in de tussentijd is gewijzigd en kijk je hier dus naar een gecombineerd effect van wijzigingen. Echter geeft dit wel een duidelijk signaal dat de groei van ca. 423k naar 495k grotendeels is neergekomen op de secundaire banen. Dit is ook wat wij vaak vanuit de omgeving horen.*»¹³

Uit het voorgaande blijkt dat de invoering van het preferentieel vliegen is gebruikt voor een groei van bijna 80.000 vluchten boven het LVB 2008 uit, iets wat al die tijd gedoogd is en dat die groei vooral terecht is gekomen op de secundaire banen. Daar zitten nu 50.000 vluchten meer dan voor invoering van het preferentieel vliegen. Het beoogde doel – te weten het verminderen van het gebruik van de secundaire banen – wordt daarmee dus niet gehaald. Integendeel, er wordt gelegaliseerd dat er veel meer gebruik wordt gemaakt van die banen. Hoe past dit besluit daarmee binnen de eisen van doelmatigheid? Wat is de motivatie van de regering om hier toch voor te kiezen?

6. Is de regering bekend met de position papers van Henri de Waele¹⁴, hoogleraar internationaal en Europees recht, en Herman Bröring¹⁵, hoogleraar bestuursrecht, zoals zij die hebben opgesteld ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst over het ontwerpbesluit die op 21 april 2026 plaatsvond in de Eerste Kamer? Genoemde leden wensen de regering hierover de navolgende vragen te stellen.
 - a. Professor Bröring schrijft in zijn position paper het volgende: «*Gedurende ruim anderhalf decennium is met betrekking tot Schiphol sprake van illegaal handelen en gedoogbeleid, waarbij de rechten van omwonenden tekort is gedaan. De structurele onrechtmatigheid ging gepaard met een groei van het vliegverkeer tot 500.000 vliegbewegingen. In dit licht zou het ontwerpLVB met zijn maximumaantal van 500.000 vliegbewegingen kunnen worden gepercipieerd als een witwasoperatie.*» Begrijpt de regering op welke gronden het ontwerpbesluit als een witwasoperatie zou kunnen worden gezien? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zal aan het ontwerpbesluit veranderd moeten worden om deze risico's weg te nemen?
 - b. Genoemde hoogleraar concludeert verder in de inleiding het volgende: «*Mijn algemene bevinding is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid vatbaar zijn voor twijfel, met name in termen van zorgvuldigheids- en motiveringseisen, terwijl in elk geval de handhaafbaarheid beneden de maat is.*» Wat is de reactie van de regering daarop? Heeft de regering soortgelijke signalen van ambtenaren ontvangen? Zo ja, kan de regering concreet aangeven wat die signalen waren en op welke wijze deze hebben geleid tot aanpassingen in het beleid van de afgelopen jaren of het voorliggende ontwerpbesluit?
 - c. Professor Bröring geeft – niet als enige – aan dat het LVB 2008 als referentiesituatie dient te worden gezien en dat de kernvraag is hoe dit ontwerpbesluit zich verhoudt tot het LVB 2008.

¹³ Raadpleegbaar via: [link](#) (doc 0757).

¹⁴ Raadpleegbaar via: [link](#).

¹⁵ Raadpleegbaar via: [link](#).

Is de regering dat met hem eens? Zo nee, kan de regering op juridische gronden beargumenteren waarom deze hoogleraar het fout ziet?

- d. Professor De Waele stelt in zijn position paper expliciet het volgende:

«de portee van de supranationale jurisprudentie terzake [blijft] dat er hoe dan ook niet zomaar aan de grondrechten van de getroffen burger voorbij kan worden gegaan. Het EVRM en een bestendige lijn van het EHRM maken duidelijk dat diverse grondrechten op zich beperkt kunnen worden; daarbij moet dan wel die beperking geschikt zijn om het doel te bereiken, en niet verder gaan dan noodzakelijk. Artikel 8 EVRM correspondeert met artikel 7 van het EU-Handvest van de Grondrechten, waar het Hof van Justitie in Luxemburg op toeziet. Ingevolge diens voorrangsbeginsel dient bescherming van het recht dat is opgenomen in deze bepaling steeds te prevaleren boven eventueel toepasselijke nationale en Europese wetgeving. Het oordeel van de Hoge Raad uit 2024 dat een procedure conform de balanced approach-verordening doorlopen had moeten worden laat onverlet dat die regeling als zodanig eveneens ondergeschikt blijft aan toepassing van het EU-Handvest.»

Is de regering het met deze hoogleraar eens dat de grondrechten altijd prevaleren boven verplichtingen uit de *balanced approach*-procedure? Zo nee, waarom niet?

- e. Volgens deze hoogleraar bewijst het ontwerpbesluit slechts lippendienst aan «(het belang) van de mensenrechten». Hij vervolgt:

«Artikel 8 EVRM (en naar analogie artikel 7 van het EU-Handvest) laten ruimte om de betrokken belangen af te wegen, en op die basis eigenstandige politieke keuzes te maken. Hoe dit echter in casu gestalte heeft gekregen blijft ten enenmale onduidelijk. Ofschoon de regering erkent dat grondrechten van burgers ingeperkt worden, ontbreken nadere details over hoe de essentiële afwegingen ten gronde gemaakt zouden zijn, en hoe de diverse belangen in het geding tegenover elkaar zijn afgezet. Ondanks de bijkomende maatstaf van het Totaal Volume Geluid blijft zodoende volstrekt onduidelijk hoe men op het getal 478.000 heeft kunnen uitkomen. Daarmee is niet goed vast te stellen of het gekozen aantal als aanvaardbaar maximum valt te rechtvaardigen op basis van de juridische noodzakelijkheidseis. Die afweging is enkel in alle zuiverheid te maken wanneer op basis van duidelijke en aanvaardbare criteria wordt bepaald welke daadwerkelijke geluidsbelasting nog compatibel is met de (inbreuk op de) grondrechten van omwonenden, waarbij uit art. 8 EVRM en art. 2 EUHandvest tevens een basisrecht op (milieu)gezondheid kan worden afgeleid. Dit klemmt te mee nu uit de Milieueffectrapportage Schiphol 2026 blijkt dat linksom of rechtsom sprake zal blijven van ten minste 150.000 ernstig gehinderden en 16.200 ernstig slaapverstoorden. Op voorhand mag betwijfeld worden of een dergelijke uitkomst proportioneel is, waarnaast er bovendien op valt te wijzen dat het Ministerie van I&W in zijn hoofdlijnenbrief Schiphol van juni 2022 zelf indiceerde dat het maximale aantal verantwoorde vluchten op 440.000 zou liggen.»

Kan de regering puntsgewijs reageren op deze kritiek? Kan de regering de nadere details over hoe de essentiële afwegingen gemaakt zijn en hoe de diverse belangen tegenover elkaar zijn afgezet verstrekken? Zo nee, waarom niet? Welke duidelijke en aanvaardbare criteria zijn gebruikt om te bepalen welke

geluidsbelasting nog compatibel is met de grondrechten van omwonenden volgend uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

7. Is de regering het met genoemde leden eens dat indien mensenrechten volgend uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in het geding komen of zelfs geschonden worden, het oordeel van de Hoge Raad inzake de experimenteerregeling¹⁶ – als die al veralgemeeniseerd zou mogen worden – nooit in de weg kan staan van het zekerstellen dan wel herstellen van die grondrechten? Zo nee, waarom niet?
8. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stelt bij de totstandkoming van het voorliggende ontwerpbesluit de mogelijkheden en onmogelijkheden van de *balanced approach* centraal. Dat begint al bij het hanteren van 500.000 vluchten – die geen enkele wettelijke status heeft – als startpunt voor de *balanced approach*. En loopt door tot aan de reactie op het rapport van de Commissie mer met de boodschap dat aanpassingen aan het concept-LVB – die de Commissie mer nodig acht om een vanuit het EVRM vereiste afgewogen belangenafweging te kunnen maken – alleen kunnen voor zover die binnen de mogelijkheden van de *balanced approach* passen.¹⁷ Hoe verhouden die keuzes zich tot hetgeen hoogleraar De Waele aangeeft?
9. Als de grondrechten van omwonenden dat vereisen en het nodig zouden maken om het aantal vluchten op Schiphol onder het huidige bedachte plafond van 478.000 VTB vast te stellen, in plaats van te stellen dat dit niet kan vanwege de *balanced approach*, zou het uitgangspunt niet moeten zijn om daadwerkelijk dat lagere plafond te hanteren? Daarmee de grondrechten te borgen en vervolgens de partijen die legitieme rechten bezitten en financieel getroffen worden door dit besluit financieel te compenseren? Daarbij de normale factoren meenemend als daadwerkelijke economische waarde van een slot, het gangbare ondernemersrisico en incalculerend dat marktpartijen als Schiphol zelf in publieke uitingen toegaven dat de exploitatie op een ‘juridisch moeras’ en een ‘juridisch instabiele situatie’ was gebouwd en sprake was een gedoogde situatie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom doet de regering dit dan niet?
10. De laatste tijd zijn beslissende uitspraken gedaan door onder meer de Raad van State, het toetsingsadvies van de Commissie mer, de conclusies van de universiteit Antwerpen over dat helemaal niet zeker is dat omwonenden genoeg beschermd worden tegen schadelijke emissies van de luchtvaart. Ook vindt er na 25 jaar nu wel een nieuw onderzoek van de Gezondheidsraad plaats. En de kritiek van Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat er eerst een natuurvergunning moet zijn is helder, evenals dat de maatregelen van de *balanced approach* daadwerkelijk gerealiseerd worden én bewezen effect hebben voor invoering van het LVb. Ondanks dit allemaal heeft de regering steeds aangegeven dat omwille van de rechtsbescherming het ontwerpbesluit toch onverwijld en met spoed moet worden doorgezet. Over wiens rechtsbescherming heeft de regering het dan? En wat is rechtsbescherming waard als hetgeen waar een beroep op kan worden gedaan, neerkomt op het blootgesteld worden aan een geluidsbelasting die veel hoger ligt dan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), de luchtkwaliteit niet gegarandeerd is en de huidige niet legitieme basis van Schiphol als basis is gebruikt? Is er dan niet

¹⁶ HR (Civiele Kamer), 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

¹⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BQ.

- vooral heel veel zekerheid om je op niets te beroepen? Graag ontvangen genoemde leden een reactie hierop van de regering.
11. Is de regering bereid om met enig detail een jaarlijks overzicht te geven van alle kosten die vanuit alle betrokken ministeries gemaakt zijn vanaf 2018 voor Schiphol, daarbij inbegrepen de kosten voor externe advisering, inhuur en wat dies meer zij?

Groei, hubfunctie en RBV-zaak

12. In de RBV-zaak concludeerde de rechtbank het volgende:
*«De Staat heeft steeds de «hubfunctie» en de groei van Schiphol vooropgesteld. Eerst is onderzocht wat nodig is om die functie te waarborgen.»*¹⁸
Is de regering bekend met het onderzoek van CE Delft «Brede welvaart en de omvang van Schiphol. De wereld in 250.000, 375.000 en 500.000 vluchten»?¹⁹ Genoemde leden hebben hierover de volgende vragen voor de regering:
- Is de regering bereid om een inhoudelijke reactie te geven op de belangrijkste bevindingen en analyses uit dit rapport, in het bijzonder op de conclusie dat vanuit het perspectief van brede welvaart een kleinere omvang van Schiphol mogelijk gunstiger uitpakt dan het handhaven van de huidige of grotere omvang?
 - Welke consequenties verbindt de regering aan deze bevindingen voor het voorliggende ontwerpbesluit en voor de daarin gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van het behoud van de hubfunctie en het aantal vliegtuigbewegingen?
 - De onderzoekers kwalificeren hun onderzoek als een verkennende studie. Deelt de regering de opvatting dat de resultaten aanleiding geven tot nader, toetsend onderzoek naar de relatie tussen de omvang van Schiphol, de hubfunctie en brede welvaart? Zo ja, is de regering bereid een dergelijk vervolgonderzoek te laten uitvoeren en deze Kamer over de onderzoeksopzet en uitkomsten te informeren? Zo nee, waarom niet?
 - Indien de regering niet voornemens is een dergelijk vervolgonderzoek uit te voeren: op welke empirische onderbouwing baseert zij dan de aanname dat instandhouding van de huidige hubfunctie noodzakelijk is vanuit het oogpunt van brede welvaart?
13. Kan de regering een uitgebreide onderbouwing aan deze Kamer doen toekomen – vanuit het perspectief van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – waarom nachtvluchten op Schiphol moeten worden toegestaan? Daarbij meenemend dat veel andere grotere luchthavens – ook zij die als hub fungeren – wel een nachtsluiting hebben?
14. Kan de regering in het antwoord op de voorgaande vraag meenemen dat Schiphol zelf een nachtsluiting voorstond als onderdeel van het achtpuntenplan, totdat met het aantreden van de huidige directeur dat plotsklaps weer veranderde? Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van een nachtsluiting voor Schiphol? En als die niet bekend zijn: is de regering bereid dat te onderzoeken? Zo nee, waarom niet?
15. Mag van luchtvaartmaatschappijen en Schiphol verwacht worden dat zij hun bedrijfsmodel en manier van opereren aanpassen wanneer dat nodig is om compatibel te zijn met de grondrechten vanuit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? Zo nee, kan de regering dat motiveren? Zo ja, is dat

¹⁸ Rb. Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

¹⁹ Raadpleegbaar via: https://ce.nl/wp-content/uploads/2026/02/CE_Delft_250108_Brede_welvaart_en_de_omvang_van_Schiphol_Def.pdf.

- ook wat KLM en Schiphol nu doen en zo ja, op welke concrete manier?
16. Uit de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit blijkt dat de ILT – uw eigen toezichthouder – over dit ontwerpbesluit «constateert dat [de] operatie van Schiphol leidend is geweest bij de totstandkoming van de grenswaarden, inclusief een statistisch berekende extra marge voor de niet gemodelleerde onzekerheden. Zeker dat laatste heeft tot effect dat de begrenzing van de overlast beperkt wordt.»²⁰
- a. Hoe wijkt dit wat de regering nu doet – de operatie van Schiphol leidend laten zijn om de grenswaarden te bepalen – af van wat de rechter de Staat nu juist verwijt?
- b. Als de ILT zegt dat de begrenzing van de overlast beperkt wordt, betekent dit dan niet dat de overlast feitelijk juist relatief groot blijft? Omdat een grens zetten op een beperking die beperking juist afzwakt?
17. Is de regering van mening dat met de invoering van dit ontwerpbesluit volledig tegemoet wordt gekomen aan het vonnis van de rechtbank in de RBV-zaak? Zo nee, op welke punten is dat dan niet het geval? Zo ja, kan de regering dit motiveren?
18. Het voorliggend ontwerpbesluit is, zoals de nota van toelichting behorend bij het ontwerpbesluit stelt, om invulling te kunnen geven aan de ambities uit de Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022.²¹ Is het juist dat in de beslisnota van die Hoofdlijnenbrief het volgende staat:
- «Om dit te bereiken, bent u bereid om ook naar de omvang van de luchthaven te kijken. De benadering van de capaciteitsgrens wordt daarvoor omgedraaid: hoe groot moet de luchtvaart minimaal zijn, in plaats van hoe groot mag die maximaal zijn.»*²²
19. Is de regering het met genoemde leden eens dat door vooraf een ondergrens te stellen en de behoeften – zij het de minimale – van Schiphol en de sector leidend te maken, uw ambtsvoorganger precies deed wat de rechtbank later in de RBV-zaak de Staat zou verwijten, namelijk dat *«De Staat heeft steeds de »hubfunctie en de groei van Schiphol vooropgesteld. Eerst is onderzocht wat nodig is om die functie te waarborgen?»*²³ Zo nee, waarom niet?
20. Is het juist dat de genoemde beslisnota verder vervolgt met de volgende passage:
- «Daaruit volgt dat we bereid zijn om te reduceren naar een basisnetwerk voor Nederland (400.000–440.000 vliegtuigbewegingen). Binnen deze bandbreedte moet een keuze worden gemaakt om een bepaald aantal vast te leggen. Gezien het grote belang voor Nederland om goed verbonden te zijn met de rest van de wereld en de onzekerheid waarmee de analyse van het effect van krimp op de hubfunctie is omgeven, wordt gekozen voor de bovengrens van deze bandbreedte. Het aantal van 440.000 wordt beschouwd als het op dit moment maximaal verantwoorde aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol en zal het uitgangspunt zijn voor het te wijzigen LVB?»*
21. Wanneer dit ontwerpbesluit dient om invulling te kunnen geven aan de ambities van voormelde Hoofdlijnenbrief – waarbij dus eerst gekeken is wat de sector minimaal nodig heeft en waarbij vervolgens het maximum verantwoorde aantal vluchten van 440.000 in diverse stappen onder druk van de sector zelfs nog verder verwaerd is tot 478.000 vluchten – is ook dit besluit dan niet weer een manifestatie van wat de rechtbank de Staat verwijt? Namelijk dat de

²⁰ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV bijlage, Besluit p. 63.

²¹ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

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

²³ Rb. Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

- belangen van Schiphol en de hubfunctie leidend zijn? Zo nee, kan de regering concreet aangeven waarom niet?
22. In antwoord op de eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vraag om een appreciatie van de RBV-uitspraak stelde uw ambtsvoorganger het volgende:
*«Om de gedoogsituatie te beëindigen en een nieuwe balans te vinden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector is het kabinet de balanced approach-procedure voor Schiphol gestart.»*²⁴
 Het vertrekpunt lijkt dus expliciet te zijn dat die nieuwe balans die gevonden dient te worden, moet passen binnen de beperkingen van de balanced approach.
- a. Is het juist dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat alleen ambities en uitkomsten voor die nieuwe balans als haalbaar zag, die realiseerbaar waren via een *balanced approach*? Zo nee, hoe ligt het dan?
 - b. Heeft de regering overwogen dat er meer nodig kon zijn om te voldoen aan de eisen van de rechtbank dan de uitkomst van een *balanced approach*-procedure zou toepassen? Zo ja, hoe is de regering vervolgens omgegaan met dit beleidsdilemma? Zo nee, waarom niet?
23. Genoemde leden wijzen op een op 22 mei 2026 verscheen artikel in het economieblad ESB met als titel «Beperking vluchten en stimulering transfers is ondoelmatig Schipholbeleid».²⁵
 Het artikel opent als volgt:
«Om de geluidshinder, stikstofuitstoot en CO₂-emissies te verminderen, probeert de overheid Schiphol te begrenzen via een maximum-aantal vliegbewegingen. Tegelijkertijd wordt echter de hubfunctie ondersteund via tarieven en fiscale uitzonderingen voor transferpassagiers. Die combinatie houdt perverse prikkels in stand.»
 Hierover hebben genoemde leden de volgende vragen.
- a. Kan de regering een korte duiding geven van het artikel en de belangrijkste kernpunten weergeven?
 - b. Wanneer het volgende wordt gesteld:
«Per saldo subsidiëren we via de huidige prijsprikkels het type gebruik (overstap) dat meer vliegbewegingen per reiziger vraagt, en maken we het gebruik voor de lokale reiziger duurder. Daarmee holt het beleid de legitimiteit van de hubfunctie uit. Connectiviteit is pas een publiek belang als ze toegankelijk en betaalbaar is voor wie in Nederland woont, werkt of wil zijn. Anders houd je een luchthaven over die wel de negatieve externaliteiten draagt, maar waarvan de baten voor Nederland onzekerder worden: we betalen hier de hinder en leveren de milieuruimte in, terwijl een groeiend deel van de stoelen wordt gevuld met reizigers die hun economische waarde vooral elders realiseren»,
 kan de inbreuk die een dergelijke operatie maakt op de grondrechten van omwonenden dan überhaupt ooit voldoen aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? Zo ja, kan de regering dit motiveren?
 - c. Kan de regering een reflectie geven op de volgende passage uit bedoeld artikel:
«Bovendien maakt de huidige beleidsmix de hubfunctie van Schiphol op termijn kwetsbaarder, doordat het systeem steeds sterker op overstapverkeer leunt.»

²⁴ Kamerstukken I 2024/25, 31 396, BO, p. 9.

²⁵ Raadpleegbaar via: link.

Herkent de regering dit, geheel of gedeeltelijk? Hoe pareert het gevoerde beleid vanuit de regering deze risico's?

24. Op 24 april 2026 heeft de regering een brief gestuurd aan de CEO en de voorzitter van de Raad van Commissarissen van Air France-KLM. Deze brief heeft als onderwerp «*The Dutch government's commitment to the future of the national aviation sector*».²⁶ Daarin schrijft de regering onder andere:
- «*The government underlines the strategic importance of the hub function and KLM's network, and commits itself to sustainably safeguard it. The government's shareholding in Schiphol is not aimed at generating financial returns, but rather at safeguarding the public interest of connectivity*».
- Beperkt de regering – met de verplichting richting van Air France-KLM dat de hubfunctie en KLM's netwerk duurzaam beschermd zullen worden – niet de beleidsvrijheid en bewegingsvrijheid die nodig is om alle publieke belangen goed te kunnen wegen alsmede te allen tijde te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie met betrekking tot de grondrechten van omwonenden? Kan het immers niet zo zijn dat die grondrechten alleen in afdoende mate beschermd worden als het KLM-netwerk verandert of dat de hubfunctie wordt aangepast of zelfs wordt losgelaten?
25. Verder is in deze brief het volgende te lezen: «*Furthermore, no intention to introduce a transfer tax.*»
- Waarom kiest de regering er niet voor dat er een eerlijke verhouding komt tussen passagiers die echt naar Nederland willen komen en welvaart met zich meebrengen en de groep overstappers die een zeer lage economische waarde hebben? Op welke wijze dient dit het publieke belang?

Spoedwijziging LVB en LVB 2026

26. Zoals eerder gememoreerd heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 11 maart 2026 de spoedwijziging van het LVB – waarin het vluchtplafond van 478.000 beoogd werd vast te leggen – vernietigd.²⁷ Onder meer om de reden dat een maximum aantal vluchten niet als een grenswaarde mag worden beschouwd zoals de wetgever dat heeft bedoeld in de Wet luchtvaart. De vraag is of het voorliggende besluit niet precies hetzelfde doet. En wat dat zegt over de juridische houdbaarheid van het ontwerpbesluit. Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen:
- a. Is het juist dat het ontwerpbesluit de volgende vier citaten bevat?
- «*De uitkomst van de doorlopen balanced approach-procedure was onder meer dat een capaciteitsbeperking op Schiphol als sluitstuk noodzakelijk is om het gestelde geluidsdoel te halen (maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen jaarlijks, waarvan maximaal 27.000 in de nacht). Dit is vastgelegd in een versnelde wijziging van het LVB, die op 8 mei 2025 is gepubliceerd en op 1 november 2025 in werking is getreden. Hierdoor kon de capaciteitsdeclaratie voor Schiphol voor het winterseizoen 2025/2026 op de nieuwe aantallen worden gebaseerd. De overige geluidsreducerende maatregelen uit de BA-procedure zijn niet in een LVB opgenomen, maar zijn op een andere wijze geïmplementeerd. De implementatie en vervolgens uitvoering van deze maatregelen heeft wel invloed op de inhoud van het LVB,*

²⁶ Raadpleegbaar via: link.

²⁷ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

- met name op de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten.»²⁸
- «De grenswaarden in de handhavingspunten zijn opnieuw bepaald opdat ze passen bij de operatie en de nieuwe situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht, en bij de toepassing van de overige afspraken uit de BA-procedure (zoals vlootvernieuwing), uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de regels voor preferent baangebruik. Omdat de baangebruiksregels in de huidige praktijk van anticiperend handhaven al toegepast worden, blijft de manier van de verdeling van het geluid over de omgeving in de nieuwe situatie grotendeels gelijk. Wel geldt dat als gevolg van de implementatie van de BA-maatregelen de geluidbelasting omlaag gaat ten opzichte van de huidige situatie van anticiperend handhaven.»²⁹
 - «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 BA-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. Voor deze '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 en tegelijkertijd bescherming aan de omgeving wordt geboden omdat geen niet-onderbouwde marges worden opgenomen.»³⁰
 - «De verordening bevat de balanced approach-procedure, zijnde een afwegingskader en procedure die moeten worden gevolgd om tot een exploitatiebeperking te komen. Voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen dient op grond van artikel 8 van de verordening een procedure met een raadplegingsproces te worden gevolgd. Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, is deze procedure gevolgd voorhet in deze LVB-wijziging opgenomen maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 voor het etmaal en 27.000 voor de nacht.⁴² De verordening heeft Richtlijn nr. 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 maart 2002, betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (PbEG L85) vervangen. Deze richtlijn is in 2004 in het LVB geïmplementeerd.»³¹
- b. Zo ja, kunnen deze passages anders worden gelezen dan dat vooropstond dat er 478.000 vluchten moeten worden vastgelegd en dat vervolgens de grenswaarden hier naartoe gerekend zijn? Zo nee, kan de regering dat in detail motiveren?

²⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 30.

²⁹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 33.

³⁰ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 34.

³¹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 52.

- c. Als de grenswaarden in de handhavingspunten simpel toegerekend zijn naar een (leidend) aantal vliegbewegingen – waarbij ook nog allerlei extra marges worden toegekend – welke beschermende werking heeft een grenswaarde dan? En kan elke uitkomst uitkomen, zolang het totaal aantal vluchten maar overeenkwam met wat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wilde? Graag ontvangen genoemde leden een toelichting hierop van de regering.
 - d. Dient een grenswaarde – zoals de wetgever dat bedoeld heeft – niet uit te gaan van gezondheidkundige normen en inzichten? En dat van daaruit over de geaggregeerde handhavingspunten wordt bepaald hoeveel vluchten er kunnen worden uitgevoerd op Schiphol? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan er dan toch een beschermende werking uitgaan van een grenswaarde?
 - e. In welke vorm is het nu voorgelegde besluit, in dit opzicht – weliswaar met een extra tussenstap – anders dan het door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigde besluit?
 - f. Is de regering van mening dat dit besluit wel houdbaar is wanneer dit getoetst wordt door de Raad van State? Zo ja, waarom denkt de regering dat?
27. Kan de regering genoemde leden het juridisch raamwerk geven voor het voorliggende ontwerpbesluit, waarbij in ieder geval de volgende aspecten terugkomen:
- a. de wettelijke grondslag voor het besluit;
 - b. de referentiesituatie waar volgens de Wet luchtvaart vanuit moet worden gegaan;
 - c. de verhouding van het ontwerpbesluit tot deze wettelijke referentiesituatie;
 - d. de verhouding van het ontwerpbesluit tot alle overige relevante wet- en regelgeving;
 - e. de gezondheidkundige normen voor geluid en luchtkwaliteit die gehanteerd zijn;
 - f. de relevante jurisprudentie en rechterlijke uitspraken die van invloed zijn, en
 - g. de onderlinge relatie en hiërarchie tussen deze elementen, en bij onderlinge strijdigheid: welk element als leidend is gehanteerd en waarom dat juridisch de juiste keuze zou zijn.
- Het verzoek daarbij is om zo concreet mogelijk te zijn en de beantwoording zo bondig mogelijk, maar wel compleet te houden.

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport van de Commissie mer

28. De leden van de genoemde fracties lezen in het toetsingsadvies van de Commissie mer over het milieueffectrapport het volgende: *«De Commissie vindt de insteek van het MER nu echter onvoldoende breed om volwaardig invulling te geven aan de Europese en nationale mer-regelgeving en om te waarborgen dat de beschermings- en geluidsdoelen worden gehaald. Daarom vroeg ze in haar NRD-advies al om de alternatieven te verbreden. Juist het instrument «milieueffectrapportage» is ervoor bedoeld de keuzemogelijkheden in beeld te brengen, vóórdat een besluit wordt genomen. Pas na een volwaardige vergelijking van de milieugevolgen van mogelijke alternatieven kunnen bestuur en politiek keuzes breed afwegen en onderbouwen waarom bepaalde keuzes wel of niet gemaakt worden. Dit kan ook leiden tot een integrale belangenafweging en een breder draagvlak voor het te nemen besluit.»*³²

³² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, bijlage, p. 21.

Wanneer een gezaghebbend instituut concludeert dat met het huidige MER onvoldoende duidelijk is wat de milieugevolgen zijn van het voorliggende ontwerpbesluit en er – mede om die reden – per definitie geen volwaardige belangenafweging kan plaatshebben, hoe kan een besluit tot invoering van dit LVB dan voldoen aan de vereisten van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM?

29. Op welke wijze kan de regering met die constatering van de Commissie mer voldoen aan het vonnis van de rechtbank in de RBV-zaak?
30. Waarom kiest de regering er op basis van de constatering van de Commissie mer niet voor om alle aanbevelingen toe te passen op het MER en hierop te wachten met de invoering van het LVB 2026? Zo nee, waarom is het volgens de regering verantwoord om door te zetten met dit ontwerpbesluit?
31. In reactie op het advies van de Commissie mer wordt door uw woordvoerder het volgende gesteld:
*«Het ministerie zal de aanbevelingen uit het advies zo goed mogelijk opvolgen, binnen de kaders van wat uitvoerbaar is.»*³³
Maar volgens de woordvoerder in dit artikel beperkt Europese regelgeving de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in de vrijheid die hij heeft om «specifieke beperkingen» aan de sector op te leggen.
- a. Welke Europese regelgeving wordt daarmee bedoeld? Gaat het hier om de *balanced approach*?
- b. Kan de regering juridisch sluitend onderbouwen waarom deze regelgeving boven fundamentele grondrechten volgend uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM zou gaan?
- c. Heeft de regering juridisch advies ingewonnen over deze vraag? Zo ja, kan dit met deze Kamer worden gedeeld? Zo nee, waarom niet?
32. Genoemde leden verwijzen naar de brief van 15 mei 2026 aan deze Kamer waarin het volgende wordt gesteld:
*«De Commissie stelt dat op basis van het MER niet met zekerheid kan worden gezegd of de gezondheid van omwonenden voldoende beschermd is met dit LVB. Dat is een vraag die niet louter op basis van milieuonderzoek kan worden beantwoord, maar een politieke afweging betreft die het kabinet, na weging van alle belangen, heeft gemaakt. Het is aan de politiek en uiteindelijk eventueel aan de rechter om te beoordelen of met behulp van het gewijzigde LVB en alle andere maatregelen rondom Schiphol een fair balance is gevonden.»*³⁴
De Commissie mer spreekt echter ook over gebreken in de onderzoeksmethodiek, een onterecht vergelijk met de denkbeeldige voortzetting van de gedoogsituatie, het te weinig kijken naar de milieugevolgen op de lange termijn, het kleiner doen lijken van de milieugevolgen dan ze in werkelijkheid zijn, het (nu al) niet halen van de tussendoelen voor stiller vliegen, het geven van veel extra ruimte aan de luchtvaart zonder de huidige overlast voor omwonenden effectief te verminderen en het niet aantonen dat het LVB voldoende stuurt om de geluidsdoelen te halen.³⁵
Op welke wijze kan de politiek – met haar primaat – de juiste afwegingen maken als al deze essentiële informatie niet op orde is en er onjuiste uitgangspunten gehanteerd zijn?

³³ «Milieurapport voldoet niet»; Schiphol Beloofde afname geluidshinder omwonenden wordt «niet aangetoond», Noordhollands Dagblad, 16 mei 2026

³⁴ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, p. 2.

³⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, bijlage, p. 1.

33. Is het juist het dat de Directeur Generaal Milieu en Internationaal (DGMI) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – die het bevoegd gezag voor de milieueffectrapportage vormt – van mening is dat «*dat de juridische referentiesituatie van het huidige LVB voor het MER de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken moeten worden*», zoals blijkt uit de reactienota op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) van 12 november 2024?³⁶ En dat met het «huidige LVB» het LVB 2008 bedoeld is?
34. Is het eveneens juist dat de DGMI benadrukte het eens te zijn met de Commissie mer over de referentiesituatie? En dat de Commissie mer dat in haar advies als volgt formuleerde:
*«De NRD stelt dat het LVB 2008 geen realistische referentiesituatie is omdat er dan veel minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn dan in de huidige situatie worden gedoogd. De Commissie benadrukt echter dat de vergunde situatie voor het MER wel de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten vergeleken moeten worden. Op basis van de informatie die nu beschikbaar is onderschrijft de Commissie dat de vergunde situatie het LVB 2008 is.»*³⁷
35. Van wie is vervolgens in bedoelde reactienota de volgende toevoeging:
*«Er is echter geen juridisch beletsel in het MER naast de juridische referentiesituatie ook een referentiesituatie te beschrijven die uitgaat van de huidige situatie (tezamen met de autonome ontwikkeling). Het staat dus vrij aan de initiatiefnemer om onderbouwd een tweede referentiesituatie in beeld te brengen. Dit vraagt wel aandacht in de rapportage om te voorkomen dat dit ten koste gaat van de leesbaarheid en toegankelijkheid van het MER.»*³⁸
 Is dit de mening van de DGMI? Zo nee, kunt u de DGMI vragen naar haar actuele standpunt op dit punt en dat in de beantwoording van deze vragen kenbaar maken? Kunt u genoemde leden ook haar complete toetsingsoordeel over het MER zelf doen toekomen? Zo nee, waarom niet?
36. Gegeven de stellige standpunten van de DGMI en de Commissie mer, waarom wordt er nu vervolgens dan een LVB voorgelegd aan de beide Kamers dat gebaseerd is op een juridisch onjuiste referentiesituatie? Hoe verhoudt zich dat tot de principes van goed bestuur?
37. Hoe houdbaar is een besluit dat op basis van deze gronden is genomen wanneer dit in rechte getoetst zal worden? Welke argumenten zal de Staat dan in kunnen brengen om dit besluit overeind te houden en hoe kansrijk zijn deze? Of is dit besluit enkel bedoeld om tijd te winnen?

Reactienota adviezen Commissie voor de milieueffectrapportage en Ministerie van Landbouw Visserij Voedselkwaliteit en Natuur op het milieueffectrapport wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

38. Is de regering bereid om de complete adviezen, aanvullingen daarop en verscherpingen die gedaan zijn door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur aan de DGMI als bevoegd gezag met de Kamer delen? Genoemde leden vragen daarbij in ieder geval om de brief van 3 maart 2026 waar fragmenten van worden aangehaald in de reactienota adviezen Commissie voor de milieueffectrapportage en Ministerie van Landbouw Visserij

³⁶ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, bijlage, p. 10.

³⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BC, bijlage, p. 8.

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, bijlage, p. 10.

- Voedselkwaliteit en Natuur op het milieueffectrapport wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.³⁹ Zo nee, waarom niet?
39. In de reactienota lezen genoemde leden onder punt 5 in de samenvatting dat «*de legale referentiesituatie aangepast wordt en effecten hiermee vergeleken worden.*»⁴⁰ Iets soortgelijks is ook te lezen in de relevante beslisnota: «*De referentiesituatie LVB2008 [zal] niet alleen in de deelonderzoeken maar ook in het hoofdrapport*» worden beschouwd.⁴¹
- a. Hoe kan het bestaan dat pas in dit stadium de echte wettelijke referentiesituatie zal worden beschouwd in het MER-hoofdrapport?
- b. Wat wordt bedoeld met de daaropvolgende zinsnede in de beslisnota: «*en de LVB2008 referentie opnieuw te bepalen met een hoger aantal vliegtuigbewegingen*»?⁴² Hoger ten opzichte van wat? En hoe kan van tevoren – wanneer nog bepaald moet worden wat dit vliegtuigaantal zal zijn – vaststaan dat dit blijikbaar in ieder geval hoger zal zijn?
40. In een van de slotopmerkingen in de beslisnota lezen genoemde leden het volgende:
«*Vanwege de uitvoerbaarheid kan niet aan alle adviezen opvolging gegeven worden.*»⁴³
Kan de regering een overzichtstabel geven met alle adviezen die niet opgevolgd (kunnen) worden vanwege de uitvoerbaarheid? Kan daarbij per punt worden gemotiveerd hoe dat zich verhoudt tot het EVRM, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het oordeel van het rechter in de RBV-zaak?
41. De beslisnota geeft aan dat de Directeuren-Generaal en de Coördinerend Functionaris Luchtvaart het nodig vonden om de belangrijkste wijzigingen in het LVB voor te leggen aan de Raad voor de Fysieke Leefomgeving.⁴⁴ Welke punten zijn daarbij voorgelegd aan de Raad voor de Fysieke Leefomgeving?
42. In de samenvatting van de reactienota lezen genoemde leden onder punt 8 dat de haalbaarheid van de stikstofaanpak wordt aangetoond.⁴⁵ Is de regering het met genoemde leden eens dat dat een afzwakking is van het juridisch vereiste, namelijk dat aangetoond dient te worden dat dit ontwerpbesluit voldoet aan het instandhoudingsprincipe onder de Wet natuurbescherming en de Habitat- en Vogelrichtlijn? Zo nee, kan dit juridisch sluitend worden gemotiveerd? Zo ja, waarom heeft Schiphol op dit moment dan geen natuurvergunning?
43. In de reactienota wordt gesteld dat de juridische referentiesituatie niet aangepast hoeft te worden indien kan worden onderbouwd dat deze op reële uitgangspunten is gebaseerd en dat dit zou volgen uit de Omgevingswet.⁴⁶ Welke juridische referentiesituatie wordt precies bedoeld? Wordt hiermee niet voorbijgegaan aan het feit dat er ook andere beperkingen gelden, zoals de gelijkwaardigheidscriteria, de instandhoudingsverplichtingen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn en de Wet natuurbescherming, de Wet luchtvaart, etcetera? Zo nee, kan de regering dit onderbouwen? Zo ja, kan de regering expliciet bevestigen dat dit wordt meegenomen in het herziene MER en een gewijzigd besluit?

³⁹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 14–15.

⁴⁰ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 1.

⁴¹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, beslisnota, p. 1.

⁴² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 1.

⁴³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 2.

⁴⁴ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 2.

⁴⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 1.

⁴⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 1.

44. Is de regering bereid tot de harde toezegging dat de Regeling milieu-informatie (RMI) niet op manieren wordt aangepast die de facto zullen maken dat bepaalde milieugevolgen niet meer zichtbaar zullen zijn en er op die manier ook niet op gehandhaafd zou kunnen worden? Zo nee, waarom niet?
45. In de aan de orde zijnde reactienota stelt de DGMI het volgende: *«Wanneer de haalbaarheid, effectiviteit en tijdigheid van het maatregelpakket onzeker is dan wordt deze onzekerheid in beeld gebracht. Daarnaast wordt beschreven of en zo ja welke maatregelen mogelijk zijn om deze onzekerheden te ondervangen.»*⁴⁷ Dit impliceert dat het ontwerpbesluit sowieso van kracht gaat worden, ook als het maatregelpakket uit de *balanced approach* onvoldoende haalbaar, effectief of tijdig is. Ook wanneer maatregelen om dit te ondervangen niet of niet voldoende beschikbaar mogelijk zijn. Is deze interpretatie juist? Zo nee, wat wordt er dan bedoeld?
46. Wat wordt precies bedoeld met de volgende passage in bedoelde reactienota: *«Als geen realistische mogelijkheden beschikbaar zijn voor het (op bepaalde punten) verbreden van het alternatievenonderzoek, dan moet dat transparant en navolgbaar worden onderbouwd in het MER»?*⁴⁸ Binnen welk kader wordt beoordeeld of iets realistisch is? Wat zijn daar de precieze beoordelingspunten voor?
47. De DGMI stelt in de reactienota verder dat het begrijpelijk is dat het maximaantal van 27.000 nachtvluchten nog geen onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie REF-LVB.⁴⁹ Is de regering het met genoemde leden eens dat juridisch telt dat sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026⁵⁰ een maximum van 27.000 nachtvluchten wel degelijk een verplicht en onlosmakelijk onderdeel van de referentiesituatie is van het vingerende LVB? En dat dit onherroepelijk is omdat geen van de betrokken belanghebbenden – de regering inclus – hiertegen bezwaar heeft gemaakt? Zo nee, kan de regering hier een sluitende onderbouwing voor geven? Zo ja, kunnen de Minister als initiatiefnemer voor het MER en de regering als de uiteindelijke besluitnemer op het LVB 2026 zorgen dat het MER alsnog wel uitgaat van die 27.000 nachtvluchten als maximum voor de referentiesituatie? Zo nee, waarom niet?
48. In de reactienota lezen genoemde leden verder de volgende passage: *«Het advies van de Commissie wordt gevolgd met de volgende aanpassing. Onderbouw eerst dat er na het zichtjaar 2030 geen verslechtering kan optreden. Wanneer uitgesloten kan worden dat er na 2030 geen verslechtering op kan treden, dan is een zichtjaar dat verder in de toekomst ligt niet nodig.»* Kan de regering toezeggen dat voor verslechteringen voor zichtjaar 2030 en verder ook gekeken wordt naar concentraties én piekconcentraties voor Zeer Zorgwekkende Stoffen en Ultrafijnstof (UFP)? Zo nee, waarom niet?
49. Ongeacht waar het aangetoond wordt, hetzij in een Passende Beoordeling, hetzij in het MER, is de regering het met genoemde leden eens dat aangetoond moet worden dat met het LVB voldaan moet worden aan het additionaliteitsbeginsel? Zo nee, waarom niet?

⁴⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 8.

⁴⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 10.

⁴⁹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 11.

⁵⁰ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

50. Kan de regering genoemde leden duiden wat de betekenis is van de volgende passage uit de reactienota:
*«Hierdoor ontbreekt op dit moment in het MER een alternatief dat aantoonbaar uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving.»*⁵¹
 Wat zijn de praktische consequenties?
51. Genoemde leden lezen in de reactienota de volgende reactie van de DGMI op de hiervoor aangehaalde passage:
*«Voor wat betreft de verplichting tot het maken van een passende beoordeling is bij Kamerbrief van 1 april (Kamerstukken II 2025/26: 29 665 nr. 592) aangegeven dat op grond van een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak voor dit LVB2026 geen passende beoordeling noodzakelijk is. De rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van dit LVB staat los van de natuurtoets in het kader van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit («natuurvergunning Schiphol».)»*⁵²
 Deze leden wensen de regering hierover de volgende vragen te stellen:
- Is het juist dat hiermee wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de spoedwijziging van het LVB onder verantwoordelijkheid van uw ambtsvoorganger?
 - Is het juist dat dit vernietigde besluit op 6 mei 2025 was vastgesteld?
 - Is het juist dat de natuurvergunning Schiphol op 4 juni 2025 is vernietigd en dat Schiphol dus op het moment van het besluit van 6 mei 2025 over een natuurvergunning beschikte?
 - Nu er sprake is van een onvergelykbare Ausgangssituatie – in het ene geval het LVB dat kan leunen op een natuurvergunning en het andere niet – hoe kan de regering dan voormelde uitspraak van de Raad van State zondermeer veralgemeniseren dat er nu ook geen Passende Beoordeling of tenminste een andere beoordeling nodig is die uitsluit dat het LVB 2026 strijdig is aan de Wet natuurbescherming, de Vogel- en de Habitatrichtlijn? Kan de regering dit sluitend onderbouwen?
 - Ging voormelde uitspraak van de Raad van State dus over een situatie waarin geen separate Passende Beoordeling bestond?
52. Genoemde leden lezen in de reactienota de volgende reactie van het bevoegd gezag:
*«Het is daarbij denkbaar dat in het MER onderbouwd wordt dat variëren in de hoogte van de grenswaarden geen maakbare varianten opleveren. Ook in dat geval dient de bepaling van de gehanteerde grenswaarden wel kwantitatief inzichtelijk gemaakt te worden.»*⁵³
 Langs welke criteria is of wordt bepaald of iets *maakbaar* is? Zou een uitkomst ook kunnen zijn dat het LVB niet ingevoerd kan worden wanneer iets niet maakbaar is? Of met een lager vluchtaanval?
53. Paragraaf 7.4 van de reactienota handelt over de actuele blootstellings-response.⁵⁴ Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen aan de regering te stellen:
- Kan de regering een tijdlijn geven met alle documenten en communicatie die in 2026 is ontvangen van het RIVM over de nieuwe blootstellings-response? Zo nee, waarom niet?

⁵¹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 13.

⁵² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 13.

⁵³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 21.

⁵⁴ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage.

- b. Kan de regering aangeven of zij op dit moment beschikt over de blootstellings-responsrelatie 2026, zoals het RIVM die heeft opgesteld of zal opstellen?
 - c. Is er op enig moment op gestuurd om de blootstellings-response op een bepaalde deadline te krijgen? Zo ja, wat was daarbij de taakstelling? Zo nee, waarom niet?
54. De DGMI stelt verder in de reactienota het volgende:
*«De initiatiefnemer is terecht niet uitgegaan van nog niet gepubliceerde blootstelling-responsrelaties van het RIVM. Ook de conclusie dat de blootstelling-responsrelatie uit 2020 niet representatief zou zijn vanwege de Covid19-omstandigheden, is niet onjuist.»*⁵⁵
 Kan de regering onderbouwen waarom de DGMI tot dit oordeel komt?
55. Ten aanzien van piekgeluiden en rustmomenten lezen genoemde leden in de reactienota het volgende:
*«Advies van de Commissie wordt gevolgd. Indien invulling geven aan dit advies niet mogelijk is, dienen de betreffende aspecten opgenomen te worden als leemtes in kennis.»*⁵⁶
 Als dit soort voor de gezondheid van omwonenden essentiële gegevens niet inzichtelijk gemaakt kunnen worden, hoe kan dan ooit een afgewogen beslissing worden genomen conform de wettelijke vereisten?
56. In het document «Aanpak Herziening MER Schiphol»⁵⁷ gaat het in paragraaf 4.2.1 over «Aantoonbare invulling van beschermings- en geluidsdoelen.»
 Kan de regering sluitend uitleggen en onderbouwen hoe onder 4.2.1 de reactie van het bevoegd gezag en de aanpak van de Minister ten aanzien van het MER hetzelfde zouden zijn?
57. Onder paragraaf 4.4.1. van het document «Aanpak Herziening MER Schiphol» lezen genoemde leden tevens het volgende:
*«Er worden geen nieuwe alternatieven onderzocht, omdat dat vanwege bindende Europese regelgeving geen maakbare alternatieven zijn. Dit wordt in het MER onderbouwd.»*⁵⁸
 Welke Europese regelgeving wordt hier bedoeld? En hoe verhoudt die Europese regelgeving zich tot het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?
58. In paragraaf 6.3 van het document «Aanpak Herziening MER Schiphol» wordt verder gesteld dat het MER «*dus indirect inzicht geeft in de ZZS emissies*».
 Hoe kan dit nog gesteld worden indachtig de fundamentele kritiek van de Universiteit van Antwerpen? Welk wetenschappelijk inzicht is er omtrent de piekconcentraties die Schiphol veroorzaakt en de effecten die dat heeft op de gezondheid?
59. In paragraaf 7.4 van het document «Aanpak Herziening MER Schiphol» wordt verder het volgende betoogd:
«Wanneer de nieuwe blootstellingsresponserelatie verschijnt voorafgaande aan het afronden van het MER wordt inzicht gegeven in aantallen gehinderden en slaapverstoorden (uitgaande van de MER-scenario's), gebruik makend van de nieuwe relatie.»
 Vereisen het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet dat deze per se gebruikt moeten worden? Zo nee, waarom niet?
60. Ligt het niet meer voor de hand om eerst de vaststelling van de nieuwe blootstellingsresponserelatie af te wachten, alvorens een definitief LVB-besluit te nemen? Zo nee, waarom niet?

⁵⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 22.

⁵⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 23.

⁵⁷ Raadpleegbaar via: link.

⁵⁸ Raadpleegbaar via: link.

61. In het ontwerpbesluit lezen genoemde leden het volgende:
«De referentiesituatie is de situatie die ontstaat als de voorgenomen activiteit niet wordt gerealiseerd».
Om verwarring te voorkomen die kan ontstaan door deze wat bijzondere formulering hierbij de volgende vragen:
- Is het juist dat volgens deze definitie in het geval de startsituatie een niet-legitieme situatie is en de voorgenomen activiteit niet gerealiseerd zou worden, de referentiesituatie die niet-legitieme situatie is? Zo nee, hoe moeten genoemde leden dit zien? Zo ja, hoe kan uit juridisch oogpunt een niet-legitieme situatie de referentiesituatie vormen? Is dat niet per definitie strijdig met de wet?
 - Staat hier feitelijk niet op een bedekte manier dat de gedoogde situatie als referentiesituatie is gebruikt?
 - Kan de regering – om onduidelijkheid te voorkomen – precies definiëren wat de voorgenomen activiteit is in dit specifieke geval?
62. In de afgelopen periode is door de regering, uw ambtsvoorgangers en ambtenaren bij herhaling gesteld dat de uitspraak van de Hoge Raad rond de experimenteerregeling⁵⁹ impliceert dat bij elke vermindering van het aantal vliegbewegingen onder de gedoogde en door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zonder wettelijke basis jarenlang toegestane 500.000 vluchten, altijd een *balanced approach* procedure doorlopen moet worden. En dat dit eveneens geldt voor elke verdere vermindering ten opzichte van de 478.000 vluchten die nu worden gedoogd. Tijdens de technische briefing die op 15 april jongstleden in de Tweede Kamer is gehouden over de vernietiging van het Versneld LVB Schiphol, werd daarbij gesteld dat dit *«onze interpretatie bij lenW is van de uitspraak van de Hoge Raad»*.
Kan de regering alle stukken overleggen van juridische experts die aan deze interpretatie ten grondslag liggen? Als deze er niet zijn, waar is deze stellingname dan op gebaseerd?
63. Kan de regering een sluitende onderbouwing van deze interpretatie geven, passend bij de situatie zoals die nu is? Daarbij meenemend dat er geen wettelijke basis is voor de 500.000 vluchten, zoals uw ambtsvoorganger heeft erkend bij de beantwoording van vragen van het Tweede Kamerlid Van Raan (PvdD) van 17 november 2023⁶⁰ en de Staat zelf het volgende heeft gesteld:
«De luchtvaartmaatschappijen zijn nooit gerechtigd geweest tot de door hen bepleite 500.000 vliegtuigbewegingen en de ontwikkelde gedoogpraktijk mag niet zwaarder wegen dan het positieve recht» alsmede «een exploitatiebeperking wordt doorgevoerd ten opzichte van een rechtmatige situatie en 500.000 vliegtuigbewegingen zijn alleen mogelijk door stelselmatig vigerende grenswaarden te overschrijden. Dat is eenvoudigweg niet rechtmatig. De luchtvaartmaatschappijen hebben géén recht op overtreding van de wet».
Waarbij uw recente ambtsvoorgangers hebben bevestigd het met die twee constatering, – die bij het Gerechtshof Amsterdam werden ingebracht – eens te zijn.⁶¹
64. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij de vernietiging van de speedwijziging van het LVB het volgende aangetekend:

⁵⁹ HR (Civiele Kamer), 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

⁶⁰ Aanhangsel van de Handelingen II 2023/24, nr. 838.

⁶¹ Aanhangsel van de Handelingen II 2023/24, nr. 838.

«Met het besluit van 6 mei 2025 lijkt de Minister uitsluitend te hebben beoogd om het niet-wettelijk vastgelegde Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS) van in totaal 500.000 vluchten alsnog te beschouwen als ware dit aantal wettelijk verankerd en te limiteren tot een maximum van 478.000 vluchten.»⁶²

In onder meer de technische briefing van 15 april 2026 «Implicaties vernietiging versneld LVB Schiphol door Raad van State» gehouden in de Tweede Kamer en in uw eigen eerdere correspondentie wordt gedaan alsof dit oordeel van de Raad van State niets zegt over de legitimiteit van de 500.000 vluchten in zijn algemeenheid en de implicaties die dat heeft voor elke politieke of bestuurlijke keuze die uitgaat van het aantal van 500.000. Waaronder dit voorliggende ontwerpbesluit.

Kan de regering een juridisch sluitende onderbouwing geven waarom de aangehaalde constatering van de Raad van State enkel iets zegt over de legitimiteit van de 500.000 vluchten in het kader van de spoedwijziging én waarom het geen betekenis heeft voor het voorliggende ontwerpbesluit, in het bijzonder voor de geldende referentiesituatie? Zo nee, waarom niet?

65. Bij de eerder gemelde Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2024 heeft uw ambtsvoorganger aangegeven dat:
- «Tegen de achtergrond van de wens om het anticiperend handhaven te beëindigen, het strikt preferentieel baangebruik te behouden en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, heeft het kabinet een analyse uitgevoerd om te bepalen of met een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen de komende jaren nog altijd een toereikend verbindingennetwerk met de rest van de wereld in stand kan worden gehouden. Uit deze analyse volgt hiervoor een bandbreedte van grofweg 400.000 – 440.000 vliegtuigbewegingen.»⁶³*

Is de regering het met genoemde leden eens dat voor elke vlucht boven die 400.000 tot 440.000 er daarmee nooit een gerechtvaardigd belang kan zijn om inbreuk te maken op de primaire grondrechten van omwonenden? Zo nee, waarom wel? En op welke wijze laat zich dat verenigen met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM?

66. Is de regering het met genoemde leden eens dat met een exploitatie op Schiphol boven de 440.000 er – omdat de primaire banen dan aan het maximum van hun capaciteit zitten – steeds meer vluchten gebruik moeten maken van de zogenaamde secundaire banen en dat deze vluchten een grote relatieve bijdrage hebben aan de geluidsbelasting en de gezondheidsrisico's voor omwonenden? Zo nee, hoe zit het dan?

Geluidshinder

67. Herkent de regering de volgende passage:
- «Echter geeft dit wel een duidelijk signaal dat de groei van ca. 423k naar 495k grotendeels is neergekomen op de secundaire banen. Dit is ook wat wij vaak vanuit de omgeving horen. Dit omgekeerde effect zul je ook mogen verwachten als je vanaf 495k reduceert in jaarvolume. De secundaire banen nemen daarbij weer het snelst af en niet lineair zoals nu is aangenomen. Los van het aantal bewegingen dat uit de BA-procedure komt, zou je dus moeten starten met het niet-lineair afschalen van het secundair baangebruik. Gezien het aantal bewegingen waarmee terug wordt geschaald (met ca. 30k tot*

⁶² ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

⁶³ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432, p. 32.

465k en met ca. 25k tot 470k), zal dit ertoe leiden dat dit een significant effect kan hebben op de geluidbelasting?»

Zo ja, welke consequentie wordt hieruit getrokken? En op welke wijze is het meegenomen in het voorliggende besluit?

68. In de reactie op een informatie-uitvraag bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat tijdens de laatste formatie wijzen genoemde leden op de volgende passage:
*«De geluidsruimte die ontstaat doordat vliegtuigen stiller worden, gaat uit van geluidsbelasting. Dat is een berekende (of gemeten) Jaargemiddelde hoeveelheid geluid. Uit wetenschappelijk onderzoek is bekend dat deze geluidsbelasting niet hetzelfde is en niet gelijk loopt met ervaren hinder. Hinder wordt in sterke mate bepaald door de frequentie van overkomend vliegverkeer. De systematiek zoals opgenomen in het LVB zorgt weliswaar voor een dalende geluidsbelasting, maar met stijgende aantallen vliegtuigbewegingen ook voor meer ervaren hinder.»*⁶⁴
Met deze informatie paraat, erkent de regering dan dat de in dit voorliggende ontwerpbesluit opgenomen norm geen goede maatstaf is voor ervaren hinder, de frequentie van overkomende vluchten ook een belangrijke rol speelt en dat de inzet van stillere vliegtuigen – zoals nu door sector en ministerie als oplossing gebracht wordt en een centrale rol speelt in de *balanced approach* – de ervaren geluidshinder juist kunnen vergroten? Op welke wijze kan het voorliggende ontwerpbesluit dan voldoen aan de vereisten van de evenwichtige belangenafweging en het borgen van de grondrechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM?
69. Is het juist dat 148 van de 148 handhavingspunten een toegestane geluidsbelasting hebben over het etmaal die boven de WHO-advieswaarden voor vliegtuiggeluid liggen, 46 van de handhavingspunten zelfs 5 dB of meer boven die advieswaarde liggen, 11 van de punten meer dan 10 dB boven de advieswaarde liggen en er zelfs enkele punten zijn die meer 15 dB boven de advieswaarde uitkomen? Zo nee, hoe zit het dan?
70. Middels dezelfde rekenmethode waarin de sector vaak enthousiast claimt dat nieuwe vliegtuigen 50% stiller zijn, kan de regering uitdrukken hoeveel méér geluidsbelasting respectievelijk 5dB, 10dB en 15 dB geeft? Wat zegt dit de regering?
Een onderzoek van The Parliamentary Office of Science and Technology stelt in haar conclusie het volgende:
*«Aircraft noise can annoy local residents and disturb their sleep, and it has also been linked to higher risk of cardiovascular disease and poorer learning among children. These effects begin at relatively low noise levels; around 40 decibels to 45 decibels.»*⁶⁵
Op welke wijze kunnen grenswaarden van 50 db of hoger uit gezondheidkundig opzicht volgens de regering acceptabel zijn?
71. Kan de regering alle documenten en studies overleggen waaruit blijkt wat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als een voor de gezondheid nog acceptabele geluidsbelasting ziet zoals die gebruikt moeten zijn in de brede belangenafweging? Kan de regering ook de onderbouwende documenten verstrekken die laten zien waarom dit gezondheidkundig nog een acceptabele grens is? Als die er niet zijn, op welke wijze is de regering dan tot deze keuze gekomen?
72. Kan de regering een gedetailleerde kaart verstrekken met daarop de ligging van de nieuwe handhavingspunten over het etmaal met daarin ingetekend de radartracks van alle uitgevoerde vluchten over

⁶⁴ Raadpleegbaar via: link.

⁶⁵ Raadpleegbaar via: link.

- de laatste zes maanden? Soortgelijk aan de overzichten met de radartracks die het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) verstrekt waarin zij een melding koppelt, maar dan dus over zes maanden en met de ingetekende handhavingspunten? Kan de regering een tweede soortgelijke kaart verstrekken maar dan met de huidige handhavingspunten? Zo nee, waarom niet?
73. Kan de regering vervolgens een beschouwing geven van wat zij ziet? En of de nieuwe handhavingspunten dichterbij, verder weg of op gelijke afstand liggen van de gevlogen radartracks?
 74. Is het juist dat – zoals de Commissie mer opmerkt – niet de meest actuele blootstellingsresponse-relatie is gehanteerd omdat Schiphol deze niet representatief acht, maar dat met deze BR-relatie uit het MER volgt dat het aantal ernstig gehinderden ruwweg zou verdubbelen? Kan de regering aangeven op welke wijze – wanneer niet aan de actuele wetenschappelijke inzichten wordt gewerkt – er toch sprake kan zijn van een juiste belangenafweging zoals het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM vereist?
 75. Genoemde leden wijzen erop dat veel van het Schipholbeleid is gebaseerd op het per saldo principe, waarmee kort gezegd wordt gerechtvaardigd dat lokaal of voor specifieke periodes de geluidsnormen (flink) mogen worden overschreden als dat over het totaal gezien voor de omgeving tot minder hinder en negatieve effecten leidt. In diverse openbaar gemaakte stukken – waaronder analyses van het Ministerie van Justitie en Veiligheid – worden echter vraagtekens gezet bij de juridische rechtvaardiging van dit principe. In dit kader de volgende vragen:
 - a. Kan de regering de gemaakte juridische onderbouwing verstrekken die in het verleden gemaakt moet zijn en die onderbouwt dat het per saldo principe toegepast kan worden en juridisch houdbaar is? Wil de regering daarbij meenemen op welke wijze de grondrechten uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zich verhouden tot het per saldobeginsel?
 - b. Als die er niet is, kan de regering dan alsnog een nieuwe gemaakte onderbouwing verstrekken?
 - c. Kan de regering voor het voorliggende ontwerpbesluit aangeven waar het per saldo principe allemaal is toegepast?
 - d. Kan de regering vervolgens per toepassing binnen dit ontwerpbesluit het bewijs geven dat het per saldo ook daadwerkelijk tot minder hinder leidt?
 76. Is het juist dat binnen de opzet van het LVB 2008 en het LVB 2026 het mogelijk is vliegverkeer te concentreren in vaste routes zonder dat dit per se leidt tot verhogingen van de geluidsbelasting in de handhavingspunten? Bijvoorbeeld door verkeer doelbewust bij deze handhavingspunten weg te houden?
 77. Kan de regering de documenten overleggen die motiveren en duidelijk maken op welke wijze de keuze voor de locaties voor de handhavingspunten tot stand is gekomen?
 78. Kan de regering uitleggen waarom de grenswaarden van een aantal geluidspunten in de nabijheid van de secundaire Aalsmeerbaan verhoogd worden, terwijl de doelstelling van dit besluit juist is om het zogenaamde preferente vliegen vast te leggen?
 79. Waarom is geluidspunt 25 – waar in recente jaren frequent de grenswaarden werden overschreven – verplaatst naar een nieuwe locatie?
 80. Kan de regering voor een gebied van 10 x 10 km met Uithoorn als centraal middelpunt een kaartje verstrekken met daarin de radarplots van het vliegverkeer over de laatste twaalf maanden en daarbij de nieuwe en de oude handhavingspunten ingetekend?

81. Binnen dit ontwerpbesluit en de *balanced approach* nemen de zogenaamde stillere vliegtuigen een centrale rol in. Schiphol, KLM en ook het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat halen daarbij frequent onderzoek aan van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) waarin geclaimd wordt dat het beleid van de stillere vliegtuigen werkt. Door de directeur van Schiphol werd in de Kamer tijdens de deskundigenbijeenkomst die op 21 april 2026 plaatsvond over het ontwerpbesluit, ook gesproken van een trendbreuk en een daling van het aantal klachten bij BAS met 15% die samenhangt met het doorgevoerde maatregelenpakket.⁶⁶ Uit een artikel van Follow the Money (FTM) van 29 mei 2026 blijkt echter dat er veel op de analyses van het BAS valt af te dingen.⁶⁷ Zo is voor de onderbouwing dat stillere vliegtuigen werken enkel gekeken naar de categorie specifieke meldingen, waarmee alle periode klachten – meer dan de helft van de klachten – buiten beschouwing zijn gelaten. Niet is onderzocht of er andere logische verklaringen kunnen zijn waardoor het aantal meldingen afneemt, zoals een afgenomen vertrouwen in het BAS, of een afgenomen meldingsbereid omdat mensen denken dat het toch zinloos is. Ook zijn er door BAS in eerste instantie onvolledige cijfers gepresenteerd.
- Wat is de mening van de regering over het artikel van FTM?
 - De kritiek meenemend die FTM heeft, klopt in ogen van de regering dan het statement van BAS zoals gedaan op 18 april 2026 in het Algemeen Dagblad, inhoudende dat «*Onze analyses laten ook zien dat maatregelen om stillere vliegtuigen te stimuleren effect hebben*» en «*Het aandeel moderne toestellen neemt toe en daarover ontvangen we minder meldingen*»?⁶⁸ Zo ja, kan de regering dat onderbouwen? Zo nee, is de regering dan bereid om BAS te verzoeken hun statement publiekelijk te rectificeren?
 - Kan vanuit het oogpunt van de *governance* en de principes van goed bestuur de registratie, verwerking en beleidsadvisering van klachten over het vliegverkeer van Schiphol overgelaten worden aan een stichting die is opgericht en wordt aangestuurd door Schiphol en de luchtverkeersleiding? Er is daarbij immers een groot risico op belangenverstrengeling, een gebrek aan onafhankelijk toezicht en er is per definitie sprake van informatie-asymmetrie. De Staat heeft daarbij haar zorgplicht en de beschermende werking die zij behoort uit te oefenen, uitbesteedt aan de overlastgever zelf. Iets dat dat het vertrouwen in de overheid kan aantasten. Kan de regering al deze aspecten bij haar beantwoording meenemen?
82. Binnen het huidige stelsel van de Wet luchtvaart – met het LVB en het Luchthavenindelingbesluit (LIB) – heeft de sector in samenwerking met de luchtverkeersleiding vergaande autonomie voor het veranderen van vliegroutes en operationele procedures die bepalen hoe snel of langzaam vliegtuigen rond de luchthaven dalen en stijgen. Denk aan de invoering van Noise Abatement Departure Procedure 2 (NADP2). Dit heeft grote effecten op omwonenden. Waar iemand jarenlang rustig kon wonen en het er bij aankoop van de woning heerlijk stil was, kan volgend jaar een vliegroute worden gelegd. Met alle gevolgen van dien. Daarbij maakt de Staat feitelijk inbreuk op de grondrechten van een hele nieuwe groep mensen. Dat kan gerechtvaardigd zijn conform het Handvest van de

⁶⁶ Kamerstukken I, 2025/26, 31 936, CA, p. 7, bijlage

⁶⁷ Schiphol wordt stiller, concludeert de luchtvaartsector in een rapport vol fouten, FTM, 29 mei 2026

⁶⁸ Raadpleegbaar via: link.

grondrechten van de Europese Unie en het EVRM, maar dat zal wel keer op keer aangetoond moeten worden specifiek voor de dan spelende situatie. Toch gebeurt dat niet. Is de regering het met genoemde leden eens dat dit moet veranderen? Zo nee, kan de regering onderbouwen waarom het doorzetten van de huidige praktijk juridisch geoorloofd zou zijn onder het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

83. In januari 2025 gaf uw ambtsvoorganger op de vraag of het correct is dat autonome vlootvernieuwing niet mag meetellen bij het behalen van het geluidsdoel het volgende aan:

*«In het Actieplan Geluid Schiphol 2024–2029 is het geluidsdoel van – 20% op het etmaal en – 15% in de nacht vastgelegd en is bepaald dat dit percentage bovenop de autonome ontwikkeling komt. Vlootvernieuwing is een doorlopend proces en vindt plaats ongeacht het invoeren van maatregelen door de overheid. Voor de berekeningen in de balanced approach-procedure wordt daarom gerekend met een trend die recht doet aan die ontwikkeling. Reductie van de geluidsbelasting door vlootvernieuwing die binnen de autonome ontwikkeling valt, telt niet mee als maatregel binnen de huidige procedure. Alleen het aandeel vlootvernieuwing dat op dat moment boven de trend uitstijgt, telt mee in de maatregel Additionele vlootvernieuwing.»*⁶⁹

Autonome vlootvernieuwing dient – zo begrijpen genoemde leden – dus buiten beschouwing te blijven bij het realiseren van het 20% geluidsreductiedoel. Tot dan toe was het helder. In mei 2025 verraste de regering echter door het plots mogelijk te maken autonome vlootvernieuwing wel mee te tellen voor de toekomst. Dat wil zeggen bij het behalen van de geluidsreductie die nog gehaald moet worden om de 20% te behalen die niet met het reeds per 1 november 2025 ingegane maatregelenpakket gerealiseerd wordt. Dat is een aandeel van tenminste 5%, mogelijk oplopend tot wel 8%. Zoals blijkt uit de 1^e monitoringrapportage die u daar pas over stuurde.⁷⁰ Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen te stellen:

- a. Is het juist dat autonome ontwikkelingen volgens recht en gangbaar gebruik onderdeel zijn van de referentiesituatie? Zo nee, hoe kijkt de regering hiernaar?
- b. Is hetgeen de regering in januari 2025 schreef nu wel of niet waar? Als het niet waar is, hoe kan dan op basis daarvan de *balanced approach* gestart zijn? Als het wel waar is, hoe kan de regering er dan later ineens van afwijken en waarom zet zij die lijn door?
- c. Maakt de Staat zich met deze willekeur niet enorm kwetsbaar in mogelijke rechterlijke procedures van luchtvaartmaatschappijen die zullen stellen dat autonome vlootvernieuwing ook volledig mee had moeten tellen voor het behalen van de eerste 15% geluidsreductie? Zo nee, kan de regering dit motiveren?
- d. In de formatiestukken lezen genoemde leden het volgende:
*«Het gevolg van de besluiten van het kabinet Schoof is dat de resterende 5% van het geluidsdoel volledig kan worden ingevuld met autonome vlootvernieuwing. Om 5% op deze manier in te vullen, is circa 2 jaar nodig.»*⁷¹
Betekent de beleidswijziging feitelijk daarmee niet dat de sector nu geen enkele moeite hoeft te doen, anders dan de normale

⁶⁹ Aanhangsel van de Handelingen II 2025/26, nr. 1136, antwoord 24.

⁷⁰ Kamerstukken II 2025/26 29 665, nr. 593 bijlage.

⁷¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 848, nr. 30 bijlage Informele uitvragen Ministeries deel 36 van 38, p. 2.

- vervangingscyclus te doorlopen? En hadden de omwonenden deze geluidswinst sowieso niet gekregen?
- e. In reactie op de vraag of hij de conclusies kende van een analyse van Follow the Money met de titel «KLM's vliegtuigen zijn ouder, luidruchtiger en minder zuinig dan nodig» van 5 juni 2024 antwoordde uw ambtsvoorganger:
«Ja, ik ben hier bekend mee. De feiten die in de analyse naar voren worden gebracht spreken voor zich».
 Is de regering het met genoemde leden eens dat de KLM-groep met die oude vloot en als grootste gebruiker van Schiphol, daarmee een buitengewoon groot belang had bij de beleidswijziging zoals uw ambtsvoorganger die heeft doorgevoerd? Zo nee, kan de regering dat uitleggen? Zo ja, hoe is bewaakt dat er een zuivere belangenafweging heeft plaatsgehad op dat moment? Waar blijkt dat concreet uit?

Balanced Approach

84. Herkent de regering de volgende passage uit een verslag van een overleg van uw ambtsvoorganger samen met de Minister van Economische Zaken en de CEO's van KLM en Schiphol van eind november 2024:
«Minister IenW en Minister EZ schetsen de stand van zaken, en geven aan dat het belangrijk is om ondanks de hoge tijdsdruk tot een zorgvuldig besluit te komen. Feit dat deze BA onder zo grote tijdsdruk staat (anders dan BA's in andere landen) heeft alles te maken met de gedoogsituatie die uniek is voor Schiphol, en met de uitspraken van de rechters die er al zijn. Een BA is een noodzakelijke stap om tot een LVB te komen en te stoppen met gedogen.»⁷²
 Impliceert dit dat de *balanced approach* gebruikt wordt om een bestaande situatie – minus wellicht een beperkt aantal vluchten – te legaliseren en te stoppen met gedogen? Zo nee, hoe moeten genoemde leden dit begrijpen?
85. Voor de *balanced approach*-procedure is als startpunt de 500.000 VTB gehanteerd die zoals het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zelf diverse malen heeft erkend geen wettelijk recht vormt. Kan de regering juridisch en in detail onderbouwd aangeven waar de desbetreffende richtlijn stelt dat een niet wettelijk vastgelegd aantal vliegbewegingen als startpunt mag dienen voor een *balanced approach*? Kan de regering aangeven waar de regeling expliciet vermeldt dat hiervoor niet het aantal zou moeten gelden, zoals wettelijk vastgelegd of op zijn minst volgend uit de vigerende wet- en regelgeving?
86. Herkent de regering de volgende passage uit een slide van een Raad Fysieke Leefomgeving waar het gaat over het kiezen van de optie voor 15% reductie als geluidsdoel, in plaats van de toch al verwachte 17%:
«extra kwetsbaarheid in proces (doelredenering); RBV-risico in hoger beroep groot (belang sector/economie voorop heel zichtbaar)»⁷³
 Zo ja, hoe verhoudt deze constatering dat zich tot het vereiste vanuit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM tot een evenwichtige belangenafweging?
87. In de Europese geluidsverordening staat in de inleidende overwegingen onder punt 3 het volgende opgenomen:

⁷² Raadpleegbaar via: link.

⁷³ Raadpleegbaar via: link.

«De evenwichtige aanpak erkent, en doet geen afbreuk aan, de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten, vigerend rechten vastgesteld beleid.»⁷⁴

- a. Is het juist dat het ontwerpbesluit naar deze regeling verwijst als basis voor de *balanced approach* in paragraaf 2.2 van de nota van toelichting?
 - b. Is de regering het met genoemde leden eens dat de uit de geciteerde tekst volgt dat de evenwichtige aanpak de vigerende wet- en regelgeving dient te volgen en te respecteren, waaronder dan het LVB 2008? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom hanteert de regering dan toch een veel hoger aantal vliegtuigbewegingen als startpunt voor de *balanced approach* dan het LVB 2008 toestaat?
 - c. Is de regering het met genoemde leden eens dat uit de geciteerde tekst volgt dat de evenwichtige aanpak geen afbreuk kan en mag doen aan de juridische verplichtingen die de Staat heeft voor de bescherming van de gezondheid en de leefomgeving van burgers voor zover die door Schiphol geraakt worden? Zo nee, kan de regering dit motiveren en aangeven?
 - d. Wat zegt bovenstaande passage volgens de regering over de hiërarchie van de diverse wet- en regelgeving die bij Schiphol van toepassing zijn?
 - e. Kan de regering in een duidelijke ranking aangeven wat de hiërarchische volgorde is van de volgende wetten, regels en richtlijnen: Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het EVRM, de Wet luchtvaart, het LVB, de Evenwichtige Aanpak 598/2014, de Omgevingswet, de *balanced approach*, ICAO Assembly Resolution A33-7/ICAO Doc 9829 «*Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management*»?
 - f. Stel dat om te kunnen voldoen aan de eisen rond de grondrechten van omwonenden als het recht op een goede gezondheid – waarop slechts in beperkte mate een gemotiveerde inbreuk mogelijk is vanwege het algemeen belang –, de uitkomst is dat op Schiphol, volgend uit de dan verantwoord geachte grenswaarden, maar ruimte is voor 400.000 vluchten. Maar dat de *balanced approach* dit niet toe zou staan. Kan dan die ruimte van 400.000 vluchten – met en volgend dus uit die verantwoord geachte grenswaarden – dan toch de basis worden voor het nieuwe LVB? Zo nee, kan de regering dan aangeven hoe dit zich verhoudt tot de geciteerde passage uit de inleiding waarin staat dat evenwichtige aanpak geen afbreuk mag doen aan etc.?
88. Zowel binnen de procedure van de *balanced approach* als binnen de toetsing aan de grondrechten vanuit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie speelt het begrip *fair balance* een centrale rol. Toch zijn beide heel verschillend van aard. Is de regering het met genoemde leden eens dat een uitkomst van de *balanced approach* niet per definitie ook voldoet aan de vereisten van een *fair balance* binnen het begrippenkader van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? Zo nee, kan de regering dit uitleggen?
89. Kan de regering aangeven op welke concrete wijze er in voorliggend ontwerpbesluit:
- a. invulling is gegeven en voldaan wordt aan een *fair balance* als bedoeld in het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

⁷⁴ Verordening (EU) Nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak (PB L 173).

- b. invulling is gegeven en voldaan wordt aan een *fair balance* als bedoeld in de *balanced approach*?
 - c. hoe beide zich laten verenigen in dit ontwerpbesluit?
90. De inzet van de regering is – bij de aankondiging van het ontwerpbesluit in juni 2022 – om Schiphol te laten krimpen naar 440.000 vluchten. Voor de zuiverheid – dat is krimp ten opzichte van de gedoogde situatie – niet ten opzichte van de vigerende wet- en regelgeving. Later is dat via diverse tussenstappen verworpen tot een reductie van 20% in geluidshinder over het etmaal. Waarvan 15% gerealiseerd zou moeten worden in een eerste fase en 5% later. Daarbij wordt gesteld dat dit invulling geeft aan de eis van de rechter in de RBV-zaak. Kan de regering in detail motiveren waarom dat zo zou zijn? Wordt met wat gedoogd wordt minus 20% dan ook een *fair balance* bereikt zoals vereist vanuit het Europees recht en de grondrechten? Kan de regering dit onderbouwen?
91. In de nota van toelichting wordt het volgende gesteld:
*«Om invulling te geven aan de ambities van het besluit uit de Hoofdlijnenbrief, de gedoogsituatie te kunnen beëindigen en een nieuwe balans te vinden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector, is het kabinet de balanced approach procedure (BA; «evenwichtige aanpak») voor Schiphol gestart. Deze procedure, die is vastgelegd in Verordening (EU) Nr. 598/2014, ziet op een aanpak waarbij het gamma aan beschikbare maatregelen, namelijk de beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, ruimtelijke ordening en beheer, operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder en exploitatiebeperkingen, op coherente wijze wordt benaderd, teneinde het geluidsprobleem op de meest kosteneffectieve wijze op te lossen».*⁷⁵
 Dit impliceert dat de beleidsruimte die de Staat voor zichzelf ziet beperkt is c.q. was, tot dat wat uiteindelijke paste binnen de kaders van een *balanced approach*-procedure. Is dit juist? Zo nee, hoe zit het dan?
92. De regering schrijft in die ambities dat er een nieuwe balans moet worden gevonden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector. Ligt de lat van vereisten evenwel vanuit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet hoger dan dat, in de zin dat er sprake moet zijn van een gerechtvaardigde balans? Zo ja, is de regering van mening dat daar ook sprake van is met dit ontwerpbesluit en kan de regering concreet onderbouwen hoe dit besluit daarvoor zorgt?
93. Is de regering het met genoemde leden eens dat een verlaging van 20% in de geluidsbelasting wel kan betekenen dat er een nieuwe balans ontstaat, deze onbetwist ook beter kan zijn ten opzichte van de huidige gedoogde situatie, maar dat dit niet automatisch betekent dat ook voldaan wordt aan de vereisten conform het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is daar dan meer voor nodig?
94. De ILT geeft in haar op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerde HUF-toets op het ontwerpbesluit aan dat in het besluit de motivatie en uitleg missen waarom het besluit een *fair balance* zou zijn *«zoals de rechter in 2024 heeft geëist»*.⁷⁶ Kan de regering deze motivatie alsnog verstrekken en opnemen in het ontwerpbesluit? Zo nee, waarom niet?
95. De ILT geeft in haar HUF-toets verder aan dat zij transparantie mist over de wijze waarop de grenswaarden tot stand zijn gekomen en waarom gekozen is voor deze specifieke ligging van de handhavingpunten. Zij geeft in dit kader het volgende aan:

⁷⁵ Kamerstukken I 2025/25, 31 936-BV, besluit, p. 54.

⁷⁶ Raadpleegbaar via: link, p. 16.

«Een toelichting hierop is van belang voor transparantie over de bescherming van de omgeving.»⁷⁷

Kan de regering dit alsnog doen in antwoord op deze vragen en dit ook aanpassen in het ontwerpbesluit? Zo nee, waarom niet?

Natuurvergunning

96. Herkent de regering de passage uit de beslisnota voor dit ontwerpbesluit waarin het volgende staat:
*«Onderdeel van het MER is een Passende Beoordeling, waaruit moet volgen dat het project geen negatieve gevolgen zal hebben voor Natura 2000-gebieden. Hiertoe wordt de Passende Beoordeling die ten grondslag ligt aan de vernietigde natuurvergunning geactualiseerd. Hierbij moet (ook) worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste.»*⁷⁸
97. Klopt het evenwel dat in de Passende Beoordeling die Schiphol heeft gemaakt staat dat *«De overweging van de rechtbank dat onvoldoende is onderbouwd dat bij de inzet van mitigerende maatregelen wordt voldaan aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste, is nog niet meegenomen in deze passende beoordeling. Wanneer meer duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de additionaliteit van de mitigerende maatregelen kan worden gemotiveerd, zal dit worden verwerkt in een aanvulling op de passende beoordeling»*?⁷⁹
Zo ja, voldoet de Passende Beoordeling dan aan de eis die door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zelf is verwoord in de beslisnota dat moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste?
98. Kan de regering aangeven op welke gronden zij een LVB voorlegt aan beide Kamers dat aantoonbaar niet af is, immers: *«de wijze waarop de additionaliteit van de mitigerende maatregelen nog moet worden gemotiveerd in een aanvulling op de passende beoordeling»*?
99. Is het idee van de regering dat dit ook wel kan nadat het voorliggende ontwerpbesluit van kracht is geworden? Zo ja, op welke wettelijke basis zou dat kunnen, en vergroot de regering daarmee niet juist het juridisch moeras waarvan eerder is gezegd dat zij daar graag uit wil komen? Zo nee, waarom niet?
100. Waar de regering de term «toegestane aantal vluchten» of «huidige toegestane aantal vliegbewegingen» en variaties gebruikt om de 500.000 vluchten te verklaren die het ministerie als referentiesituatie lijkt te zien, wat betekent dat dan?
101. In de zuivere vorm betekent toegestaan dat iets geoorloofd of gepermitteerd is, oftewel dat het volgens de regels mag. Volgens welke regels en wettelijke basis geldt dat voor die 500.000 vluchten?
102. In een nota voor het derde bewindsliedenoverleg Schiphol van 15 november 2021 lezen genoemde leden het volgende:
«Het LVB kan pas worden vastgesteld als de natuurvergunning (stikstof) is afgegeven, pas dan mogelijkheid om 500.000 vliegtuigbewegingen te legaliseren (afhankelijk van referentiesituatie)». Kan de regering politiek én juridisch onderbouwen waarom er nu toch een LVB kan worden vastgesteld ondanks dat Schiphol geen natuurvergunning heeft?
103. Dit ontwerpbesluit en de natuurvergunning van Schiphol moeten beide voldoen aan de Habitat- en Vogelrichtlijn. Daarbij is niet de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag voor

⁷⁷ Raadpleegbaar via: link, p. 16.

⁷⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, beslisnota, p. 4.

⁷⁹ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 102.

de natuurvergunning, maar de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LWVNN). Derhalve geldt dat zonder dat:

- a. de Minister van LWVNN de natuurvergunning ook daadwerkelijk toekent aan Schiphol;
- b. de natuurvergunning onherroepelijk is geworden, en
- c. het LVB en de Natuurvergunning 100% overkomen (reden waarom ze in principe dezelfde Passende Beoordeling en uitgangspunten behoren te hebben).

niet gesteld kan worden door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat het LVB vergunbaar is. Daarvoor dienen eerst het oordeel en de toestemming van de Minister van LWVNN te worden afgewacht. Toch wijkt de regering daar nu van af. Waarom zou dit wettelijk mogelijk zijn?

104. Is het juist dat totdat er wél een onherroepelijke natuurvergunning is, er met het afkondigen van het voorliggende ontwerpbesluit in strijd zal worden gehandeld met de Habitat- en Vogelrichtlijn? Zo nee, waarom niet? Kan de regering in haar antwoord meenemen dat door haar zelf wordt erkend dat het LVB 2008 geen wettelijke basis bood om 478.000 vluchten uit te mogen voeren? Waarmee er dus per definitie sprake is van een verruiming ten opzichte van de historische rechten. En dat ook vanuit de Wet natuurbeheer de historische rechten ver onder de 478.000 vluchten liggen.
105. Kan de regering motiveren hoe zij ervoor kan instaan dat het LVB juridisch in rechte stand kan houden zonder voorafgaande zekerheid rond een natuurvergunning?

Gezondheidsrisico's

106. Uit de resultaten van een onderzoek van de GGD Kennemerland uit januari 2026 blijkt het volgende:
«Bijna de helft van de inwoners van de Haarlemmermeer maakt zich zorgen over zijn of haar gezondheid door het wonen in de buurt van Schiphol. Dicht bij de luchthaven is dat zelfs 65%. In Uitgeest is 28% van de inwoners bezorgd. In de hele regio Kennemerland is dat 22%.»⁸⁰

Als de helft van de mensen zich zorgen maakt om hun gezondheid, kan er dan ooit sprake zijn van proportionaliteit en een gerechtvaardigde inbreuk op de rechten van inwoners?

107. De regering heeft – ondanks een dringende oproep van onder andere de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) – eind vorig jaar besloten dat een actueel onderzoek door de Gezondheidsraad naar de effecten en gezondheidsrisico's van Schiphol niet nodig zou zijn. Ook al dateert het vorige onderzoek van 25 jaar geleden en is het vliegverkeer in die tijd flink toegenomen. In uw brief van 12 mei 2026 aan de Tweede Kamer lezen genoemde leden nu echter dat Belgische hoogleraren in een rapport aan u op 19 december 2025 al concluderen dat de eerdere onderzoeken slechts een gedeeltelijk antwoord geven op de vraag in welke mate luchtvaartemissies bijdragen aan de lokale luchtkwaliteit en negatieve effecten hebben op de gezondheid van omwonenden.⁸¹
Nu volgt er alsnog een dergelijk onderzoek door de Gezondheidsraad, maar wil de regering al gewoon doorgaan met dit ontwerpbesluit en daarmee dus mogelijk veel te ruime grenzen vastleggen.
 - a. Hoe kon de regering zo stellig beweren dat een onderzoek door de Gezondheidsraad niet nodig was, als de hoogleraren nu tot de conclusie komen dat het eerdere onderzoek daar volstrekt geen goed beeld van kon geven en elementaire zaken als

⁸⁰ Raadpleegbaar via: link.

⁸¹ Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, p. 2.

- piekconcentraties van schadelijke uitstoot niet eens bekeken waren?
- b. Hoe past dit bij de vereisten van de evenwichtige belangenafweging, rekening houdend met het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?
 - c. Waarom stuurt de regering dit rapport van december 2025 pas nu naar de Tweede Kamer? En in welke mate speelde mee dat de regering niet wilde dat dit zou interfereren met de behandeling van dit ontwerpbesluit?
 - d. Hoe kan er ooit sprake zijn van een evenwichtige belangenafweging als dergelijke informatie eerst vijf maanden buiten beeld wordt gehouden en vervolgens nog steeds niet meegenomen gaat worden in een ontwerpbesluit dat weer voor vele jaren de geldende norm voor de Schiphol-operatie zal zijn?
 - e. Het rapport stelt als een van de tekortkomingen vast dat er sprake was van *«een dominante focus op jaargemiddelden in plaats van kortetijdsmetriek (uur- en daggemiddelden) en piekconcentraties, die voor acute en subacute gezondheidseffecten juist relevant zijn.»*⁸²
Hoe kan een zo elementaire beoordelingsfactor buiten beschouwing zijn gebleven in de onderzoeken tot nu toe?
 - f. In voormelde Kamerbrief en bijbehorende beslisnota wordt nog steeds geïmpliceerd dat de bijdrage van de luchtvaart aan de totaalconcentraties van Zeer Zorgwekkende Stoffen beperkt zou zijn. Als het onderzoek van de Belgische hoogleraren nu juist aantoont dat er heel veel onbekend is en er niet eens goed naar piekconcentraties gekeken is, waar is dit dan op gebaseerd? Kan de regering hard onderbouwen dat luchtvaart inderdaad een geringe bijdrage levert voor elk van de Zeer Zorgwekkende Stoffen, ook wanneer piekconcentraties meegenomen worden? Zo nee, kan de regering dan bevestigen dat luchtvaart wel degelijk mogelijk een serieuze impact kan hebben op de luchtkwaliteit, de concentraties van Zeer Zorgwekkende Stoffen en de gezondheidsrisico in het gebied rond de luchthaven?
108. In voormelde brief wordt voorts het volgende gesteld:
*«Het kabinet kiest er niet voor om lopende trajecten, zoals de LVB-wijziging die nu ter voorhang voorligt in de Kamer, te laten wachten op de uitkomsten van dit advies, omdat het van belang is om de rechtsbescherming van omwonenden zo snel mogelijk te herstellen, zoals ook opgedragen door de rechter in de RBV-zaak.»*⁸³
In welke mate is de rechtsbescherming van omwonenden erbij gebaat wanneer er nu een LVB wordt vastgesteld dat de luchtvaartsector allemaal verworven rechten toekent, flink boven de ruimte uit de vigerende wetgeving, waarbij er voor de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen alleen relatieve grenswaarden worden opgelegd per vlucht die geen enkele grens stellen aan de absolute concentraties van Zeer Zorgwekkende Stoffen waaraan omwonenden worden blootgesteld, piekwaarden worden genegeerd en op basis van rammelend eerder onderzoek risico's zijn gebagatelliseerd? Op welke manier voldoet dat aan de eisen van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?
109. In de slotopmerking van voormelde brief lezen genoemde leden het volgende:
«Zoals ik in de beleidsbrief Infrastructuur en Waterstaat heb aangegeven, is infrastructuur het fundament onder onze samenleving en economie, en we maken er dagelijks gebruik van, bijna vanzelfsprekend. Tegelijkertijd is het onontkoombaar dat in ons

⁸² Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, bijlage, p. 2.

⁸³ Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, p. 4.

drukbezette land infrastructuur ook risico's geeft op hinder en gezondheidsschade, of we nu langs een drukke snelweg of spoorlijn wonen, of bij een luchthaven.»⁸⁴

- a. Is de regering het met genoemde leden eens dat gezondheidsrisico's zoveel als mogelijk beperkt dienen te worden en dat het toetsingskader van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing zijn omdat inbreuk wordt gemaakt op grondrechten van omwonenden? Zo nee, kan de regering dat uitleggen en motiveren?
 - b. Is de regering het met genoemde leden eens dat als blijkt dat er wel degelijk gezondheidsrisico's zijn, de consequentie hiervan kan zijn dat het plafond van Schiphol flink lager dient te worden dan de nu vastlegde capaciteit van 478.000 vluchten? Zo nee, kan de regering dat motiveren? Zo ja, wat zijn dan de juridische consequenties door wel die ruime grens vast te leggen die feitelijk een verruiming betekent van de huidige juridische grens die het LVB 2008 oplegt? Indien de regering daarbij van mening is dat het LVB 2008 niet de huidige juridische grens vormt, kan zij dit expliciet uitspreken en gedegen onderbouwen?
110. Genoemde leden lezen verder in voormelde brief aan de Tweede Kamer het volgende:
«Deze onontkoombaarheid maakt het des te belangrijker om mogelijke gezondheidseffecten in beeld te krijgen, af te wegen en waar mogelijk te mitigeren. Op het gebied van luchtvaart neemt dit kabinet hierin internationaal gezien een voortrekkersrol. Schiphol is de enige luchthaven ter wereld waar krimp van het aantal vliegtuigbewegingen plaatsvindt om een betere balans tussen geluidhinder voor de omgeving en economische belangen van de sector te bereiken. Ook loopt Nederland internationaal voorop als het gaat om het beperken van de gezondheidsschade door luchtvaartemissies en het doen van onderzoek daarnaar. Met het vragen van een advies aan de Gezondheidsraad gaan we daarin nog verder.»⁸⁵
- a. Is de regering het met genoemde leden eens dat er geen sprake is van krimp met dit besluit wanneer uitgegaan wordt van de wettelijke referentiesituatie maar juist van groei? Zo nee, kan de regering dit onderbouwen?
 - b. Waaruit blijkt dat we vooroplopen als er juist zulke fundamentele kritiek is op het eerdere onderzoek en blijkt dat daar grote tekortkomingen in zitten? Waarbij – zoals eerder aangegeven – niet eens naar iets heel fundamenteels als piekconcentraties is gekeken in dat eerdere onderzoek?
 - c. Wat wordt bedoeld met «nog verder gaan»? Als het vorige onderzoek van de Gezondheidsraad al 25 jaar oud is en Schiphol in die tijd ook nog enorm gegroeid is, is het dan vooruitstrevend te noemen om de gezondheidseffecten (eindelijk) eens goed te laten onderzoeken? Sterker nog, zouden het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet vereist hebben dat dit al veel eerder gebeurd had moeten zijn? In het bijzonder bij vaststelling van het LVB 2003, het LVB 2008, bij het inzetten van het gedoogbeleid met de daarmee gepaard gaande groei en het daarna continu continueren van het gedoogbeleid? Zo nee, waarom niet?
111. In een nota uit november 2022 aan Ministers en Staatssecretarissen over de inzet van Nederland over Europese normen voor luchtkwali-

⁸⁴ Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, p. 5.

⁸⁵ Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, p. 5.

teit opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de volgende passage opgenomen:

*«Een bindend doel voor 2030 houdt echter in dat de luchtkwaliteit in 2030 overal aan de grenswaarden moet voldoen, ook in de IJmond, de Rijnmond en op Schiphol, waar nog slagen gemaakt moeten worden. [...] Het Nederlandse standpunt is dat het noodzakelijk kan zijn om te kiezen voor een later doeljaar dan 2030 als verder onderzoek uitwijst dat extra kosteneffectieve en uitvoerbare maatregelen ontoereikend zijn om de nieuwe normstelling in 2030 overal in Nederland te halen».*⁸⁶

Welke maatregelen zijn er inmiddels genomen om te zorgen dat de luchtkwaliteit rond Schiphol wél aan de normen kan voldoen in 2030? Gaan die normen ook gehaald worden in 2030? Zo nee, welke harde doelstellingen zijn er dan wel?

In een recente studie over ultrafijnstof rond de luchthaven van Zurich valt te lezen dat:

*«Online mass spectrometry shows that engine lubrication oil signals closely track aviation-related high UFP levels, enabling attribution of high UFP concentration events to aviation emissions. Multiyear measurements at the site further show that airport emissions dominate daytime UFP concentrations for 30% of the time across all wind directions. The widespread presence of UFPs and related organophosphate oil compounds poses a health concern for communities near airports that regulators should address.»*⁸⁷

- a. Welke duiding geeft de regering aan dit onderzoek en op welke manier neemt zij dit mee bij beleidsvorming en veranderende wet- en regelgeving, waaronder voorliggend ontwerpbesluit?
 - b. Als deze waarschuwing voor de luchthaven van Zurich geldt – die met 260.000 vluchten flink kleiner is dan Schiphol – wat zegt dat over de bestaande gezondheidseffecten van lokale bewoners rond Schiphol?
112. Naar aanleiding van een onderzoek van The Parliamentary Office of Science and Technology van het Britse parlement uit mei 2026 wordt de volgende conclusie getrokken: *«Air pollution from airports includes gases and particles released by aircraft engines, such as nitrogen oxides (NO_x), fine particulate matter (PM_{2.5}), and ultra-fine particles (UFP). These pollutants can travel tens of kilometres beyond airport boundaries. Evidence shows that these pollutants result in poorer air quality near airports, particularly downwind of taxiways and runways. Globally, 16.000 premature deaths per year can be attributed to civil aviation-related air pollution, with one third of these deaths occurring in people living within 20 km of airports.»*⁸⁸
- Zal de situatie rond Schiphol heel anders zijn dan dit of kunnen daar ook duizenden voortijdige sterfgevallen optreden als gevolg van het vliegverkeer en de luchtvaartoperatie? Kan de regering haar antwoord motiveren?
113. Kan de regering in het kort samenvatten wat de conclusies zijn van het onderzoek behorend bij dit persbericht: *«Ultrafine particles from planes put 52 million Europeans at risk of serious health conditions»*?⁸⁹ Wat betekent dit volgens de regering voor het Schipholbeleid of wat zou het moeten betekenen?
114. In een bijlage bij een beslisnota van januari 2022 over de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen en Ultrafijnstof lezen genoemde leden het volgende:

⁸⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 246, nr. 5, beslisnota, p. 3.

⁸⁷ Raadpleegbaar via: [link](#).

⁸⁸ Raadpleegbaar via: [link](#).

⁸⁹ Raadpleegbaar via: [link](#).

«Dat is eigenlijk de eerste keer dat voor meerdere betrokkenen de rare situatie duidelijk werd dat Schiphol een verplichting heeft om de 0,1% van zijn uitstoot aan ZZS te minimaliseren, maar dat voor de overige 99,9% niks is geregeld».⁹⁰

Hetgeen het NRC in januari 2023 samenvatte met de kop «Schiphol mag onbeperkt «zeer zorgwekkende stoffen» uitstoten, als enige bedrijf in Nederland».

- a. Is de regering van mening dat de geldende wet- en regelgeving op deze manier kan voldoen aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zo ja, kan de regering dat motiveren?
 - b. Welke concrete regulering is er na deze constatering – inmiddels meer dan vier jaar geleden – gekomen voor die 99,9% die in januari 2022 niet gereguleerd was?
 - c. Welke concrete regulering voor Zeer Zorgwekkende Stoffen introduceert het voorliggende ontwerpbesluit en welke concrete extra bescherming zal dit besluit geven aan omwonenden en medewerkers?
 - d. Welk percentage van de Zeer Zorgwekkende Stoffen-uitstoot zal met het van kracht worden van dit LVB voortaan gereguleerd zijn?
 - e. Met dit percentage, is de regering dan van mening dat het nieuwe LVB voldoet aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?
 - f. Is de constatering van NRC van destijds nog steeds juist inhoudende dat Schiphol het enige bedrijf in Nederland is dat onbeperkt zeer zorgwekkende stoffen uitstoten? Zo nee, hoe zit het dan?
115. In de Staat van de Luchtvaart 2025 stelt de ILT het volgende: *«Luchtvaart veroorzaakt schadelijke uitstoot (emissies), zowel op de grond als in de lucht [...] We zien echter dat de regels te ruim zijn of dat regels ontbreken. [...] De totale uitstoot van deze stoffen wordt echter niet beperkt door het LVB. De ILT-Luchtvaartautoriteit kan dus geen grenzen stellen aan de totale hoeveelheid emissies. Deze hoeveelheid kan namelijk stijgen wanneer het aantal vliegbewegingen stijgt, terwijl nog steeds voldaan wordt aan de eisen van het LVB. Voor CO₂ zijn geen nationale normen opgenomen.»*⁹¹ Welke maatregelen worden concreet in dit LVB genomen om deze grote gebreken in de wet- en regelgeving op te lossen?
116. De ILT merkt in haar advies over dit ontwerpbesluit ook het volgende op: *«Ook voor emissies van stoffen die recentelijk aan prioriteit hebben gewonnen zoals PM 2,5, ultrafijnstof, ZZS enz. zijn geen normen bepaald».*⁹² Daarmee doelt de ILT erop dat er alleen relatieve normen zijn opgenomen per vlucht en ook maar voor een beperkt aantal van de Zeer Zorgwekkende Stoffen. Is de regering het met genoemde leden eens dat zonder absolute normen en normeringen voor alle Zeer Zorgwekkende Stoffen er per definitie geen sprake kan zijn van voldoende bescherming voor omwonenden en medewerkers? Zo nee, kan de regering dit motiveren?
117. De Omgevingswet legt een minimalisatieplicht op, maar dit LVB lijkt daar niet in te voorzien. Op welke wijze is wettelijk geregeld dat ook de luchtvaart zich aan de minimalisatieplicht houdt?

⁹⁰ Raadpleegbaar via: link, zie bijlage III.

⁹¹ Raadpleegbaar via: link, zie p. 20.

⁹² Raadpleegbaar via: link, zie p. 22.

118. De Commissie mer merkte in het toetsingsadvies over de rapportage Gelijkwaardigheid oude en nieuwe normenstelsel Schiphol van 22 maart 2006 het volgende op:
*«De beschermende werking van het nieuwe stelsel is voor externe veiligheid niet gelijkwaardig aan het oude stelsel. Groepsrisico ontbreekt en TRG (Totaal Risico Gewicht) is geen zinvolle beschermende maat.»*⁹³
- Is het juist dat ook het LVB geen normen bevat voor groepsrisico?
 - Klopt het dat totaal risicogewicht een relatieve norm is die meegroeit met het aantal vluchten en de hoeveelheid startgewicht?
 - Wat is er met de constatering gedaan van de Commissie mer dat TRG (Totaal Risico Gewicht) feitelijk geen zinvolle beschermende maat is?⁹⁴
 - Als het huidige stelsel voor veiligheid niet gelijkwaardig was aan het oude stelsel, voldoet dit stelsel dan wel aan de Wet luchtvaart en de Wijzigingswet Wet luchtvaart? Zo ja, op welke manier dan? Zo nee, wat zegt dat over de legitimiteit van het stelsel?
 - Kan de wetgever voldoen aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie als de veiligheid gebaseerd is op een maat zie geen zinvolle bescherming biedt?
119. In een rapport uit 2005 over de ontwikkeling van het groepsrisico rond Schiphol schreef het RIVM het volgende:
*«The main conclusions of the study are: 1) that the societal risk since 1990 has nearly doubled, 2) that there is a strong geographical concentration, as 90% of the societal risk is located in 3% of the built-up areas, and 3) that the increase in societal risk is particularly the result of the increase in air traffic risk and the increase in the number of employees in the area.»*⁹⁵
- Kan de regering een reflectie geven op het feit dat het groepsrisico – dus de kans op ongevallen met grote groepen slachtoffers op de grond – door Schiphol in 2010 verdubbeld is in de periode van 1990 tot 2010?
 - Betekent dit dat de kans dat er een dergelijke ramp optreedt, circa tweemaal zo groot is als dat was ten tijde van de Bijlmerramp in 1992?
 - Is er zicht op hoe het groepsrisico zich sinds 2010 verder ontwikkeld heeft, ook indachtig de grote groei in vluchtaantallen van circa 400.000 tot aan 500.000 in piekjaar 2019 en 478.000 met de inwerkingtreding van dit LVB? Kan de regering deze cijfers delen? Als dit er niet is, hoe kan de regering dan afgewogen beslissingen nemen?
 - Op welke manier kan met hetgeen het RIVM constateerde voldaan zijn aan de gelijkwaardigheidscriteria voor veiligheid?
 - Kan de regering een onderbouwing geven die aantoont dat voor dit LVB voldaan wordt aan de eis van gelijkwaardigheid specifiek voor de externe veiligheid binnen het kader van de Wet luchtvaart en de Wijzigingswet Wet luchtvaart
120. In juni 2004 schrijft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in een brief over de evaluatie van het Schipholbeleid het volgende:
«Aan de Tweede Kamer is in 2003 gemeld dat een stand still van het groepsrisico ten opzichte van 1990 niet reëel is, ook niet indien het groepsrisico (her)berekend wordt met een nog te ontwikkelen

⁹³ Raadpleegbaar via: link, p. 1.

⁹⁴ Raadpleegbaar via: link, p. 1.

⁹⁵ Raadpleegbaar via: link.

statistisch causaal model. De oorzaak ligt in de sterke toename na 1990 van zowel de populatie rond de luchthaven als het vliegverkeer.»⁹⁶

- a. Is het loslaten van het groepsrisico omdat het de groei van Schiphol in de weg stond, niet wederom een voorbeeld waar de belangen van Schiphol leidend zijn op alle andere belangen zoals de rechter oordeelt in de RBV-zaak? Zo nee, waarom niet?
- b. Als het groepsrisico ondervangen wordt door het sturen door deze risico's onderdeel te maken van de ruimtelijke ontwikkeling, is het dan correct dat dit alleen werkt voor nieuwe ontwikkelingen en niets zegt over de risico's voor mensen die wonen en werken in de al bestaande bebouwing? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat betekent de sterke toename van het vliegverkeer dan voor hen?

Veiligheidsrisico's

121. Kunt u een duiding geven van de constatering van de Commissie mer over de veiligheid uit paragraaf 6.4 en concreet ingaan op de volgende vier passages:
 - a. *«Dit resulteert in (extra) risico's voor het vliegverkeer ten opzichte van andere grote internationale luchthavens»;*
 - b. *«In de uitgevoerde integrale veiligheidsanalyse wordt beperkt aandacht besteed aan het complexe gebruik van de luchthaven. Aan de extra risico's die de vele baancombinatiewisselingen met zich meebrengen en de afwijkende werkwijze van de verkeersleiding, wordt geen aandacht besteed. Het convergerend baangebruik wordt weliswaar genoemd, maar de extra risico's ervan zijn onvoldoende in kaart gebracht»;*
 - c. *«Het MER maakt ook niet duidelijk wat de invloed van het LVB 2026 (nieuwe stelsel van geluidhandhavingspunten) is op de vliegveiligheid», en*
 - d. *«De integrale veiligheidsanalyse, en daarmee het MER, missen de benodigde diepgang. Het is in ieder geval nodig om beter inzicht te krijgen in het effect van het LVB 2026 (inclusief de alternatieven) op de vliegveiligheid en om daarbij mogelijke maatregelen in beeld te brengen voor de verbetering van de veiligheid».*
122. De Commissie mer stelt in haar rapport in paragraaf 6.4.2. ook het volgende:

«De unieke vliegveiligheidssituatie op Schiphol komt niet in de luchtvaartongevallenstatistiek terug, omdat Schiphol de enige grote luchthaven ter wereld is die op deze wijze te werk gaat. In andere woorden, er zijn feitelijk te weinig data om risico's van veelvuldige dagelijkse baanwisselingen te berekenen.»⁹⁷

Kunnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Schiphol dan wel betrouwbare conclusies trekken over de veiligheid van Schiphol voor de omgeving? En als dit inzicht zo beperkt is, op welke manier kan dan worden voldaan aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in haar zorgplicht voor omwonenden?

In 2017 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) de veiligheid van het vliegverkeer op Schiphol onderzocht en geconcludeerd dat de veiligheidsrisico's op Schiphol structureel moeten worden verminderd.⁹⁸ De OVV had met name zorgen over de grote complexiteit van de operatie op Schiphol, voortkomend uit de

⁹⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 665, nr. 1, p. 19.

⁹⁷ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, BZ, bijlage p. 36.

⁹⁸ Raadpleegbaar via: link.

indeling van Schiphol met kruisende landingsbanen en de vele piekmomenten om snelle overstaptijden te kunnen bieden. In bedoeld rapport heeft de OVV acht belangrijke aanbevelingen gedaan. Deze zijn vervolgens door de sector en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat omgezet in een twintigtal (andere) aanbevelingen, die dus niet per se alles afdekken en ook niet 1:1 herleidbaar zijn. In 2024 en 2025 is daarbij gesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat de meeste aanbevelingen adequaat zijn opgevolgd. Dit als beoordeeld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en sector zelf en de daartoe behorende onderzoeksbureaus. De grote vraag is echter of de OVV deze mening deelt. En of hij – inmiddels negen jaar verder – van mening is dat de overheid gedaan heeft wat nodig is om zijn serieuze zorgen over de vliegveiligheid weg te nemen. Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen:

- a. Is de regering bereid de OVV zelf om zijn reflecties te vragen over de opvolging van de aanbevelingen uit 2017 en deze Kamer daarover te informeren? Waarbij met nadruk de originele aanbevelingen van de OVV zelf bedoeld worden, niet de vertaling daarvan door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de sector.
- b. Op welke manier zijn de zorgen en aanbevelingen van de OVV geadresseerd in het voorliggende ontwerpbesluit? Wat immers het eerste nieuwe wettelijk kader wordt dat sinds die tijd van kracht zal worden. Welke concrete maatregelen worden nu geïmplementeerd die voortkomen uit dat advies?
- c. Kan de regering de OVV ook verzoeken wat hij – binnen dat kader – vindt van het voorliggende ontwerpbesluit? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering deze Kamer daarover informeren?

Handhaarbaarheid

123. Genoemde leden lezen dat de ILT – als eigen inspectiedienst van de regering – in de HUF-checklist onder vraag 4 «*Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vastgelegd?*» het volgende stelt:

«Nee, de voorwaarden waar Schiphol aan moet voldoen voordat er een koninklijk besluit wordt genomen zijn onvoldoende scherp en duidelijk in de artikeltekst/NvT opgenomen. Voor de duidelijkheid naar alle partijen toe is dat wel noodzakelijk. De ingrediënten worden in de NvT op verschillende plekken genoemd. Beter is om ze samen te vatten als harde criteria: «Het koninklijk besluit wordt niet eerder genomen dan nadat:

1. *artikel 4.2.1 tweede lid, artikel 4.2.2 tweede lid en artikel 4.2.3a structureel wordt nageleefd en;*
2. *het behalen van de geluidsdoelstelling die ten grondslag ligt aan het Balanced Approach (BA) proces formeel is vastgesteld en;*
3. *de luchthaven Schiphol alle overige grenswaarden uit dit Luchthavenverkeerbesluit aantoonbaar naleeft en;*
4. *voor de luchthaven Schiphol een natuurvergunning is vastgesteld en;*
5. *de luchthaven Schiphol deze natuurvergunning aantoonbaar naleeft»*

Aandachtspunt bij 2: Om deze stap te kunnen uitvoeren is het belangrijk om vast te leggen hoe het halen van de BA doelen wordt gemonitord. Wat telt mee en wat niet? Hoe scherp zijn de gesloten convenanten en bestuurlijke afspraken? Ten aanzien van dit onderdeel bestaat het risico dat artikel 4.2.3b ten

onrechte in werking treedt. Dit doet afbreuk aan de handhaafbaarheid en aan het vertrouwen in de overheid. Als er geen duidelijke kaders zijn over hoe de BA doelen worden gemonitord kan er geen onderbouwde conclusie worden opgesteld over het al dan niet behalen van de BA doelen.»⁹⁹

Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen:

- a. Waarom stelt de regering dit allemaal niet – zoals de ILT adviseert – daadwerkelijk als harde voorwaarden voordat het voorliggende ontwerpbesluit tot koninklijk besluit gemaakt kan worden?
- b. Welke van deze punten zijn volgens de regering essentieel om voor het van kracht worden van dit LVB gerealiseerd te hebben?
- c. Kan de regering per punt aangeven wat de huidige status is? En in het geval punten nog niet gerealiseerd zijn, wanneer de regering uiterlijk kan garanderen dat dit wel het geval zal zijn en hoe zij dit van plan is te gaan afdwingen?
- d. Kan de regering reflecteren op de zinsnede dat de vermeende vrijblijvendheid van een en ander «*afbreuk doet aan de handhaafbaarheid en aan het vertrouwen in de overheid*»?¹⁰⁰

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de **BBB**-fractie leggen de volgende vragen aan de regering voor.

1. Schiphol koopt stikstofrechten op van agrarische bedrijven (externe saldering) om de eigen natuurvergunning voor de luchthaven rond te rekenen. Kan de regering aan de leden van de fractie van de BBB-fractie toelichten of dit een uitzondering is op het feit dat stikstofruimte altijd eerst ten goede moet komen aan natuur? Als deze uitzondering hier geldt, waarom geldt deze uitzondering dan niet in andere gevallen zoals bij de PAS-melders¹⁰¹?
2. Door de regels van het preferentieel baangebruik, waarbij het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS) zogenaamd de hinder over dichtbevolkte gebieden moest beperken, zijn de secundaire banen veel vaker ingezet. Hierdoor is de overlast verplaatst naar gemeenten in de regio en het buitengebied, zoals Uithoorn. Wat gaat dit LVB betekenen voor deze gebieden?
3. In het plan staat een zogeheten groei-verdien-systematiek, waarbij de komst van stillere vliegtuigen wordt ingewisseld voor ruimte om méér vluchten toe te laten. In hoeverre is daarbij voldoende rekening gehouden met de ergernis van meer vluchten, de bekende Alders-paradox?
4. Als uiteindelijk besloten wordt dat Schiphol (tijdelijk) niet verder kan groeien, wat ziet de regering dan als mogelijk alternatief?
5. De eigen toezichthouder, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), waarschuwt in een HUF-toets dat de regels en uitzonderingen rondom het baangebruik niet handhaafbaar zijn en dat ze mogelijkheden voor handhaving mist, zoals een directe bestuurlijke boete. In hoeverre deelt de regering de zorgen van de ILT en wat gaat zij doen met de bevindingen van de HUF-toets?¹⁰²
6. Door de onzekerheid over de nieuwe geluidscontouren en de verplichte cumulatatie van luchtvaartgeluid dreigt de woningbouw in gemeenten als Haarlemmermeer in de toekomst tot stilstand te

⁹⁹ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, 595 bijlage p. 32.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, 595 bijlage p. 33.

¹⁰¹ PAS = Programma Aanpak Stikstof.

¹⁰² Bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV.

- komen. Is hier overleg over met de betreffende gemeenten? Wat gaat de regering doen om stagnatie te voorkomen?
7. De regering kiest ervoor om in het nieuwe besluit oude handhavingspunten op te heffen en nieuwe punten in te voeren. Begrijpt de regering dat het weghalen van deze bekende punten het wantrouwen bij de burgers aanwakkert, omdat zij hierdoor de historische ontwikkeling van het geluid niet meer kunnen controleren? Kan (een deel van) de oude handhavingspunten behouden blijven? Zo nee, waarom niet?
 8. Bij het bepalen van de nieuwe geluidsgrenzen is bovenop alle normale schommelingen in het weer en verkeer óók nog eens een extra «statistische marge» ingebouwd, zodat de grenswaarden lokaal zelfs hoger uitvallen dan voorheen. Waarom is hiervoor gekozen?
 9. In de ons omringende landen is ervoor gekozen om een deel van de nacht vrij te houden van luchtverkeer. Dit zou enorm ten goede komen aan het brede welzijn van de omwonenden. Waarom is hier in dit LVB niet voor gekozen? Is de regering bereid dit te onderzoeken?
 10. Er is onder andere onvrede in de Maatschappelijke Raad Schiphol, omdat de bewoners zijn ingedeeld per baan en dus niet meer mogen meepraten over het gehele LVB. Zijn deze signalen bekend bij de regering? Wat gaat de regering doen om de ontstane onvrede te adresseren?

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van **D66** onderstrepen het belang van een zorgvuldige balans tussen de leefomgeving, de rechtszekerheid, de ruimtelijke opgaven en de luchtvaart, maar hebben na bestudering van de stukken nog diverse vragen en zorgen over de te volgen procedure, de juridische en methodologische houdbaarheid, de handhaafbaarheid en de uiteindelijke belangenafweging in het voorgehangen ontwerpbesluit.

Ten aanzien van de gevolgde procedure merken de leden van de fractie van D66 op dat de regering – mede ingegeven door het vonnis in de procedure van de Stichting Recht op bescherming tegen Vliegtuighinder tegen de Staat (RBV-zaak)¹⁰³ – haast lijkt te hebben om een einde te maken aan het jarenlange anticiperend handhaven en de daarmee gepaard gaande gedoogsituatie. Deze leden vragen de regering hoe de noodzaak om snel tot een oplossing te komen wordt afgewogen tegen de vereiste zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. Deze leden maken zich hier in het bijzonder zorgen over, nu er zwaarwegende kritiek ligt op de kwaliteit van het onderliggende milieueffectrapport (MER). Op welke wijze borgt de regering dat deze tijdsdruk er niet toe leidt dat er nu een onvoldoende onderbouwd besluit wordt aangenomen dat in een latere fase bij de rechter alsnog geen standhoudt? Erkent de regering dat dit zou leiden tot nog langere onzekerheid voor zowel de omwonenden als de luchtvaartsector?

Wat betreft de juridische risico's, de individuele rechtsbescherming en het toezicht, wijzen de leden van de fractie van D66 op het position paper van prof. mr. Bröring, ingediend ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst over het LVB Schiphol die op 21 april 2026 in de Kamer werd georganiseerd.¹⁰⁴ Hierin wordt gesteld dat het voorliggende ontwerpLVB – inclusief de doorgroei naar 500.000 vliegbewegingen – gezien kan worden als een «witwasoperatie» van een ruim vijftien jaar durende illegale

¹⁰³ Rb. Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

¹⁰⁴ Raadpleegbaar via: [link](#).

situatie. Hoe reflecteert de regering op deze ernstige kwalificatie aangaande de rechtsstatelijkheid van dit besluit? Deze leden merken daarbij op dat de tijdelijke wijziging van het LVB bij de uitspraak van 11 maart 2026 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog is vernietigd wegens een gebrekkige onderbouwing.¹⁰⁵ Welke harde juridische garanties kan de regering de Kamer geven dat het huidige voorstel juridisch robuuster is opgebouwd en dat de individuele rechtsbescherming van de omwonenden nu wel afdoende wordt geborgd, zoals de rechter in het RBV-vonnis eiste?

In dit kader uiten de leden van de fractie van D66 tevens grote zorgen over het oordeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die oordeelt dat voorliggend ontwerpbesluit deels niet handhaafbaar is.¹⁰⁶ De ILT wijst er immers op dat het LVB geen opties biedt om aan het eind van het jaar een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen wanneer de luchthaven de regels overtreedt.¹⁰⁷ Waarom ontbreekt deze handhavingsbevoegdheid, die de ILT in vergelijking met andere domeinen als «uitzonderlijk» kwalificeert? Op welke wijze denkt de regering bovendien over de ingebouwde uitzonderingsmogelijkheid voor de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) om af te wijken van het preferentieel baangebruik? Op welke wijze kan de regering de rechtsbescherming van omwonenden garanderen als er via dergelijke complexe uitzonderingsbepalingen een systeem wordt gecreëerd waarop de toezichthouder naar eigen zeggen in de praktijk geen afgewogen controle kan uitoefenen?

Met het oog op het onderliggende milieueffectrapport (MER) hebben de leden van de fractie van D66 ernstige twijfels over de gekozen methodologie en de aansluiting met de *balanced approach*-procedure. De Commissie mer signaleert een fundamentele mismatch: het ontwerpLVB gaat uit van 478.000 vluchten, maar dit exacte aantal en het bijbehorende maatregelenpakket uit de *balanced approach*-procedure zijn niet als apart beoordeeld alternatief in het hoofdrapport van het MER in beeld gebracht. In de reactienota van 19 juni 2026 geeft de regering aan niet het advies van de Commissie mer te willen volgen om het alternatievenonderzoek te verbreden.¹⁰⁸ Hoe verwacht de regering dat de Kamer kan instemmen met een besluit waarvan de daadwerkelijke, maximale milieueffecten niet helder en navolgbaar zijn getoetst? Waarom is in de *balanced approach*-procedure wel gesproken over een (gedeeltelijke) nachtsluiting als relevante maatregel om hinder te beperken, maar is deze optie in het alternatievenonderzoek van het MER vervolgens geheel buiten beschouwing gelaten?

Daarbij wijzen de leden op twee specifieke, grote methodische gebreken die de Commissie mer aanstipt en die de negatieve effecten van het besluit kleiner doen lijken dan ze in werkelijkheid zijn. Allereerst wordt in het MER de nieuwe situatie vergeleken met de illegale gedoogsituatie in plaats van met de legale, vigerende situatie uit het LVB 2008.¹⁰⁹ Hoe kan de Kamer instemmen met een besluit waarvan de milieueffecten structureel worden onderschat doordat ze met een onwettige praktijk worden vergeleken in plaats van met de geldende wetgeving? Ten tweede kijkt het MER slechts tot het jaar 2030, terwijl Fase 3 – doorgroei naar 500.000 vluchten – naar verwachting pas na 2029 start. De Commissie adviseert de regering daarom ook om een zichtjaar te kiezen dat verder in

¹⁰⁵ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

¹⁰⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 1.

¹⁰⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 2 en 4.

¹⁰⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 10.

¹⁰⁹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 12.

de toekomst ligt.¹¹⁰ In de reactienota geeft de regering aan eerst te willen onderbouwen dat er geen verslechtering plaatsvindt. Waarom kijkt de regering niet gelijk verder vooruit dan 2030, waardoor de milieueffecten van deze doorgroei buiten beeld en onbeoordeeld blijven?

Ten aanzien van stikstof, natuurbehoud en uitstoot maken de leden van de leden van de fractie van D66 zich eveneens grote zorgen. Uit de Passende Beoordeling blijkt dat voor het bovengrensalternatief van 500.000 vliegtuigbewegingen een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie niet met zekerheid is uit te sluiten.¹¹¹ Hoe rechtvaardigt de regering het faciliteren van een groei naar dit maximale aantal, wanneer de stikstofimpact en de effecten op de natuur hiermee niet sluitend zijn afgedekt? Is de regering bereid af te zien van stappen richting dit bovengrensalternatief totdat onomstotelijk en juridisch bindend vaststaat dat deze capaciteit geen negatieve gevolgen heeft voor kwetsbare natuurgebieden?

Wat betreft de ruimtelijke ordening wijzen de leden van de leden van de fractie van D66 op de dringende signalen vanuit de gemeenten in de Schipholregio, waaronder de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en de gemeente Haarlemmermeer. Zij waarschuwen dat de ontkoppeling van het LVB en het Luchthavenindelingbesluit (LIB) de urgente regionale woningbouwopgave ernstig belemmert. Nu het LVB wel wordt gewijzigd maar het LIB niet gelijktijdig wordt geactualiseerd, ontstaat er een juridische inconsistentie waarbij de verplichte cumulatie van geluid binnen bepaalde contouren een extra blokkade vormt voor urgente woningbouwprojecten. Waarom synchroniseert de regering de actualisatie van deze besluiten niet, zodat er direct juridische zekerheid ontstaat en de broodnodige woningbouw in de regio niet verder stagneert?

Tot slot dringen de leden van de fractie van D66 aan op een fundamentele reflectie over de balans tussen het «beschermen» van de leefomgeving en het «benutten» van de luchthavencapaciteit. Zowel het position paper van de gemeente Haarlemmermeer ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst over het LVB van 21 april 2026¹¹² als het advies van de Commissie mer¹¹³ leggen bloot dat het voorgestelde nieuwe normenstelsel en het Totaal Volume Geluid (TVG) dermate ruim bemeten zijn, dat de maximale grens van 500.000 vliegbewegingen zonder de inzet van extra geluidsmaatregelen al binnen de kaders past. Kan de regering uitvoerig reflecteren op de gemaakte belangenafweging in dit besluit? Is de weegschaal in dit ontwerpLVB niet bij voorbaat al fundamenteel doorgeslagen naar het «benutten», waardoor de hoofddoelstelling om de beloofde rechtsbescherming en een daadwerkelijke verbetering van de leefomgeving voor omwonenden ten onrechte ondergeschikt is gemaakt aan de capaciteitswens van de luchtvaart? Hoe sturend en dwingend is dit nieuwe LVB daadwerkelijk nog op het behalen van de vastgestelde doelen ter bescherming van omwonenden, zoals de 20% reductie van ernstig gehinderden, wanneer de vastgestelde grenswaarden zo ruim bemeten zijn?

In dit licht bezien achten de leden van de fractie van D66 het zorgwekkend dat de regering in de brief van 15 mei 2026 de kernkritiek van de Commissie mer, inhoudende dat het stelsel onvoldoende begrenzend is, terzijde schuift met de mededeling dit beeld «niet te herkennen» en «niet

¹¹⁰ *Kamerstukken I* 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 12.

¹¹¹ *Kamerstukken I* 2025/26, 31 936, BZ, bijlage, p. 7.

¹¹² Raadpleegbaar via: link.

¹¹³ Raadpleegbaar via: link, zie p. 35–36.

direct relevant» te achten.¹¹⁴ Daarnaast geeft de regering in deze brief aan dat de vraag of de gezondheid van omwonenden voldoende beschermd wordt een politieke afweging betreft.¹¹⁵ Deze leden vinden dit opvallend. In de ogen van de leden van de fractie van D66 kan dit wel alleen op een wetenschappelijke manier worden vastgesteld. Wel delen deze leden de mening van de regering inhoudende dat de vraag of er een *fair balance* is gevonden¹¹⁶, inderdaad een politieke afweging is. Kan de regering toelichten wanneer de gezondheid van omwonenden in haar ogen voldoende beschermd wordt, als dit een politieke afweging is?

Op welke wijze onderbouwt de regering de stellige overtuiging dat de normen wel degelijk begrenzend zijn¹¹⁷, nu dit in directe tegenspraak is met de conclusies van onafhankelijke deskundigen? Is het niet uiterst risicovol om een dergelijk zwaarwegend advies te passeren en te kiezen voor een «reparatie achteraf» door het MER onder verwijzing naar de tijdsdruk slechts «waar mogelijk aan te vullen»¹¹⁸, in plaats van het fundamenteel te herzien? Kan de regering garanderen dat een dergelijke aanpak leidt tot een besluit dat juridisch wel standhoudt of neemt zij hier bewust een onaanvaardbaar risico op een herhaalde vernietiging door de rechter, waardoor de beloofde rechtsbescherming voor omwonenden nog verder uit het zicht raakt?

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

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het aangeboden ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB) en de reactienota van het ministerie op het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer). Deze leden danken de regering voor het tijdig delen van deze nota en hebben naar aanleiding van beide documenten enkele vragen.

Deze leden zijn in het kader van de rechtmatigheidstoets van het LVB benieuwd naar de advisering door de Raad van State. Zij lezen bovendien dat de regering voornemens is een spoedverzoek tot advisering te doen, gezien de vereiste tijdige inwerkingtreding per 1 november aanstaande. Kan de regering aangeven hoe zij deze Kamer wil informeren en betrekken na het advies van de Raad van State over het LVB? Kan de regering bovendien concreet aangeven wat de gevolgen zouden zijn als de voorhangprocedure niet voor de zomer kan worden afgerond?

Deze leden constateren in het rapport van de Commissie mer dat de auteurs aandacht vragen voor de cumulatieve gevolgen voor de milieu en natuurdruk in het LVB. Het LVB en andere besluiten zouden niet op elkaar aansluiten, waardoor de maximale effecten op milieu en natuur niet in beeld zijn. Kan de regering aangeven hoe zij hierin meer samenhang gaat aanbrengen?

Met het oog op de cumulatieve gevolgen voor milieu en natuur vragen deze leden de regering hoe dit LVB zich verhoudt tot de geplande vliegbewegingen op Lelystad Airport. In hoeverre hangt de groei van Schiphol samen met de geplande opening van burgerluchtvaart op Lelystad Airport?

¹¹⁴ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, p. 2.

¹¹⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, p. 2.

¹¹⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, p. 2.

¹¹⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, B, p. 2.

¹¹⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, B, p. 2.

In hoeverre laat de regering in kaart brengen wat de gevolgen van de wensen in het LVB zijn voor de milieu en natuurruimte voor opening van Lelystad Airport voor militaire en burgerluchtvaart? Kan de regering aangeven of er nog milieu en natuurruimte is voor opening van Lelystad Airport wanneer toestemming wordt verkregen voor de uitbreidingswensen in het LVB Schiphol?

In het licht van het voorgaande lezen deze leden in de media berichten over de laagvliegroutes rondom Lelystad Airport.¹¹⁹ De provincie Gelderland zou van het Rijk de garantie hebben gekregen dat er geen laagvliegroutes over die provincie zullen komen voor burgerluchtvaart vanaf en naar Lelystad Airport. Wat zijn de gevolgen hiervan voor andere provincies rondom Lelystad Airport, zoals Overijssel met de steden met woongebieden in de gemeenten Steenwijkerland, Kampen, Dalfsen en Zwolle? Kan de regering aangeven wanneer de besluitvorming voor nieuwe laagvliegroutes voor Lelystad Airport zal plaatsvinden? Hoe worden de laagvliegroutes van Schiphol en het voorliggende LVB daarbij betrokken? In hoeverre is afstemming van beide laagvliegroutes noodzakelijk voor de te verkrijgen milieu en natuurtoestemmingen?

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de **PvdD**-fractie wensen de volgende vragen aan de regering voor te leggen.

1. In hoeverre wordt met de WHO-advieswaarden voor geluidshinder van vliegverkeer rekening gehouden? Heeft overschrijding van die waarden gevolgen? Zo ja, welke? Zo nee, welke overschrijding van welke andere waarden heeft wel gevolgen?
2. Aangenomen dat de WHO-advieswaarden in het LVB 2026 niet als grenswaarden zijn gehanteerd, waarom is dat niet gebeurd? Zijn er aanwijzingen dat de door de WHO geadviseerde waarden te hoog zijn? Zo ja, op grond van welke onderzoeken wordt dat geconcludeerd?
3. Acht het RIVM de door de WHO geadviseerde waarden voor vliegtuiggeluidhinder volgens maatstaven van de regering te hoog? Zo ja, op grond van welke argumenten is dat oordeel geveld? Welke landen hanteren de door de WHO geadviseerde waarden voor vliegtuiggeluidhinder wel als grenswaarden.
4. Zijn er handhavingspunten waar de daarvoor vastgestelde grenswaarden hoger zijn dan de door de WHO geadviseerde waarden? Zo ja, welke punten zijn dat precies? Waarom is een hogere grenswaarde vastgesteld? Kan de regering per handhavingspunt aangeven waarom die hogere grenswaarde is vastgesteld?
5. Klopt het dat op veel nachtpunten de grenswaarden die bij het LVB 2026 zijn vastgesteld liggen rond 42–49 dB L_{night} , dus vele dB hoger dan de WHO-advieswaarde? Is onderzocht welke impact dat op de beleving en gezondheid van de bewoners in die gebieden heeft? Zo nee, waarom niet. Zo ja, wat zijn de resultaten van die onderzoeken in hoe is daar rekening mee gehouden bij het vaststellen van de grenswaarden?
6. Kan de regering bevestigen dat als de WHO-waarde met 9 dB(A) wordt verhoogd, het aantal personen die ernstige hinder ervaren wordt verhoogd van 1 op de 10 naar ongeveer 1 op de 4 à 5? Zo nee, wat is dan het gevolg en hoe is dat berekend?
7. Kan de regering bevestigen dat + 9 dB(A) akoestisch een groot effect heeft en dat dit ongeveer acht keer zoveel geluidenergie impliceert,

¹¹⁹ O.a. Geen lage vliegroutes boven Gelderland bij opening Lelystad Airport | Luchtvaartnieuws.

- omdat decibel een logaritmische eenheid is? Zo nee, wat is dan het gevolg en hoe is dat berekend?
8. Kan de regering bevestigen dat in de WHO-systematiek ernstige hinder ook een gezondheidskundig relevant effect heeft omdat het niet alleen gaat om irritatie, maar om verstoring van leefkwaliteit, stress, dagelijkse activiteiten, buiten zitten, gesprekken, concentratie en rust? Kan de regering bevestigen dat het RIVM bij vliegtuiggeluid dat veel hoger is dan de WHO- en door het RIVM gehanteerde normen, ernstige slaapverstoring, stress, verhoogd risico op hart- en vaatziekten en leerprestaties bij kinderen als relevante effecten noemt? Zijn die gegevens gebruikt bij het vaststellen van geluidsgrenswaarden op de verschillende handhavingspunten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze is met die gevolgen rekening gehouden?
 9. In de toelichting van het besluit wordt het volgende opgemerkt: *«Bij de regulering van de luchthaven moet rekening worden gehouden met universele rechten, waaronder mensenrechten op basis van het EVRM. Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat, hoewel het EVRM geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving bevat, een individu dat rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan onttelen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen. Uit het verdrag volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt.»*¹²⁰ Acht de regering het hiermee in overeenstemming dat bij veel handhavingspunten grenswaarden worden gehanteerd die veel hoger zijn dan de door de WHO en het RIVM geadviseerde grenswaarden? Impliceert dit dat aan burgers rechtens geluidshinder mag worden toegebracht, die in het licht van verantwoorde grenswaarden als onrechtmatig zou moeten worden geoordeeld? Hoe groot is het risico dat burgers die geluidshinder ondervinden van vliegtuiglawaai bij de rechter gelijk krijgen als zij aanvoeren dat de in het LVB 2026 vastgestelde grenswaarde met het oog op de gevolgen daarvan een onrechtmatige daad is?
 10. Is in overeenstemming met artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bij het vaststellen van de grenswaarden getoetst aan het voorzorgsbeginsel? Zo nee, levert dat dan een juridisch gebrek op? Zo ja, kan de regering aangeven op welke wijze die toetsing heeft plaatsgevonden en op grond van welke argumenten is geconcludeerd dat de in het besluit gehanteerde grenswaarden in het licht van het voorzorgsbeginsel verantwoord zijn? Kan de regering in haar antwoord ingaan op de eisen die in de rechtspraak worden afgeleid uit het voorzorgsbeginsel en hoe is getoetst of aan die eisen door de regering is voldaan?
 11. Kan de regering bevestigen dat het bepaalde in de artikelen 7 en 37 van het EU-handvest niet opzij gezet kan worden door voorschriften van de Verordening (EU) nr. 598/2014 inzake de geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens? Zo nee, op grond van welke argumenten komt de regering dan tot die conclusie? Kan zij daarbij betrekken of die verordening gerekend moet worden tot het zogeheten secundaire recht dat niet in strijd mag komen met het Europese primaire recht?
 12. Kan de regering bevestigen dat met het vaststellen van het Nieuwe Normen- en Handhavingssstelsel (NNHS) het geldende recht zoals

¹²⁰ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2025/26, 31 936, BV, p. 53.

vervat in LVB 2008 niet opzij is gezet? Zo nee, op grond van welke argumenten oordeelt de regering dat het NNHS de rechtsgevolgen die voortvloeien uit het LVB 2008 heeft gewijzigd? Zo ja, kan de regering dan bevestigen dat voor de toepassing van artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart het LVB 2008 als referentie dient te worden genomen? Is het LVB 2008 door de regering bij de toetsing die dat voorschrift verlangt, als referentie genomen? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, deelt de regering dan het oordeel van de leden van de PvdD-fractie dat het LVB 2026 onrechtmatig is vastgesteld?

13. Kan de regering bevestigen dat To70 – blijkens notities van 8 februari 2023 en van 3 mei 2023 – in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft onderzocht hoeveel vliegtuigbewegingen op de luchthaven Schiphol geoorloofd zullen zijn als het anticiperend handhaven wordt beëindigd en weer wordt gevlogen met inachtneming van de grenswaarden voor geluid uit het LVB 2008?¹²¹
14. Kan de regering bevestigen dat To70 heeft geconcludeerd dat bij naleving van het LVB 2008 er ruimte is voor maximaal 410.000 vliegbewegingen en dat de Staat die conclusie bij de behandeling van het kort geding dat geleid heeft tot de uitspraak van de Voorzieningenrechter op 5 april 2023 heeft onderschreven? Zo ja, hoe verantwoordt de regering dan in het licht van de toepasselijkheid van artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart dat in het LVB 2026 wordt uitgegaan van 478.000 en 500.000 mogelijke vliegtuigbewegingen?
15. Kan de regering bevestigen dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 11 maart 2026 verwezen heeft naar antwoorden op Kamervragen waarin de regering aangeeft dat bij het geldende stelsel 400.000 tot 420.000 vliegtuigbewegingen aanvaardbaar zijn?¹²²
16. Kan de regering bevestigen dat bij toepassing van artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart in het LVB 2026 niet kan worden uitgegaan van de toelaatbaarheid van een aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 of hoger, nu volgens het op dit moment geldende stelsel van het LVB 2008 moet worden uitgegaan van een maximum van 410.000/420.000 vliegtuigbewegingen zoals gebleken is uit de bevindingen van To70 en uit de hiervoor bedoelde antwoorden op Kamervragen?¹²³
17. In de toelichting staat het volgende (onderstreping/vet toegevoegd): *«De grenswaarden in de handhavingspunten zijn opnieuw bepaald **opdat ze passen** bij de operatie en de nieuwe situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht, en bij de toepassing van de overige afspraken uit de BA-procedure (zoals vlootvernieuwing), uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de regels voor preferent baangebruik.»*¹²⁴
Kan de regering bevestigen dat de grenswaarden op de handhavingspunten zijn bepaald om 478.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken en niet gegrond zijn op een onderzoek en afweging van welke waarde met het oog op de bescherming tegen geluidshinder van bewoners rond de handhavingspunten dient te worden aangehouden? Zo nee, op grond van welke argumenten komt de

¹²¹ «Genoemd in voetnoot 20 in Memorie na voeging van Prakken d'Oliveira. Zaaknr. 200.326.686/01. Raadpleegbaar via: <https://www.beschermingtegenvliegtuighinder.nl/wp-content/uploads/30-05.pdf>

¹²² Raad van State 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400 en Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 838, vraag en antwoord 4

¹²³ Actualisatie effect op het jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol», To70, 8 februari 2023; Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 838, vraag en antwoord 4

¹²⁴ Bijlage bij *Kamerstukken I* 2025/26, 31 936, BV, p. 34.

- regering tot dat oordeel? Zo ja, hoe groot is dan het risico dat de rechter de in het LVB 2026 vastgestelde grenswaarden onrechtmatig zal oordelen omdat niet voldaan is aan de plicht tot evenredige belangenafweging?
18. Kan de regering bevestigen dat veel minder vliegtuigbewegingen naar verwachting mogelijk zullen zijn indien op alle handhavingspunten als grenswaarde de door de WHO geadviseerde waarden worden aangehouden en dat dat ook aan de orde is als de RIVM-advieswaarden worden gehanteerd? Wat zal bij benadering het aantal vliegtuigbewegingen zijn dat mogelijk is met inachtneming van de grenswaarden?
 19. In de toelichting wordt gesteld dat «*het LVB ook een maximaal aantal vliegtuigbewegingen en een Totaal Volume Geluid (TVG) kent waarmee de totale geluidruimte is genormeerd*». ¹²⁵ In hoeverre wordt de totale geluidruimte «genormeerd» door het bepalen van het maximaal aantal vliegtuigbewegingen? Wat is de relatie tussen het aantal vliegtuigbewegingen en het TVG?
 20. Kan de regering bevestigen dat artikel 7 van het EU-Handvest in samenhang met artikel 8 van het EVRM een recht formuleert waarop iedere burger gelijkelijk aanspraak heeft? Zo nee, waarop baseert de regering die conclusie? Zo ja, kan de regering dan bevestigen dat de conclusie, luidende «*Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen*» ¹²⁶, geldt voor iedere individuele bewoner in een gebied van een handhavingspunt waarvoor grenswaarden zijn vastgesteld? En kan de regering bevestigen dat voor de vaststelling van de eventuele aantasting van het grondrecht niet bepalend kan zijn of het maximale Totaal Volume Geluid wordt overschreden, maar of de individuele bewoner te maken heeft met geluidshinder op die locatie en die voor hem persoonlijk rechte onaanvaardbaar is?
 21. Klopt de volgende aanname:
 «*Het TVG wordt **niet onafhankelijk** van het aantal vliegtuigbewegingen berekend. Het is juist de **opgetelde geluidbelasting van alle vliegtuigbewegingen in een gebruiksjaar**, omgerekend naar één jaargemiddelde dB-waarde. Het **TVG** is dus geen gezondheidkundige norm zoals: «boven deze waarde ontstaat onaanvaardbare hinder». Het is vooral een **rekenkundige totaalmaat voor de geluidruimte**: de totale berekende geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer over een tijdvak/gebruiksjaar, uitgedrukt in dB(A).*»
 Zo nee, waarom niet? Zo ja, dan impliceert dat toch dat de begrenzing door het TVG niet beoogt om onaanvaardbare hinder voor bewoners te voorkomen? Als dat niet wordt beoogd, hoe groot is dan het risico dat de rechter zal oordelen dat het LVB niet in overeenstemming is met de eisen die de regering rechte in acht moet nemen als wordt beoordeeld of de inbreuk op het grondrecht van de burger in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel, met het proportionaliteitsbeginsel, met het voorzorgsbeginsel en met de eis van een *fair balance*?
 22. Klopt de volgende aanname:
 «*Goed beschouwd wordt om tot vaststelling van het TVG te komen, eerst een bepaalde exploitatie van de luchthaven verondersteld en bij die exploitatie wordt de geluidbelasting van alle vliegtuigbewegingen in een gebruiksjaar opgeteld en omgerekend naar één jaargemiddelde dB-waarde waarbij gelet wordt op de hoeveelheid*

¹²⁵ Bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, p. 34.

¹²⁶ Bijlage bij Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, p. 54.

vliegtuigbewegingen, de vliegtuigtypen, motoren en gewichtsklassen, dag/avond/nacht, routes en baangebruik, starten of landen, vliegprofielen, meteorologische en operationele aannames en de verdeling over etmaal en nacht.»

Zo nee, waarom klopt de aanname niet? Zo ja, dan impliceert dat toch dat de TVG dus geen grenswaarde is die tot doel heeft bewoners tegen onaanvaardbare hinder te beschermen, zodat de eis van een *fair balance* die bij aantasting van het grondrecht in acht moet worden genomen, niet wordt nageleefd? Welke grenswaarde in het LVB heeft dan wel het doel om die aantasting te voorkomen?

23. In het tweede lid van artikel 8 van het EVRM worden gronden genoemd die ter rechtvaardiging van een inbreuk op het grondrecht kunnen worden gehanteerd. Welke grond hanteert de regering bij het vaststellen van het LVB 2026 en de daardoor gelegitimeerde geluidshinder die kan leiden tot een inbreuk op het grondrecht? Gaat het om het economisch welzijn? Gaat het om het belang om in Nederland te beschikken over een vliegveld dat een zogeheten hub-functie vervult?
24. Is door de regering onderbouwd dat het belang van die grond voor inbreuk door de regering is afgewogen tegen het belang van burgers om gevrijwaard te blijven van onaanvaardbare hinder? Zo ja, welke argumenten liggen ten grondslag aan het resultaat van die afweging? Zo nee, hoe groot is dan het risico dat de rechter het LVB 2026 onrechtmatig zal achten?
25. Is door de regering onderbouwd dat het in Nederland beschikken over een vliegveld dat een zogeheten hub-functie vervult een overwegend belang is dat de geconstateerde geluidshinder voor een groot deel van de bevolking kan rechtvaardigen en dat de positieve gevolgen van die hub-functie voor het economisch welzijn onmisbaar zijn? Zo ja, welke argumenten liggen ten grondslag aan het resultaat van die afweging? Zo nee, hoe groot is dan het risico dat de rechter het LVB 2026 onrechtmatig zal achten?
26. Waarom is het noodzakelijk om 478.000 tot 500.000 vliegtuigbewegingen te kunnen realiseren om een hub-functie te kunnen vervullen?
27. Kan de regering bevestigen dat in het notificatiedocument voor de *balanced approach* staat dat uit de door de regering gebruikte connectiviteitsanalyse blijkt dat bij ongeveer 400.000 tot 440.000 vliegtuigbewegingen een adequate bereikbaarheid van Nederland is geborgd, dat een kernnetwerk van strategische bestemmingen overeind kan blijven, en dat de huboperatie dus in stand kan blijven?¹²⁷
28. Kan de regering bevestigen dat in het rapport van CE Delft (Brede welvaart en de omvang van Schiphol) wordt geconcludeerd dat uit verschillende studies volgt dat de hubfunctie ook onder 440.000 vluchten niet verdwijnt en dat Schiphol ook bij 375.000 vluchten nog een breed bestemmingsnetwerk heeft met 257 bestemmingen, waarvan slechts 8% minder dan bij 500.000, terwijl maar 3% van de Nederlandse reizigers extra reistijd ondervindt door weggevalen bestemmingen?¹²⁸
29. Uitgaande van de onderzoeken waaruit blijkt dat bij 400.000 en zelfs bij 375.000 vluchten de hub-functie kan worden gerealiseerd, hoe groot is dan het risico dat de rechter het vasthouden aan 478.000 of zelfs 500.000 vluchten rechtens onaanvaardbaar zal oordelen? Kan de regering bij haar antwoord de uitspraken van de rechtbank Haarlem van 20 maart 2024 en de uitspraak van de Afdeling

¹²⁷ Raadpleegbaar via link, p 58

¹²⁸ Raadpleegbaar via: https://ce.nl/wp-content/uploads/2026/02/CE_Delft_250108_Brede_welvaart_en_de_omvang_van_Schiphol_Def.pdf.

6. Vragen en opmerkingen van het lid van de fractie-Visseren-Hamakers

De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) oordeelt, zo constateert het lid van de **fractie-Visseren-Hamakers**, dat het milieueffectrapport (MER) voor het LVB 2026 geen goede basis is voor een besluit over het LVB 2026 en adviseert om op verschillende punten additioneel onderzoek te doen. Bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat milieuonderzoeken worden gecontroleerd op actualiteit, correctheid en volledigheid en waar nodig opnieuw worden uitgevoerd. Of door uitbreiding van het alternatievenonderzoek en aanvulling van het geluidsonderzoek met actuele inzichten over onder andere de grenswaarden en de marges bij de individuele handhavingspunten, rustmomenten en piekgeluid, de beleving van geluidhinder, laagfrequent geluid en geluid in cumulatie.

In zijn brief van 19 juni jl. schrijft de Minister dat hij nog deze zomer het aangepaste ontwerpLVB en het MER ter advisering wil voorleggen aan de Raad van State. Hieruit blijkt dat de Minister geen zorgvuldig nieuw onderzoek zal doen naar aanleiding van het advies van de Commissie.

1. Zijn de onderzoeken waar de Commissie om vraagt al gedaan? Zo ja, welke rapporten betreft dit? Zijn deze onderzoeken nog actueel, volledig en correct? Zo nee, hoe gaat de Minister de gevraagde informatie leveren?
2. Welke aanvullende onderzoeken worden door de Commissie geadviseerd, maar niet uitgevoerd?
3. Als de Commissie adviseert om onderzoek te doen en de Minister is niet van plan om dit onderzoek te (laten) doen: waarom volgt de Minister dit advies van de Commissie niet op?

De Commissie vraagt om een *herziening* van het MER. De Minister stelt dat het MER zal worden herzien, maar dit is volgens dit lid niet het geval: het MER zal worden herschreven. Het herzien van een MER, vooral op zo'n omvangrijk dossier als het LVB, is onhaalbaar in zo'n korte periode. Dit lid ziet op z'n zachtst gezegd een verschil in interpretatie tussen wat de Commissie verstaat onder «herzien» en wat de Minister daaronder verstaat.

4. Waarom kiest de Minister ervoor het MER niet te herzien, zoals de Commissie adviseert en bedoelt?

De Commissie adviseert om de milieueffecten van maatregelen zoals strengere regels voor het weigeren van lawaaiige toestellen in de nacht, een gehele of gedeeltelijke nachtsluiting of krimp van het aantal vluchten te onderzoeken en op te nemen in het MER. Daarbij geeft de Commissie aan dat de maatregelen die in de *balanced approach* geselecteerd zijn niet volledig onderzocht en vergeleken zijn op milieueffecten.

5. Kan de regering uiteenzetten hoe het komt dat maatregelen zoals een gehele of gedeeltelijke nachtsluiting of krimp van het aantal vluchten niet in het MER opgenomen waren?
6. Gaat de Minister de milieueffecten van maatregelen zoals strengere regels voor het weigeren van lawaaiige toestellen in de nacht, een gehele of gedeeltelijke nachtsluiting of krimp van het aantal vluchten onderzoeken en opnemen in het MER?

¹²⁹ Rb. Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.; Raad van State 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

De rechtbank Den Haag concludeerde in 2024 dat het belang van omwonenden stelselmatig ondergeschikt is geweest aan dat van de luchtvaart.¹³⁰

7. Op welke wijze heeft de regering ervoor zorggedragen dat de belangen van omwonenden volwaardig meegewogen werden bij de totstandkoming van het LVB 2026?

Een van de adviezen van de Commissie is dat de legale referentiesituatie aangepast wordt en effecten hiermee vergeleken gaan worden. In de bijlage van de brief van 19 juni staat de aanpak herziening MER beschreven. Daar staat bij de herziening van het hoofdrapport dat er twee referentiesituaties beschouwd worden, waaronder nog steeds de referentie anticiperend handhaven (500.000 vliegtuigbewegingen).

8. Kan de regering aangeven waartoe de vergelijking met de referentiesituatie anticiperend handhaven gebruikt gaat worden?
9. Kan de regering concreet aangeven welke bescherming dit LVB 2026 toevoegt, gezien het hogere aantal toegestane vluchten en de bestaande overschrijding van gezondheidsnormen?
10. Is de regering het met dit lid eens dat verplichtingen uit het EVRM en het EU-Handvest prevaleren boven de *balanced approach*? Zo nee, welke juridische onderbouwing heeft de regering daarvoor?
11. Kan de regering concreet en toetsbaar onderbouwen hoe dit LVB voldoet aan het vereiste van een *fair balance* zoals bedoeld in het EVRM, mede gezien de kritiek van de Commissie en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)?
12. Hoe kan dit LVB voldoen aan de bescherming van gezondheid, terwijl geluidsniveaus structureel boven WHO-advieswaarden liggen en belangrijke gezondheidsinformatie ontbreekt of nog onderzocht wordt?
13. Hoe kan dit LVB rechtmatig worden vastgesteld zonder dat er een onherroepelijke natuurvergunning is, en zonder zekerheid dat aan de Habitat- en Vogelrichtlijnen wordt voldaan?

Advies Commissie en reacties Minister

In het onderstaande verwijst het lid van de fractie-Visseren-Hamakers naar relevante onderdelen van het advies van de Commissie en de reacties van de Minister. Waar nodig worden deze geparafraseerd.

1.1 Oordeel Commissie

- *Het voorgenomen besluit over het LVB 2026, de balanced approach-procedure en het MER sluiten niet op elkaar aan.*
 - a. *Het LVB 2026 gaat uit van 478.000 vliegtuigbewegingen, maar zijn de effecten hiervan in het MER niet apart in beeld gebracht en evenmin beoordeeld.*
 - b. *Voor de gehanteerde grenswaarden in de handhavingspunten en het Totaal Volume Geluid bestaan inconsistenties tussen het LVB 2026 en het MER, die niet door de verschillen in aantallen vliegtuigbewegingen te verklaren zijn.*
 - c. *De (worst-case) effecten van het LVB 2026 niet in beeld.*
- *Haalbaarheid van doelen én de spanning tussen «beschermen» en «benutten» zijn niet in beeld gebracht in het MER.*
 - d. *De Minister wil met het LVB 2026 de rechtsbescherming herstellen en geluidhinder beperken («beschermen»). Tegelijkertijd wil hij Schiphol de ruimte geven om te groeien («benutten»). De spanning tussen deze doelen komt in het MER niet in beeld.*

¹³⁰ ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, Rechtbank Den Haag, C-09-632625-HA ZA 22-610.

- e. *Het nieuwe stelsel van grenswaarden en het Totaal Volume Geluid uit het LVB 2026 geeft veel ruimte aan de luchtvaart. Zo blijkt uit het MER dat ook het bovengrensalternatief (500.000 vliegtuigbewegingen, zonder geluidmaatregelen) binnen dit stelsel past.*
- f. *Het MER geeft geen antwoord op de vraag of en in hoeverre het LVB 2026 daarmee (voldoende) sturend is om invulling te geven aan de beschermings- en geluidsdoelen. Het MER maakt dus niet aannemelijk dat het LVB 2026 de omgeving voldoende beschermt en het is onzeker of geluidsdoelen binnen bereik komen.*
- *Het instrument milieueffectrapportage uit de Omgevingswet is onvoldoende én niet op de juiste wijze benut. Daardoor helpt het rapport de Minister niet om keuzes te maken waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen.*
- g. *Zo zijn de effecten in het hoofdrapport en de samenvatting niet vergeleken met de legale situatie, de referentiesituatie (RefLVB). In plaats daarvan zijn de effecten van de alternatieven afgezet tegen de (denkbeeldige) situatie waarin het maximaal aantal vliegtuigen dat past bij de gedoogsituatie wordt voortgezet (dit zijn meer vluchten dan in de huidige situatie). Dit leidt tot een onderschatting van de milieueffecten van het LVB 2026.*
- h. *Daarnaast is onvoldoende ver vooruit gekeken (niet verder dan 2030) om de worst-case effecten van het besluit in beeld te brengen.*
- i. *Ten slotte is het alternatievenonderzoek te smal ingestoken. Daardoor kan de Minister keuzes vanuit milieuperspectief niet breed afwegen en onderbouwen.¹³¹*
- 14. *Graag ontvangt het lid van de fractie-Visseren-Hamakers een puntsgewijze inhoudelijke reactie van de regering op bovenstaande oordelen en de oordelen. Dit lid realiseert zich dat soms een (gedeeltelijke) reactie wordt gegeven in de latere hoofdstukken, maar zij ontvangt ook graag een volledige reactie op dit hoofddeel van de Commissie.*
- 15. *Hoe gaat de minister deze oordelen integreren in het herziene MER? Graag ontvangt dit lid een antwoord per oordeel en de oordeel.*
- 16. *Welke oordelen integreert de minister niet of slechts gedeeltelijk in het herziene MER? Waarom? Graag ontvangt dit lid een reactie per oordeel en de oordeel.*

1.2 Adviezen voor de herziening van het MER

- *Zorg bij de herziening van de MER dat de afbakening van dit besluit en de samenhang met andere besluiten duidelijk is.*
 - *Geef duidelijk aan waar het LVB 2026 en bijbehorend MER wel over gaan en waarover niet.*
 - *Geef aan in welk onderzoek en/of besluit de relevante informatie staat, die niet in deze procedure terugkomt (of komt te staan). Het gaat bijvoorbeeld om de onderbouwing en verantwoording van de wijzigingen in de Regeling milieu-informatie en de wijziging van het Luchthavenindelingsbesluit.*
 - *Geef ook duidelijk aan hoe het besluit over het LVB 2026 zich verhoudt tot de wijziging van het nationale Programma Luchtruimherziening.*
- *Zorg bij de herziening van het MER dat gemaakte keuzes en uitgangspunten zijn toegelicht en de samenvatting eenvoudig leesbaar is.*
 - *Onderbouw in het MER de keuzes die zijn gemaakt en de uitgangspunten die zijn gehanteerd. Het gaat bijvoorbeeld om de selectie van geluidmaatregelen, de keuze voor de onderzochte band-*

¹³¹ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 7–8.

- breedte qua aantal vliegtuigbewegingen en de gebruikte bronnen en data in de uitgevoerde onderzoeken.*
- *Onderbouw belangrijke keuzes ook kort in het hoofdrapport.*
 - *Zorg er bovendien voor dat de informatie in het hoofdrapport en de samenvatting een goede afspiegeling zijn van de informatie in de deelonderzoeken en andere bijlagen, en dat de samenvatting eenvoudig leesbaar is voor het brede publiek.*
 - *Zorg bij de herziening van het MER dat duidelijk wordt onderbouwd in hoeverre de doelen voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden worden gehaald.*
 - *Geef aan hoe het LVB 2026 de rechtsbescherming van omwonenden herstelt en het halen van de geluidsdoelen borgt.*
 - *Verantwoord hoe de belangen van het individu daarbij zijn meegewogen. Hiervoor kan het nodig zijn om «extra» maatregelen achter de hand te verkennen.*
 - *Ga in op de consequenties en vervolgstappen als geluidsdoelen (deels) niet gehaald kunnen worden.*
 - *Zorg bij de herziening van het MER dat een breder alternatievenonderzoek wordt uitgevoerd.*
 - *Onderzoek ook andere (combinaties) van maatregelen dan de maatregelen die volgen uit de balanced approach procedure.*
 - *Breng daarmee in beeld welke mogelijkheden er zijn voor de (verdere) verbetering van de leefkwaliteit rondom Schiphol.*
 - *Geef op basis van dit onderzoek aan welke maatregelen de Minister achter de hand kan houden als uit monitoring blijkt dat (tussen)doelen voor geluidsreductie niet gehaald worden.*
 - *Zorg bij de herziening van het MER dat de legale referentiesituatie aangepast wordt en effecten hiermee vergeleken worden.*
 - *Geef in het hoofdrapport en de samenvatting aan wat de effecten van het LVB 2026 en de alternatieven zijn als deze wordt vergeleken met een realistischer beeld van de mogelijke vliegbewegingen binnen de legale situatie van Schiphol (de referentiesituatie). Dit stelt de Minister beter in staat om een gebalanceerde afweging te maken tussen beschermen en benutten.*
 - *Overweeg daarnaast om in het kader van communicatie, de effecten te vergelijken met de huidige (gebruiks)situatie. Omwonenden krijgen zo een beter beeld van de effecten ten opzichte van de situatie die zij nu ervaren.*
 - *Zorg bij de herziening van het MER dat de effecten worden onderzocht voor een zichtjaar dat verder in de toekomst ligt en aansluit bij de tijdshorizon van het LVB 2026.*
 - *Kies een of meerdere zichtjaren die ver genoeg vooruitkijken om de maximale effecten van het LVB 2026 in beeld te brengen. Voor luchtkwaliteit en natuur, maar mogelijk ook voor geluid, vraagt dit om verder vooruit te kijken dan tot 2030.*
 - *Zorg bij de herziening van het MER dat de milieuonderzoeken worden gecontroleerd op actualiteit, correctheid en volledigheid, en waar nodig opnieuw worden uitgevoerd.*
 - *De milieueffecten op natuur, luchtkwaliteit, veiligheid en geluid zijn in het MER mogelijk onderschat.*
 - *De herziening van het MER op bovengenoemde punten kan dan ook leiden tot andere uitkomsten van de onderzoeken.*
 - *Controleer daarom de onderzoeken op actualiteit en juistheid. Vul de onderzoeken waar nodig aan of voer ze opnieuw uit.*
 - *Zorg bij de herziening van het MER dat de haalbaarheid van de stikstofaanpak wordt aangetoond.*
 - *Op basis van het uitgevoerde onderzoek is niet met zekerheid te concluderen dat het LVB 2026 binnen de natuurwetgeving past.*

- *Belangrijk is om navolgbaar te kunnen uitsluiten dat stikstofdepositie de daarvoor gevoelige en beschermde natuur in Natura-2000 gebieden aantast.*
- *Hiervoor kan het nodig zijn om «extra» maatregelen achter de hand te verkennen.*
- *Zorg bij de herziening van het MER dat het geluidonderzoek wordt aangevuld.*
 - *Vul het geluidsonderzoek aan met actuele inzichten over onder andere de grenswaarden en de marges bij de individuele handhavingspunten, rustmomenten en piekgeluid, de beleving van geluidhinder, laagfrequent geluid en geluid in cumulatie.*
 - *Breng daarnaast de maximale geluidseffecten van het LVB 2026 (inclusief de effecten van fase 3) in beeld, en onderbouw hiermee of en in hoeverre het stelsel uit het LVB 2026 voldoende sturend is voor de vliegoperatie van Schiphol om de gestelde geluidsdoelen te halen.*
- *Zorg bij de herziening van het MER dat een aangepaste gelijkwaardigheidstoets wordt opgenomen.*
 - *Onderbouw op basis van bovenstaande dat het LVB 2026 een gelijkwaardige bescherming biedt ten opzichte van het LVB 2002, zoals de Wet luchtvaart vereist.¹³²*
- 17. Graag ontvangt dit lid een puntsgewijze reactie van de regering op bovenstaande adviezen en deeladviezen voor de herziening van het MER. Dit lid realiseert zich dat soms een (gedeeltelijke) reactie wordt gegeven in de latere hoofdstukken, maar zij ontvangt ook graag een volledige reactie op deze hoofdadvisen van de Commissie.
- 18. Hoe gaat de minister deze adviezen integreren in het herziene MER? Graag ontvangt dit lid een antwoord per advies en deeladvies.
- 19. Welke adviezen integreert de minister niet of slechts gedeeltelijk in het herziene MER? Indien niet alle adviezen worden geïntegreerd, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet? Graag ontvangt dit lid een reactie per advies en deeladvies.

4.2 Haalbaarheid van de doelen

In het toetsingsadvies van de Commissie is te lezen:

Uit het MER blijkt niet in hoeverre het LVB 2026 en de onderzochte alternatieven invulling geven aan de beschermings- en geluidsdoelen. Daarmee is niet aangetoond of en wanneer het LVB 2026 invulling geeft aan de doelen die de aanleiding waren voor de wijziging van het LVB en het MER. Ook is hierdoor onduidelijk in hoeverre de alternatieven passen bij de doelen en dus «redelijk» zijn. Een analyse op doelbereik is nodig om de onzekerheden over het behalen van de doelen weg te nemen en/of om hierop bij te kunnen sturen. Deze analyse moet ten minste antwoord geven op de volgende vragen:

- *Wanneer is volgens de Minister sprake van voldoende én van effectieve rechtsbescherming?*
- *Maakt de Minister met het LVB 2026 een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming mogelijk, die voldoende toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden?*
- *Hoe krijgen ook omwonenden die buiten de huidige geluidscontouren wonen praktische en effectieve rechtsbescherming?*
- *Hoe zijn binnen deze rechtsbescherming de belangen van het individu geïndividualiseerd en gemotiveerd meegewogen (zoals gevraagd in het RBV-vonnis)?*

¹³² Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 8–9.

- *Met hoeveel zekerheid geven de alternatieven en het LVB 2026 invulling aan de geluidsdoelen? Op welke termijn worden deze doelen gehaald?*¹³³
- 20. Gaat de minister in het herziene MER de analyse met alle bovenstaande aandachtspunten opnemen?
- 21. Indien niet alle aandachtspunten worden opgenomen, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet?

4.2.1 Aantoonbare invulling van beschermings- en geluidsdoelen

In het advies van de Commissie wordt aangegeven:

*De Commissie adviseert bij de herziening van het MER het doelbereik van de alternatieven en het LVB 2026 te onderzoeken. Voer een analyse uit waaruit blijkt in hoeverre het LVB 2026 en de onderzochte alternatieven invulling geven aan de beschermings- en geluidsdoelen. Indien doelen (mogelijk) niet worden gehaald, onderzoek dan aanvullende maatregelen waarmee de doelen wel bereikt kunnen worden. Neem de conclusies van deze analyse ook op in de samenvatting. Deze informatie is namelijk relevant voor besluitvormers en omwonenden.*¹³⁴

In de reactienota staat:

*Het advies van de Commissie wordt gevolgd met de volgende toevoeging. Onderbouw in hoeverre doelen door de onderzochte maatregelen bereikt worden. Indien dit niet onderbouwd kan worden dan moeten aanvullende maatregelen alsnog onderzocht worden.*¹³⁵

- 22. Gaat de Minister in het herziene MER het doelbereik van de alternatieven en het LVB 2026 onderzoeken in plaats van «onderbouwen»?
- 23. Indien niet alles wordt onderzocht, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet?

4.3 Onderzochte alternatieven

Verschillen in het aantal vliegtuigbewegingen en het al dan niet toepassen van maatregelen uit de balanced approach procedure zijn samengevoegd in de twee alternatieven, zo leest het lid van de fractie-Visseren-Hamakers. Daardoor is volgens de Commissie niet zichtbaar welk deel van de verwachte milieueffecten veroorzaakt wordt door het aantal vliegtuigbewegingen, en welk deel van de effecten samenhangt met het al dan niet toepassen van maatregelen. Het is daarom noodzakelijk om in het alternatievenonderzoek apart van elkaar in beeld te brengen wat de effecten zijn van:

- meer of minder vliegtuigbewegingen;
- de autonome vlootvernieuwing;
- het al dan niet opnemen van geluidreducerende maatregelen uit de balanced approach procedure.

Het advies van de Commissie luidt:

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER de alternatieven zo aan te passen dat ze voor alle milieuaspecten inzicht geven in de realistische worst-case-effecten. Breng hiertoe apart in beeld wat de effecten zijn van de variatie in aantallen vliegtuigbewegingen, de

¹³³ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 17–18.

¹³⁴ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 18.

¹³⁵ Reactienota, p. 8.

*autonome vlootvernieuwing en het al dan niet toepassen van maatregelen uit de balanced approach-procedure.*¹³⁶

In de reactienota staat:

*Het advies van de Commissie wordt gevolgd voor de in het MER onderzochte scenario's met daarbij de specificatie dat het bij mogelijke worst-case effecten voornamelijk gaat om het zoeken naar een antwoord op de vraag of de geluidreducerende maatregelen uit de balanced approach procedure kunnen leiden tot een hogere NO_x emissie.*¹³⁷

24. Gaat de Minister het advies van de Commissie opvolgen om in het herziene MER in het alternatievenonderzoek apart van elkaar in beeld te brengen wat de effecten zijn van:
- meer of minder vliegtuigbewegingen,
 - de autonome vlootvernieuwing en
 - het al dan niet opnemen van geluidreducerende maatregelen uit de *balanced approach*-procedure?
 - Indien niet alle adviezen worden opgevolgd, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet?

4.4 Verbreding alternatievenonderzoek

4.4.2 Onderzoek naar andere (combinaties van) maatregelen

De balanced approach-procedure is in de ogen van de Commissie op zichzelf niet afdoende om als volwaardige alternatievenafweging te dienen. De geselecteerde maatregelen zijn immers – met uitzondering van geluid – niet onderzocht en vergeleken op milieueffecten.

Belangrijk is volgens de Commissie om in het MER ook andere (combinaties van) maatregelen te verkennen, die vanuit milieuperspectief voordelen kunnen bieden, ook voor andere milieuthema's dan geluid. Dergelijk onderzoek is in het MER niet opgenomen. Denk daarbij aan kansen om de effecten op natuur (minder stikstofdepositie en verstoring) te beperken, de effecten op gezondheid te minimaliseren, of om minder klimaatimpact (meer CO₂-reductie) te hebben.

Het advies van de Commissie luidt:

*De Commissie adviseert bij de herziening van het MER het alternatievenonderzoek te verbreden zodat ook de effecten van andere maatregelen dan de balanced approach maatregelen in beeld komen. Onderzoek onder andere de mogelijkheden en milieueffecten van strengere regels voor het weigeren van lawaaiige toestellen in de nacht, een gedeeltelijke en een gehele nachtsluiting, wijzigingen in het vlieggedrag en baangebruik van handelsverkeer en wijzigingen in aantallen, tijden en routes van General Aviation en maatschappelijk verkeer. Als geen realistische mogelijkheden beschikbaar zijn voor het (op bepaalde punten) verbreden van het alternatievenonderzoek, dan moet dat transparant en navolgbaar worden onderbouwd in het MER.*¹³⁸

In de reactienota staat:

Het advies van de Commissie wordt gevolgd met de volgende toevoeging: Ga daarbij na of, en zo ja, welke andere maatregelen duidelijke milieuvordelen hebben waarbij rekening gehouden wordt met

¹³⁶ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 21.

¹³⁷ Reactienota, p. 9.

¹³⁸ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 25.

de kanttekeningen in de vorige reactie. Als geen realistische mogelijkheden beschikbaar zijn voor het (op bepaalde punten) verbreden van het alternatievenonderzoek, dan moet dat transparant en navolgbaar worden onderbouwd in het MER.¹³⁹

25. Gaat de Minister in het herziene MER (combinaties van) maatregelen verkennen, bijvoorbeeld kansen om de effecten op natuur (minder stikstofdepositie en verstoring) te beperken, de effecten op gezondheid te minimaliseren, of om minder klimaatimpact (meer CO₂-reductie) te hebben?
26. Indien niet alle maatregelen worden verkend, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet?

5.1.1 De referentiesituatie: RefLVB

Het advies van de Commissie luidt:

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER RefLVB zo aan te passen dat deze een realistischer beeld geeft van de mogelijke vliegbewegingen binnen de legale situatie. Verwerk ook het recent vastgestelde plafond van 27.000 nachtvluchten in de referentiesituatie. Ga in het hoofdrapport en de samenvatting uit van deze referentiesituatie voor de beoordeling van de effecten van het LVB 2026 en de alternatieven.¹⁴⁰

In de reactienota staat:

In het MER wordt het LVB 2008 als referentie opgenomen in het hoofd-rapport. Daarvoor zal onderbouwd worden waarom het referentiescenario LVB 2008 de realistische invulling is voor het MER. Vervolgens zullen de effecten van de ondergrensalternatief (VAog) en de bovengrensalternatief (VAbg) vergeleken worden met referentie LVB 2008. Het advies om het plafond met 27.000 nachtvluchten mee te nemen in het RefLVB2008 wordt niet gevolgd omdat dit aantal toen nog niet in beeld was. De milieueffecten ten opzichte van deze referentie zullen in het herziene hoofdrapport (en de samenvatting) worden toegelicht, getoetst en verantwoord.¹⁴¹

27. Is de regering bereid alsnog het plafond van 27.000 nachtvluchten te verwerken in de referentiesituatie?

5.1.2 De huidige situatie en het gedooggebruik

Het advies van de Commissie luidt:

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER de Refahh zo aan te passen dat deze het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven weergeeft. Om verwarring te voorkomen adviseert ze daarbij (net als in haar NRD-advies) Refahh te hernoemen naar «huidige situatie». Beoordeel de effecten van het LVB 2026 en alternatieven opnieuw ten opzichte van deze huidige situatie.¹⁴²

In de reactienota staat:

In de eerste reactienota op de Notitie reikwijdte en detailniveau is reeds aangegeven dat de juridische referentiesituatie essentieel is. Het gaat hier om de referentiesituatie LVB2008. In dezelfde reactienota is ook aangeven dat een tweede referentiesituatie ook in het MER toegepast mag worden

¹³⁹ Reactienota, p. 10.

¹⁴⁰ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 27.

¹⁴¹ Reactienota, p. 11.

¹⁴² Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 28.

om invulling te geven aan de complexiteit van de gedoogsituatie bij Schiphol. Refahh hoeft daarom niet aangepast te worden.¹⁴³

28. Is de regering bereid alsnog de Refahh zo aan te passen dat deze het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven weergeeft en de effecten van het LVB 2026 en alternatieven opnieuw te beoordelen ten opzichte van deze huidige situatie?

7. Toelichting op het oordeel geluid

7.4 Hinderbeleving geluid

Het advies van de Commissie luidt:

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER het geluidsonderzoek te actualiseren met de meest actuele informatie van het RIVM over de blootstelling-responsrelatie. Combineer deze resultaten met inzichten over het aantal vluchten en rustperiodes. Geef op basis daarvan aan wat de effecten zijn op (ernstige) geluidhinder en slaapverstoring. Indien het onderzoek van het RIVM (blootstelling-responsrelatie 2026) onvoldoende antwoord geeft op de vraag of de geluidhinder toeneemt als bij gelijke etmaalwaarden het aantal vliegtuigbewegingen toeneemt, dan is het de taak van de Minister om dit mee te wegen bij het besluit. Neem dit punt dan in het MER op als kennisleemte en/of in een onderzoeksagenda voor het vervolg.¹⁴⁴

In de reactienota staat:

De initiatiefnemer is terecht niet uitgegaan van nog niet gepubliceerde blootstelling-responsrelaties van het RIVM. Ook de conclusie dat de blootstelling-responsrelatie uit 2020 niet representatief zou zijn vanwege de Covid19-omstandigheden, is niet onjuist. Het ligt in de verwachting dat er gedurende de herziening van het MER alsnog nieuwe blootstellings-responsrelaties gepubliceerd worden. In dat geval ligt het in de rede om op termijn te bezien in hoeverre die nieuwe inzichten aanleiding geven tot beleidswijzigingen.¹⁴⁵

29. Waarom is de regering niet bereid dit advies van de Commissie over te nemen?

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag zo spoedig mogelijk, doch **uiterlijk vrijdag 3 juli 2026**.

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

¹⁴³ Reactienota, p. 12.

¹⁴⁴ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport, p. 43.

¹⁴⁵ Reactienota, p. 22.

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

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-
STAAT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2026

Op 30 juni 2026 zijn vanuit de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat schriftelijke vragen ingediend door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, mede namens de leden van de fracties van de SP, de PvdD, OPNL en de fractie-Visseren-Hamakers, en de leden van de fracties van de BBB, D66, het CDA, de PvdD en de fractie-Visseren-Hamakers. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben zich aangesloten bij de door de leden van de fracties van de BBB, D66, de PvdD en de fractie-Visseren-Hamakers. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben zich aangesloten bij de door de leden van de fracties van D66 en het CDA gestelde vragen. Het lid van de fractie van OPNL heeft zich aangesloten bij de door de leden van de fractie van de BBB gestelde vragen. Deze vragen zijn ingediend in het kader van de voorhangprocedure met betrekking tot het ontwerp van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol. In de bijlage treft u de beantwoording van de vragen aan.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, PvdD, SP, OPNL en Visseren-Hamakers.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben, mede namens de leden van de fracties van de SP en de PvdD, OPNL en de fractie-Visseren-Hamakers, de volgende vragen te stellen aan de regering, die per onderwerp zijn geclusterd voor het overzicht.

Juridische zekerheid en doelmatigheid

Vraag 1

Het voorliggende ontwerpbesluit wordt door de regering gebracht als een invulling van het vonnis in de procedure van de Stichting Recht op bescherming tegen Vliegtuighinder tegen de Staat (RBV-zaak)¹⁴⁶. Nu de rechter in deze procedure oordeelde dat de Staat stelselmatig de belangen van Schiphol voorop heeft gezet, de belangen van omwonenden niet goed meeweegt en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM) schendt, is de regering het met genoemde leden eens dat het oordeel van 11 maart 2026 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁴⁷ omtrent deze punten nog zwaarder dient te wegen dan anders al het geval is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering voornemens om de adviezen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onverkort over te nemen, tenzij zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten en deze te verwerken in het definitieve besluit? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De Raad van State adviseert het kabinet over algemene maatregelen van bestuur, zoals onderhavige wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB). Het voldoen aan internationale regelgeving is daarbij een van de belangrijke aspecten. Duidelijk is dat naar aanleiding van de uitspraak in de RBV-zaak het voldoen aan het EVRM een vraagstuk is. Het kabinet wil de rechtsbescherming van omwonenden herstellen en zorgen voor een juridisch duidelijke situatie rond Schiphol. Het advies van de Raad van State wordt vanzelfsprekend verwerkt. Na ontvangst van het advies zal het kabinet in het nader rapport gemotiveerd uiteenzetten hoe met de opmerkingen van de Raad van State wordt omgegaan, welke gevolgen deze hebben voor het ontwerpbesluit en eventueel welke zwaarwegende redenen zich verzetten tegen overnemen van het advies.

Vraag 2

Wat is het voornemen van de regering ten aanzien van de verwachte advisering van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit ontwerpbesluit als het een dictum C of D krijgt?

- a. Kan de regering toezeggen dat in het geval het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit een dictum C behelst, het voorstel eerst op de door de Raad van State aangevoerde punten fundamenteel wordt aangepast en dan opnieuw aan beide Kamers wordt voorgelegd? Zo nee, waarom niet?
- b. Kan de regering toezeggen dat in het geval het ontwerpbesluit het advies een dictum D van de Raad van State krijgt, het ontwerpbesluit terug gaat naar de tekentafel en op korte termijn dus niet wordt ingevoerd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

¹⁴⁶ Rb. Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

¹⁴⁷ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

Na ontvangst van het advies zal het kabinet in het nader rapport gemotiveerd uiteenzetten hoe met de opmerkingen van de Raad van State wordt omgegaan en welke gevolgen deze hebben voor het ontwerpbesluit. Bij een zogenaamd dictum C of D zal het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State worden behandeld in de ministerraad. Hierbij staat de inhoud van het advies voorop. Het is daarom niet mogelijk om daarop vooruit te lopen. Bij algemene maatregelen van bestuur, zoals onderhavige wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), is hierbij formeel geen rol weggelegd voor de Eerste en Tweede Kamer.

Vraag 3

De leden van genoemde fracties constateren dat de afgelopen jaren grote besluiten zijn genomen op het luchtvaartdossier die vervolgens door de rechterlijke macht vernietigd zijn. Denk aan de natuurvergunning van Schiphol¹⁴⁸, waarbij volgens eigen stukken vanuit de ministeries een vergunning werd verleend «waaraan juridische risico's kleven, om zo tijd te winnen.» Of denk aan de rechter die onlangs oordeelde dat Rotterdam Airport en Eindhoven Airport wel degelijk een natuurvergunning moeten hebben¹⁴⁹. Of denk aan het feit dat de spoedwijziging LVB – die uw ambtsvoorganger had doorgevoerd – recent alweer door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vernietigd.¹⁵⁰ Is de regering het met genoemde leden eens dat alle betrokken stakeholders in het luchtvaartdossier gebaat zijn bij duurzame juridische zekerheid? Kan de regering met dat oogmerk garanderen dat het ontwerpbesluit dat nu voorligt wel een juridisch deugdelijk en houdbaar besluit zal zijn?

Antwoord

Het is inderdaad voor alle betrokkenen van belang dat juridische duidelijkheid en zekerheid ontstaat rond Schiphol. Daarom is de LVB-wijziging zorgvuldig voorbereid, worden ontvangen adviezen en zienswijzen uitgebreid afgewogen en is rekenschap gegeven van de verschillende rechterlijke uitspraken. Het kabinet doet er dus alles aan om te zorgen voor een juridisch houdbaar LVB en heeft er ook veel vertrouwen in dat dit lukt. Evenwel kunnen geen absolute garanties worden gegeven, omdat uiteindelijk, indien beroep wordt ingesteld, de toetsing aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is.

Vraag 4

Wanneer komt het toegezegde herziene MER¹⁵¹ beschikbaar voor de Tweede en Eerste Kamer, nu dit essentiële informatie betreft voor een zorgvuldige behandeling van het voorliggende ontwerpbesluit?

Antwoord

Het herziene MER wordt tegelijk met het definitieve besluit gepubliceerd. Op vrijdag 19 juni jl. heb ik de aanpak voor de herziening van het MER met uw Kamer gedeeld. Hierin is gedetailleerd beschreven hoe het kabinet invulling zal geven aan het advies.¹⁵²

Vraag 5

Het voorliggende ontwerpbesluit wordt in de aanhef geïntroduceerd als een «*wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van regels voor preferentieel baangebruik*».¹⁵³ Het doel is het

¹⁴⁸ ABRvS, 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9781 en ECLI:NL:RBDHA:2025:9782.

¹⁴⁹ Rb. Gelderland, 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964/ ECLI:NL:RBGEL:2026:2969/ ECLI:NL:RBGEL:2026:2962/ ECLI:NL:RBGEL:2026:2963/ ECLI:NL:RBGEL:2026:29670.

¹⁵⁰ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

¹⁵¹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, p. 2.

¹⁵² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. CB.

¹⁵³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage.

vliegverkeer zoveel mogelijk te concentreren op de primaire banen – waar in theorie minder mensen door geraakt worden – en de secundaire banen bij dichter bevolkt gebied te ontlasten. In een document van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uit november 2024 dat op basis van de Wet open overheid (Woo) openbaar is gemaakt, is echter te lezen: *«Het jaarvolume is van 2013 naar 2017 van ca. 423k naar 495k gegaan en daarop gebleven in 2018 en 2019. Het totaal aantal bewegingen op de Kaagbaan blijft hierin min of meer constant, terwijl het totaal aantal bewegingen op secundaire banen Zwanenburgbaan (van ca. 60k naar ca. 80k) en Aalsmeerbaan (van ca. 60k naar ca. 90k) significant toenemen in die periode. Ook de Polderbaan laat nauwelijks een toename zien (van ca. 140k naar ca. 150k). Uiteraard is het verschil in jaarvolume niet de enige factor die in de tussentijd is gewijzigd en kijk je hier dus naar een gecombineerd effect van wijzigingen. Echter geeft dit wel een duidelijk signaal dat de groei van ca. 423k naar 495k grotendeels is neergekomen op de secundaire banen. Dit is ook wat wij vaak vanuit de omgeving horen.»*¹⁵⁴

Uit het voorgaande blijkt dat de invoering van het preferentieel vliegen is gebruikt voor een groei van bijna 80.000 vluchten boven het LVB 2008 uit, iets wat al die tijd gedoogd is en dat die groei vooral terecht is gekomen op de secundaire banen. Daar zitten nu 50.000 vluchten meer dan voor invoering van het preferentieel vliegen. Het beoogde doel – te weten het verminderen van het gebruik van de secundaire banen – wordt daarmee dus niet gehaald. Integendeel, er wordt gelegaliseerd dat er veel meer gebruik wordt gemaakt van die banen. Hoe past dit besluit daarmee binnen de eisen van doelmatigheid? Wat is de motivatie van de regering om hier toch voor te kiezen?

Antwoord

Het klopt dat de groei van Schiphol de afgelopen jaren voor een groot deel terecht is gekomen op de secundaire banen. Belangrijke oorzaak is dat naarmate de preferente banen «voller» raken het gebruik van de secundaire banen toeneemt bij een groei van het aantal vluchten. Door de preferentieregels vast te leggen wordt geborgd dat de preferente banen zo goed mogelijk worden benut en dat niet onnodig gebruik wordt gemaakt van secundaire banen. Echter, daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat dit besluit niet zou passen binnen de eisen van doelmatigheid.

Het LVB dat nu voorligt kent bovendien een veel breder doel dan alleen de introductie van de regels van het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Er worden meer en nieuwe normen geïntroduceerd om lokaal voor meer bescherming te zorgen. Belangrijk onderdeel is bijvoorbeeld de introductie van meer lokale handhavingspunten (van 35 naar 148 handhavingspunten op het etmaal en van 25 tot 59 in de nacht). In tegenstelling tot het alleen sturen op de baangebruiksregels uit het nieuwe normen en handhavingstelsel zorgen deze handhavingspunten voor een bescherming tegen een verdere groei van geluid als gevolg van de inzet van de secundaire banen. De grenswaarden beperken de mogelijk grotere inzet van deze secundaire banen in de toekomst, op deze manier zal er ook sprake zijn van een beter beschermingsniveau van de omwonenden van de secundaire banen.

Vraag 6

¹⁵⁴ Raadpleegbaar via: link (doc 0757).

Is de regering bekend met de position papers van Henri de Waele¹⁵⁵, hoogleraar internationaal en Europees recht, en Herman Bröring¹⁵⁶, hoogleraar bestuursrecht, zoals zij die hebben opgesteld ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst over het ontwerpbesluit die op 21 april 2026 plaatsvond in de Eerste Kamer? Genoemde leden wensen de regering hierover de navolgende vragen te stellen.

- a. Professor Bröring schrijft in zijn position paper het volgende: *«Gedurende ruim anderhalf decennium is met betrekking tot Schiphol sprake van illegaal handelen en gedoogbeleid, waarbij de rechten van omwonenden tekort is gedaan. De structurele onrechtmatigheid ging gepaard met een groei van het vliegverkeer tot 500.000 vliegbewegingen. In dit licht zou het ontwerpLVB met zijn maximumaantal van 500.000 vliegbewegingen kunnen worden gepercipieerd als een witwasoperatie.»* Begrijpt de regering op welke gronden het ontwerpbesluit als een witwasoperatie zou kunnen worden gezien? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zal aan het ontwerpbesluit veranderd moeten worden om deze risico's weg te nemen?

Antwoord

Deze vraag gaat in wezen over met welke uitgangssituatie de LVB-wijziging moet worden vergeleken. Sinds 2010 worden naar aanleiding van het Aldersakkoord de regels van preferentieel baangebruik toegepast, het zogeheten Nieuw Normen- en Handavingsstelsel (NNHS). Eerst via een experiment en vanaf 2015 door middel van het zogenaamde anticiperend handhaven. Binnen de afspraken van het Aldersakkoord waren 500.000 vliegtuigbewegingen toegestaan. De regels van het NNHS zijn echter om verschillende redenen nooit vastgelegd. Daardoor is het vigerende kader nog het LVB zoals dat in 2008 tot stand is gekomen. Daarin is een stelsel met handavingspunten voor geluid vastgelegd. Dit stelsel biedt met de huidige operatie van Schiphol ruimte voor minder vliegtuigbewegingen.

In juli 2024 heeft de Hoge Raad, gelet op de jarenlange toepassing van het NNHS in de praktijk, bepaald dat de praktijksituatie met 500.000 vliegtuigbewegingen het uitgangspunt is geworden. Toepassing van bestaande vastgelegde regels van het LVB 2008 met minder vliegtuigbewegingen tot gevolg, moet volgens de Hoge Raad worden gezien als een exploitatiebeperking waar op basis van de EU-Geluidverordening¹⁵⁷ een balanced approach-procedure voor moet worden doorlopen.

In zienswijzen van omwonenden komt veelal terug dat zij vinden dat de vergelijking met het LVB 2008 zou moeten prevaleren. Dit lijkt ook in de aangehaalde passage van Professor Bröring het geval. Om te voorkomen dat deze discussie over de referentiesituatie afbreuk kan doen aan de onderbouwing van het LVB zijn in het MER vergelijkingen met beide referentiesituaties opgenomen. Zoals aangegeven in de reactienota naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt dit bij de herziening van het hoofdrapport van het MER ook onderdeel van het hoofdrapport.

Los van de vraag met welke referentie wordt vergeleken moet het kabinet zorgen voor een goede afweging van alle belangen en een balans

¹⁵⁵ Raadpleegbaar via: [link](#).

¹⁵⁶ Raadpleegbaar via: [link](#).

¹⁵⁷ Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG (PbEU 2014, L 173).

daartussen. Naar het oordeel van het kabinet is daar met voorliggende LVB-wijziging sprake van.

- b. Genoemde hoogleraar concludeert verder in de inleiding het volgende: «*Mijn algemene bevinding is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid vatbaar zijn voor twijfel, met name in termen van zorgvuldigheids- en motiveringseisen, terwijl in elk geval de handhaafbaarheid beneden de maat is*». Wat is de reactie van de regering daarop? Heeft de regering soortgelijke signalen van ambtenaren ontvangen? Zo ja, kan de regering concreet aangeven wat die signalen waren en op welke wijze deze hebben geleid tot aanpassingen in het beleid van de afgelopen jaren of het voorliggende ontwerpbesluit?

Antwoord

Hoogleraar Bröring geeft in de inleiding aan zijn paper te baseren op het geluidsaspect en geeft aan dat het onderwerp geluidsnormering bijzonder complex is. Dat laatste wordt door het kabinet erkend. Het beeld over de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt niet gedeeld. De LVB-wijziging is zorgvuldig voorbereid. Adviezen en zienswijzen zijn uitgebreid afwogen, waaronder adviezen van de ILT en LVNL over de uitvoerbaarheid. Het voorliggende ontwerp is hierop aangepast en aangevuld, bijvoorbeeld ten aanzien van gehanteerde definities, het instrument van de Zich Ontwikkellende Geluidbelasting (ZOG) om gedurende een gebruiksjaar de vulling van de handhavingspunten voor geluid te kunnen monitoren en de onderbouwing in de Nota van toelichting.

Voor wat betreft de bevinding van Bröring dat getwijfeld kan worden over de rechtmatigheid en de uitvoerbaarheid van de LVB-wijziging moet verder worden opgemerkt dat dit is gebaseerd op zijn stelling dat er onzekerheden zouden kunnen bestaan tussen het voldoen van de voorgenomen wijziging aan de in artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart opgesomde gelijkwaardigheidscriteria. De toets van gelijkwaardige bescherming is in het kader van het MER uitgevoerd en terug te vinden op pagina 27 van het hoofdrapport:

Tabel 3-2: Toets aan de gelijkwaardigheidscriteria (woning- en inwonersituatie 2024)

Aspect	Criterium	Norm	VA _{org}	VA _{ref}
Geluidbelasting	Aantal woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) L _{den} of meer	12.900	7.900	6.200
	Aantal ernstig gehinderden met een geluidbelasting van 45 dB(A) L _{den} of meer	307.500	222.500	184.000
	Aantal woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) L _{nacht} of meer	16.300	6.600	3.900
	Aantal ernstig slaapverstoorden met een geluidbelasting van 40 dB(A) L _{nacht} of meer	53.000	23.300	15.200
Externe veiligheid	Aantal woningen met een plaatsgebonden risico van 10 ⁻⁶ of hoger	2.320	913	542
Lokale luchtkwaliteit	Uitstoot van stikstofoxide (NO _x) in gram per ton MTOW	72,6	70,2	70,4
	Uitstoot van Vluchtige Organische Stoffen (VOS) in gram per ton MTOW	9,2	5,5	4,9
	Uitstoot van zwaveldioxide (SO ₂) in gram per ton MTOW	5,7	5,7	5,6
	Uitstoot van fijnstof (PM ₁₀) in gram per ton MTOW	0,4	0,2	0,2

Uit de tabel blijkt dat de voorgenomen activiteit op alle aspecten voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria.

- c. Professor Bröring geeft – niet als enige – aan dat het LVB 2008 als referentiesituatie dient te worden gezien en dat de kernvraag is hoe dit ontwerpbesluit zich verhoudt tot het LVB 2008. Is de regering dat met hem eens? Zo nee, kan de regering op juridische gronden beargumenteren waarom deze hoogleraar het fout ziet?

Antwoord

Zie hiervoor het antwoord op onderdeel a van deze vraag.

- d. Professor De Waele stelt in zijn position paper expliciet het volgende: *«de portee van de supranationale jurisprudentie terzake [blijft] dat er hoe dan ook niet zomaar aan de grondrechten van de getroffen burger voorbij kan worden gegaan. Het EVRM en een bestendige lijn van het EHRM maken duidelijk dat diverse grondrechten op zich beperkt kunnen worden; daarbij moet dan wel die beperking geschikt zijn om het doel te bereiken, en niet verder gaan dan noodzakelijk. Artikel 8 EVRM correspondeert met artikel 7 van het EU-Handvest van de Grondrechten, waar het Hof van Justitie in Luxemburg op toeziet. Ingevolge diens voorrangsbeginsel dient bescherming van het recht dat is opgenomen in deze bepaling steeds te prevaleren boven eventueel toepasselijke nationale en Europese wetgeving. Het oordeel van de Hoge Raad uit 2024 dat een procedure conform de balanced approach-verordening doorlopen had moeten worden laat onverlet dat die regeling als zodanig eveneens ondergeschikt blijft aan toepassing van het EU-Handvest.»* Is de regering het met deze hoogleraar eens dat de grondrechten altijd prevaleren boven verplichtingen uit de balanced approach-procedure? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Voordat wordt ingegaan op de stelling van hoogleraar De Waele wordt kort toegelicht wat de verhouding is tussen het EU-Handvest en het EVRM. Dit ter verduidelijking van het verschillende toepassingsgebied van beide bronnen van mensenrechten.

Status Handvest en EVRM

De bescherming van grondrechten binnen de Europese Unie is gebaseerd op drie bronnen: de algemene beginselen van het Unierecht, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Het Handvest heeft daarbij dezelfde juridische status als het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en behoort daarmee tot het primaire Unierecht. De instellingen van de Unie, waaronder de Europese wetgever (de Raad en het Europees Parlement), zijn bij de uitoefening van hun bevoegdheden gebonden aan het Handvest. Dit betekent dat ook het secundaire Unierecht, zoals verordeningen en richtlijnen, in overeenstemming moet zijn met de in het Handvest gewaarborgde grondrechten. Daarnaast zijn nationale autoriteiten verplicht deze grondrechten te respecteren wanneer zij EU-wetgeving toepassen (bijv. de EU-Geluidverordening). De toepasselijkheid van het Handvest is beperkt tot situaties waarin lidstaten het Unierecht uitvoeren. Wanneer het gaat om zuiver nationale wetgeving die buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt, zijn nationale wetgevers primair gebonden aan het EVRM.

Reactie op standpunt De Waele

De Hoge Raad heeft in juli 2024 geoordeeld dat de voorgenomen experimenteerregeling in combinatie met het stoppen met anticiperend handhaven niet was toegestaan zonder dat hiervoor een «balanced

approach-procedure» werd doorlopen. Deze procedure is beschreven in de EU-Geluidverordening. Zoals hiervoor is toegelicht is de Nederlandse Staat bij het toepassen van de EU-Geluidverordening gebonden aan het EU-Handvest. Aangezien de procedure onderdeel is van het EU-recht, kan ervan uit worden gegaan dat de procedure in lijn is met het EU-Handvest. Ook de EU-wetgever is immers gebonden aan het EU-Handvest.

De opmerking van hoogleraar De Waele duidt erop dat bij de aanpak van geluidhinder niet alleen het proces zoals beschreven in de EU-Geluidverordening moet worden toegepast, maar ook rekening moet worden gehouden met de bescherming van de grondrechten van burgers. Het kabinet is het met dit standpunt eens en heeft dit ook gedaan met de voorliggende LVB-wijziging. De LVB-wijziging beoogt immers het beëindigen van het anticiperend handhaven en het invoeren van een driedubbel slot op de deur als het gaat om de bescherming tegen geluidhinder. Eén van deze sloten betreft het maximaliseren van het aantal vliegtuigbewegingen op de luchthaven tijdens het etmaal en in de nacht. Zonder het volgen van de balanced approach-procedure uit de EU-Geluidverordening kon dit aantal niet worden vastgelegd. Dit is in lijn met het oordeel van de Hoge Raad. Boven op het maatregelenpakket dat de geluidbelasting terugdringt, bevat de LVB-wijziging nog meer maatregelen die omwonenden beter beschermen (bijv. de toename van het aantal handhavingspunten). Het kabinet is dan ook van oordeel dat met de voorliggende LVB-wijziging omwonenden beter worden beschermd dan de huidige praktijk.

- e. Volgens deze hoogleraar bewijst het ontwerpbesluit slechts lippen-dienst aan «(het belang) van de mensenrechten». Hij vervolgt: «Aan (het belang) van de mensenrechten». Hij vervolgt «Artikel 8 EVRM (en naar analogie artikel 7 van het EU-Handvest) laten ruimte om de betrokken belangen af te wegen, en op die basis eigenstandige politieke keuzes te maken. Hoe dit echter in casu gestalte heeft gekregen blijft ten enenmale onduidelijk. Ofschoon de regering erkent dat grondrechten van burgers ingeperkt worden, ontbreken nadere details over hoe de essentiële afwegingen ten gronde gemaakt zouden zijn, en hoe de diverse belangen in het geding tegenover elkaar zijn afgezet. Ondanks de bijkomende maatstaf van het Totaal Volume Geluid blijft zodoende volstrekt onduidelijk hoe men op het getal 478.000 heeft kunnen uitkomen. Daarmee is niet goed vast te stellen of het gekozen aantal als aanvaardbaar maximum valt te rechtvaardigen op basis van de juridische noodzakelijkheidseis. Die afweging is enkel in alle zuiverheid te maken wanneer op basis van duidelijke en aanvaardbare criteria wordt bepaald welke daadwerkelijke geluidsbelasting nog compatibel is met de (inbreuk op de) grondrechten van omwonenden, waarbij uit art. 8 EVRM en art. 2 EU-Handvest tevens een basisrecht op (milieu)gezondheid kan worden afgeleid. Dit klemmt te meer nu uit de Milieueffectrapportage Schiphol 2026 blijkt dat linksom of rechtsom sprake zal blijven van ten minste 150.000 ernstig gehinderden en 16.200 ernstig slaapverstoorden. Op voorhand mag betwijfeld worden of een dergelijke uitkomst proportioneel is, waarnaast er bovendien op valt te wijzen dat het Ministerie van I&W in zijn hoofdlijnenbrief Schiphol van juni 2022 zelf indiceerde dat het maximale aantal verantwoorde vluchten op 440.000 zou liggen.» Kan de regering puntsgewijs reageren op deze kritiek? Kan de regering de nadere details over hoe de essentiële afwegingen gemaakt zijn en hoe de diverse belangen tegenover elkaar zijn afgezet verstrekken? Zo nee, waarom niet? Welke duidelijke en aanvaardbare criteria zijn gebruikt om te bepalen welke geluidsbelasting nog compatibel is met de grondrechten van omwonenden volgend uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Antwoord

In de nota van toelichting bij het ontwerpLVB wordt de verhouding van deze LVB-wijziging tot artikel 8 EVRM nader geduid. Bij het reguleren van de luchthaven Schiphol spelen enerzijds de economische belangen van de Nederlandse Staat en de luchtvaartsector en anderzijds de belangen van de individuele omwonenden die ten gevolge van de operatie op de luchthaven worden geconfronteerd met geluidsoverlast. Zoals in de Hoofdlijnenbrief Schiphol in 2022 is aangegeven heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat een nieuwe balans moet worden gevonden tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden.¹⁵⁸ Uit onderzoek is gebleken dat in de omgeving van de luchthaven Schiphol de absolute geluidhinder niet afnam, ondanks alle inspanningen van de Staat.¹⁵⁹ Het vastgestelde geluidsprobleem rond de luchthaven is vertaald in een geluidsdoel en dat doel is vastgelegd in het Actieplan omgevingslawaaï Schiphol 2024–2029. Het geluidsdoel heeft de Staat bepaald binnen de beoordelingsruimte («margin of appreciation») die hem toekomt op grond van artikel 8 EVRM. Het kabinet heeft als doel een geluidreductie van 20% te realiseren. Daarmee wordt de leefomgeving rond de luchthaven aantoonbaar verbeterd en tegelijkertijd blijft de hub-functie van Schiphol, inclusief de economische meerwaarde ervan voor Nederland, behouden.

Het behalen van dit geluidsdoel (per 1 november) is alleen mogelijk na het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak («balanced approach»). Deze procedure is dwingend voorgeschreven op grond van de EU-Geluidverordening. De EU-Geluidverordening dwingt de Nederlandse Staat om de meest kosteneffectieve maatregelen te nemen, die noodzakelijk zijn om het vooraf bepaalde geluidsdoel te behalen. Daarnaast bepaalt de verordening dat geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen slechts kunnen worden ingevoerd wanneer andere maatregelen niet voldoende zijn om de specifieke doelstellingen inzake de bestrijding van geluidshinder te halen. Dit wordt ook bevestigd door de Hoge Raad in zijn arrest van 12 juli 2024.

De uitkomst van de doorlopen balanced approach-procedure betreft een maatregelenpakket waarmee een eerste fase (15%) van het geluidsdoel wordt behaald. De maatregelen die tijdens de procedure in kaart werden gebracht waren niet voldoende om het geluidsdoel te behalen, waardoor een exploitatiebeperking noodzakelijk bleek. Het aantal vliegtuigbewegingen (478.000 waarvan 27.000 in de nacht) is de uitkomst van dit nauwkeurige en verplichte proces. Conform de EU-Geluidverordening sluit de uitkomst van berekeningen aan bij het vastgestelde geluidsdoel. Er is met andere woorden geen sprake van een *gekozen* aantal vliegtuigbewegingen.

Vraag 7

Is de regering het met genoemde leden eens dat indien mensenrechten volgend uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in het geding komen of zelfs geschonden worden, het oordeel van de Hoge Raad inzake de experimenteerregeling¹⁶⁰ – als die al veralgemeniseerd zou mogen worden – nooit in de weg kan staan van het zekerstellen dan wel herstellen van die grondrechten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

¹⁵⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

¹⁵⁹ Actieplan omgevingslawaaï luchthaven Schiphol 2024–2029, p. 26.

¹⁶⁰ HR, 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

Op 12 juli 2024 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een beperking van de operationele capaciteit (het aantal vliegtuigbewegingen) op de luchthaven Schiphol – wegens een geluidsgelateerde actie – alleen is toegestaan na het zorgvuldig doorlopen van de balanced approach-procedure. De Hoge Raad komt tot deze uitspraak nadat de Staat het voornemen had om het anticiperend handhaven te beëindigen en een experimenteerregeling in te voeren. Hiervan heeft de Hoge Raad geoordeeld dat dit niet kan worden doorgevoerd zonder dat hiervoor een balanced approach-procedure is doorlopen en gaat hierbij uit van 500.000 aantal vliegtuigbewegingen als referentiepunt. Dit oordeel werkt ook door bij een wijziging van het LVB die gevolgen heeft voor de geluidomgeving van de luchthaven en waardoor de capaciteit wordt verlaagd ten opzichte van het op dat moment toegestane aantal vliegtuigbewegingen.

Bij de toepassing van de EU-Geluidverordening is de Staat gebonden aan het EVRM en het EU-Handvest. De doorlopen balanced approach-procedure, die is gestart wegens een geconstateerd geluidsprobleem en waarbij het geluidsdoel is vastgesteld na een belangenafweging, is volgens het kabinet in lijn met het EVRM en het EU-Handvest.

Vraag 8

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stelt bij de totstandkoming van het voorliggende ontwerpbesluit de mogelijkheden en onmogelijkheden van de balanced approach centraal. Dat begint al bij het hanteren van 500.000 vluchten – die geen enkele wettelijke status heeft – als startpunt voor de balanced approach. En loopt door tot aan de reactie op het rapport van de Commissie mer met de boodschap dat aanpassingen aan het concept-LVB – die de Commissie mer nodig acht om een vanuit het EVRM vereiste afgewogen belangenafweging te kunnen maken – alleen kunnen voor zover die binnen de mogelijkheden van de balanced approach¹⁶¹ passen. Hoe verhouden die keuzes zich tot hetgeen hoogleraar De Waele aangeeft?

Antwoord:

Hoewel het getal 500.000 niet is vastgelegd in wet- en regelgeving, heeft dit getal wel een juridisch relevante status. Sinds 2015, na advies van de Alderstafel, werd 500.000 vliegtuigbewegingen de limiet voor de luchthaven Schiphol. Bij de beoordeling van de vraag of met de experimenteerregeling en het stoppen met anticiperend handhaven sprake is van een exploitatiebeperking in de zin van EU-Geluidverordening, stelt de Hoge Raad vast dat het geval is, omdat «*de voorgenomen maatregelen gevolgen hebben voor de operationele capaciteit van de luchthaven, door het huidige aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000 te beperken*».¹⁶² Dat 500.000 vliegtuigbewegingen als uitgangspunt is genomen bij de start van de balanced approach-procedure sluit niet alleen aan bij de feitelijke situatie, maar ook was afwijken hiervan – gelet op het arrest van de Hoge Raad – rechtens niet toegestaan.

De geluidhinder van de vliegtuigbewegingen op de luchthaven leidt tot een inmenging op het recht op bescherming van het privéleven (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)) van omwonenden. Het besluitvormingsproces dat leidt tot de inmenging moet eerlijk zijn en op passende wijze rekening houden met de belangen van een ieder die door artikel 8 EVRM worden beschermd. De Staat moet een afweging maken tussen de concurrerende belangen en daarbij de proportionaliteit van de inbreuk op de door artikel 8 EVRM gegarandeerde rechten meewegen. De Staat moet met andere woorden een «fair

¹⁶¹ *Kamerstukken I* 2025/26, 31 936, BQ.

¹⁶² Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, r.o. 3.3.4.

balance» bereiken, zodat er geen sprake is van een ongerechtvaardigde inmenging. Het komt erop neer dat sinds 2006 de Staat bezig is met het realiseren van een groot aantal maatregelen om de geluidbelasting (en daarmee de geluidhinder) in de omgeving van Schiphol te beperken. Bij de regulering van de luchthaven Schiphol is telkens oog geweest voor de verschillende belangen. Sinds de Hoofdlijnenbrief 2022 heeft de Staat erkend dat een nieuwe balans moest worden gevonden tussen deze belangen.¹⁶³ Daarnaast dient de Staat bij de regulering van Schiphol rekening te houden met de geldende wet- en regelgeving, waaronder de EU-Geluidverordening. Dit wordt ook bevestigd door de Hoge Raad. De Waele geeft aan dat hij niet begrijpt waarom het kabinet de nachtvluchten op Schiphol continueert. De EU-Geluidverordening bepaalt in belangrijke mate de mogelijkheden van het kabinet om geluidreducerende maatregelen voor de luchthaven Schiphol op te leggen. Deze verordening moet worden toegepast zodra sprake is van een geluidsgerateerde actie die leidt tot een exploitatiebeperking. Dit wordt ook door de Hoge Raad bevestigd.¹⁶⁴ Op grond van de balanced approach-procedure kan het kabinet geen maatregelen opleggen die niet kosteneffectief zijn om het gestelde geluidsdoel te halen. Het kabinet dient zich te houden aan de systematiek uit de EU-Geluidverordening; zowel voor maatregelen op het etmaal als in de nacht. Het simpelweg schrappen van alle nachtvluchten is niet toegestaan zonder het doorlopen van een balanced approach-procedure. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat het belangrijk is om te zorgen voor een verdere verstillings in de nacht. Daarom is in het coalitieakkoord afgesproken om de geluidsoverlast voor de omgeving terug te dringen en daarvoor een nieuwe balanced approach-procedure te doorlopen waarin wordt vastgelegd dat Schiphol in 2030 tussen 23.00 en 7.00 uur 50% stiller wordt, ten opzichte van 2024. Daar wordt een nachtsluiting tussen 00.00u–05.00u in meegenomen.

Vraag 9

Als de grondrechten van omwonenden dat vereisen en het nodig zouden maken om het aantal vluchten op Schiphol onder het huidige bedachte plafond van 478.000 VTB vast te stellen, in plaats van te stellen dat dit niet kan vanwege de balanced approach, zou het uitgangspunt niet moeten zijn om daadwerkelijk dat lagere plafond te hanteren? Daarmee de grondrechten te borgen en vervolgens de partijen die legitieme rechten bezitten en financieel getroffen worden door dit besluit financieel te compenseren? Daarbij de normale factoren meenemend als daadwerkelijke economische waarde van een slot, het gangbare ondernemersrisico en incalculerend dat marktpartijen als Schiphol zelf in publieke uitingen toegaven dat de exploitatie op een «juridisch moeras» en een «juridisch instabiele situatie» was gebouwd en sprake was een gedoogde situatie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom doet de regering dit dan niet?

Antwoord

Er zijn geen grondrechten die rechtstreeks leiden tot (de berekening van) een specifiek toegestaan aantal vliegtuigbewegingen. Grondrechten brengen met zich mee dat een goede belangenafweging wordt gemaakt en dat inmenging op deze grondrechten op een deugdelijke manier juridisch wordt verankerd. Die afweging heeft het kabinet gemaakt en de verankering vindt plaats middels de ontwerpwijziging van het LVB.

De vraag gaat daarnaast uit van de hypothese dat de Staat een getal voor het maximumaantal vliegtuigbewegingen kan kiezen. De balanced approach-procedure start echter met een vooraf vastgesteld geluidsdoel. Bij de vaststelling van dit geluidsdoel worden de verschillende belangen

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432.

¹⁶⁴ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, r.o. 3.3.3.

tegen elkaar afgewogen. Het is op grond van de EU-Geluidverordening niet toegestaan om vooraf vast te stellen welk aantal vliegtuigbewegingen correspondeert met het behalen van het geluidsdoel. Het aantal vliegtuigbewegingen dat correspondeert met het behalen van het geluidsdoel is een uitkomst van berekeningen.

Vraag 10

De laatste tijd zijn beslissende uitspraken gedaan door onder meer de Raad van State, het toetsingsadvies van de Commissie mer, de conclusies van de universiteit Antwerpen over dat helemaal niet zeker is dat omwonenden genoeg beschermd worden tegen schadelijke emissies van de luchtvaart. Ook vindt er na 25 jaar nu wel een nieuw onderzoek van de Gezondheidsraad plaats. En de kritiek van Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat er eerst een natuurvergunning moet zijn is helder, evenals dat de maatregelen van de balanced approach daadwerkelijk gerealiseerd worden én bewezen effect hebben voor invoering van het LVB. Ondanks dit allemaal heeft de regering steeds aangegeven dat omwille van de rechtsbescherming het ontwerpbesluit toch onverwijld en met spoed moet worden doorgezet. Over wiens rechtsbescherming heeft de regering het dan? En wat is rechtsbescherming waard als hetgeen waar een beroep op kan worden gedaan, neerkomt op het blootgesteld worden aan een geluidsbelasting die veel hoger ligt dan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), de luchtkwaliteit niet gegarandeerd is en de huidige niet legitieme basis van Schiphol als basis is gebruikt? Is er dan niet vooral heel veel zekerheid om je op niets te beroepen? Graag ontvangen genoemde leden een reactie hierop van de regering

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 inwerkingtreding van de wijziging worden alle 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 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. Er is onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing om een absolute grenswaarde voor de verschillende stoffen vast te stellen. De bescherming die het LVB biedt is naar huidig inzicht voldoende.

Ten aanzien van Ultra Fine Particles (UFP) is in het MER een inschatting gemaakt van de effecten van de voorgenomen activiteit op de UFP-concentraties op en nabij het luchthaventerrein. Daaruit blijkt dat door de voorgenomen activiteit de concentraties UFP gelijk blijven of verbeteren ten opzichte van de huidige praktijk 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 ontwerpwijsingsbesluit 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 11

Is de regering bereid om met enig detail een jaarlijks overzicht te geven van alle kosten die vanuit alle betrokken ministeries gemaakt zijn vanaf 2018 voor Schiphol, daarbij inbegrepen de kosten voor externe advisering, inhuur en wat dies meer zij?

Antwoord

Er worden geen kosten gemaakt voor Schiphol. Schiphol is een bedrijf dat zelf zorgdraagt voor de bedrijfsvoering en daarvoor geen ondersteuning ontvangt vanuit de overheid. Vanuit de Rijksoverheid wordt beleid gemaakt om de algemene belangen rond Schiphol te borgen. Dit gaat om de bereikbaarheid van Nederland en het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie en om beperking van impact van Schiphol op de leefomgevingskwaliteit en het milieu. Het is niet mogelijk om daarvoor vanaf 2018 een overzicht van alle kosten te geven. Vanaf 2022 is de beleidsvorming rond Schiphol geïntensiveerd en is het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol opgericht. Het jaarlijks budget van dat programma van € 15 miljoen geeft een indicatie van de kosten. Dit behelst onder andere kosten voor personeel, inhuur en externe adviezen en onderzoek, bijvoorbeeld in het kader van de MER.

Groei, hubfunctie en RBV-zaak

Vraag 12

In de RBV-zaak concludeerde de rechtbank het volgende:
*«De Staat heeft steeds de «hubfunctie» en de groei van Schiphol vooropgesteld. Eerst is onderzocht wat nodig is om die functie te waarborgen.»*¹⁶⁵

Is de regering bekend met het onderzoek van CE Delft «Brede welvaart en de omvang van Schiphol. De wereld in 250.000, 375.000 en 500.000 vluchten»?¹⁶⁶ Genoemde leden hebben hierover de volgende vragen voor de regering:

- a. Is de regering bereid om een inhoudelijke reactie te geven op de belangrijkste bevindingen en analyses uit dit rapport, in het bijzonder op de conclusie dat vanuit het perspectief van brede welvaart een kleinere omvang van Schiphol mogelijk gunstiger uitpakt dan het handhaven van de huidige of grotere omvang?

Antwoord

Het rapport van CE Delft is opgesteld in opdracht van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS). Het kabinet waardeert de inzet van de MRS om de discussie over de toekomst van Schiphol te verrijken met een bredere blik op welvaart, waarbij aspecten als gezondheid, klimaat en leefomgeving nadrukkelijk worden betrokken. Het belang van een goede balans tussen internationale bereikbaarheid, leefomgevingskwaliteit en klimaatdoelen wordt door het kabinet onderschreven.

¹⁶⁵ Rb. Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

¹⁶⁶ Raadpleegbaar via: https://ce.nl/wp-content/uploads/2026/02/CE_Delft_250108_Brede_welvaart_en_de_omvang_van_Schiphol_Def.pdf.

Deze integrale afweging vormt ook de basis van het huidige Schiphol-beleid. Daarbij zijn de afgelopen jaren diverse onderzoeken uitgevoerd, waaronder milieueffectrapportages, maatschappelijke kosten-baten-analyses en impactanalyses. Op basis daarvan is een maatregelenpakket vastgesteld, inclusief een plafond van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar, waarvan 27.000 in de nacht. Voor deze maatregelen is een balanced approach-procedure doorlopen. Het ontwerp van een integrale wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB), dat momenteel in de Kamer voorligt, vormt het sluitstuk van deze aanpak.

Tegelijkertijd roept het rapport van CE Delft verschillende vragen op. Zo wordt in het rapport een zogenaamde steady-state-analyse gehanteerd, waardoor alleen eindsituaties worden beschouwd en (negatieve) effecten van de transitie naar deze situaties buiten beschouwing blijven. De vraag is hoe significant de transitie-effecten zouden zijn en of daarmee de beschouwde eindsituaties wel realistisch zijn. Verder worden reistijdefecten niet gekwantificeerd en wordt bijvoorbeeld cargo buiten beschouwing gelaten, terwijl uit andere studies blijkt dat hier significante effecten kunnen optreden. Het is de vraag hoeveel impact deze keuzes in de onderzoek aanpak hebben op de conclusies van het rapport. Ook lijken bijvoorbeeld aannames die zijn gedaan over de effecten op luchtkwaliteit niet congruent met eerdere studies van RIVM. Het is daarom van belang de uitkomsten van het rapport in de juiste context te bezien. Het ministerie zal hierover met de MRS en CE-Delft in gesprek gaan.

- b. Welke consequenties verbindt de regering aan deze bevindingen voor het voorliggende ontwerpbesluit en voor de daarin gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van het behoud van de hubfunctie en het aantal vliegtuigbewegingen?

Antwoord

De vraag hoeveel hinder tegenover de economische meerwaarde van Schiphol mag staan, is in de kern een politieke vraag. 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 een belangrijk aspect in de besluitvorming geweest, 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 Hoofdpijnenbrief 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.

De afwegingen omtrent de fair balance zijn voortdurend gedegen en democratisch gelegitimeerd 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) en overige publieke belangen 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.

- c. De onderzoekers kwalificeren hun onderzoek als een verkennende studie. Deelt de regering de opvatting dat de resultaten aanleiding

geven tot nader, toetsend onderzoek naar de relatie tussen de omvang van Schiphol, de hubfunctie en brede welvaart? Zo ja, is de regering bereid een dergelijk vervolgonderzoek te laten uitvoeren en deze Kamer over de onderzoeksopzet en uitkomsten te informeren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan. Aanvullend onderzoek zal niet tot wezenlijk nieuwe inzichten leiden. In de kern blijft de balans tussen verschillende belangen een politieke afweging. Zie ook het antwoord op onderdeel b van deze vraag.

- d. Indien de regering niet voornemens is een dergelijk vervolgonderzoek uit te voeren: op welke empirische onderbouwing baseert zij dan de aanname dat instandhouding van de huidige hubfunctie noodzakelijk is vanuit het oogpunt van brede welvaart?

Antwoord

De zinsnede «Op basis van de gehanteerde assumpties is een adequate bereikbaarheid van Nederland de komende jaren geborgd is bij 440.000 vluchten op Schiphol» volgt uit de bestemmingsanalyse die eerder is uitgevoerd. Het blijft zeer moeilijk om wetenschappelijk te onderbouwen waar de grens ligt van het aantal vliegtuigbewegingen dat minimaal nodig is om de kwaliteit van het netwerk op Schiphol te borgen. Uiteindelijk is een balanced approach procedure doorlopen om te komen tot passende maatregelen en een passende omvang van de luchthaven Schiphol. Het resultaat wordt vastgelegd in het LVB.

Zie verder het antwoord op 12b.

Vraag 13

Kan de regering een uitgebreide onderbouwing aan deze Kamer doen toekomen – vanuit het perspectief van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – waarom nachtvluchten op Schiphol moeten worden toegestaan? Daarbij meenemend dat veel andere grotere luchthavens – ook zij die als hub fungeren – wel een nachtsluiting hebben?

Antwoord

Zoals toegelicht bij het antwoord op vraag 6, d) moet een onderscheid worden gemaakt tussen het toepassingsgebied van het EU-Handvest en het EVRM. De toepasselijkheid van het Handvest is beperkt tot situaties waarin lidstaten het Unierecht uitvoeren. Wanneer het gaat om zuiver nationale wetgeving die buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt, zijn nationale wetgevers primair gebonden aan het EVRM.

Voor de verenigbaarheid van nachtvluchten op Schiphol in het licht van het EVRM dient te worden opgemerkt dat er geen absoluut recht bestaat op een volledig ongestoorde woon- en leefomgeving, en ook niet op een onbeperkte economische exploitatie van infrastructuur. In het bijzonder vereist artikel 8 EVRM een belangenafweging tussen enerzijds de bescherming van omwonenden tegen geluidshinder en anderzijds het algemene belang van bereikbaarheid, economische activiteit en de functie van Schiphol als internationaal knooppunt. Er geldt een ruime beoordelingsmarge («margin of appreciation») voor de Staat, mits de gemaakte keuzes berusten op een zorgvuldige en kenbare afweging.

Tegen deze achtergrond kan het toestaan van nachtvluchten juridisch gerechtvaardigd zijn indien voldoende mitigerende maatregelen worden getroffen en de nadelige gevolgen voor de leefomgeving worden beperkt tot een aanvaardbaar niveau. Artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM beschermt bovendien economische belangen en ondernemingsvrijheid,

hetgeen relevant is voor luchtvaartmaatschappijen en de hubfunctie van Schiphol. Tevens is Schiphol de enige luchthaven in Nederland die in de nachtelijke uren geopend is.

Beperkingen op nachtoperaties zijn mogelijk, maar moeten steeds worden onderbouwd met een legitiem doel en voldoen aan de eis van proportionaliteit, waarbij ook de internationale concurrentiepositie van de luchthaven een rol kan spelen. Bovendien dient voor geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen van een luchthaven met de omvang van Schiphol op grond van de EU-Geluidverordening een balanced approach-procedure gevolgd te worden. De toepassing van deze verordening vereist dat de Staat zich houdt aan het Unierecht. Voor Schiphol is een dergelijke procedure recent afgerond, hetgeen onder andere geleid heeft tot het beperken van het jaarlijks toegestane aantal nachtvluchten van 32.000 naar 27.000. Dit aantal wordt met de LVB-wijziging vastgelegd.

Het gegeven dat een beperkt aantal andere grote (hub-)luchthavens (gedeeltelijke) nachtsluitingen kennen, is in juridisch opzicht niet doorslaggevend, omdat dergelijke verschillen voortvloeien uit nationale beleidsruimte en lokale omstandigheden en niet uit een uniforme verdragsrechtelijke norm. Het EVRM en het EU-Handvest verplichten dus niet tot een nachtsluiting, maar laten de uitkomst over aan een evenwichtige beleidsafweging waarin zowel gezondheids- en leefomgevingsbelangen als economische en maatschappelijke belangen worden betrokken.

Overigens zal het kabinet tot slot invulling geven aan de afspraak uit het coalitieakkoord dat Schiphol in de nacht in 2030 50% stiller is dan in 2024. Hiervoor zal een balanced approach-procedure doorlopen worden.

Vraag 14

Kan de regering in het antwoord op de voorgaande vraag meenemen dat Schiphol zelf een nachtsluiting voorstond als onderdeel van het achtpuntenplan, totdat met het aantreden van de huidige directeur dat plotsklaps weer veranderde? Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van een nachtsluiting voor Schiphol? En als die niet bekend zijn: is de regering bereid dat te onderzoeken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Een vorm van gedeeltelijke nachtsluiting was inderdaad onderdeel van het destijds door Schiphol gepresenteerde Achtpuntenplan. Zowel de maatschappelijke als de sectoreffecten van verschillende vormen van nachtsluiting zijn onderzocht en de resultaten hiervan zijn met de Tweede Kamer gedeeld.¹⁶⁷ Het betreft hier geen onderzoek volgens de officiële systematiek van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Desalniettemin geven de uitgevoerde onderzoeken een uitgebreid beeld van de te verwachten economische en maatschappelijke effecten.

De conclusies van de uitgevoerde impactanalyse nachtsluiting zijn dat iedere vorm van nachtsluiting impact heeft op de sector. Bij een sluiting van minimaal 5 uur in alle gevallen op Transavia en een aantal vrachtpartijen. Afhankelijk van de vorm ook op andere maatschappijen en KLM/de hubfunctie van Schiphol. Voor luchtvaartmaatschappijen die beschikken over nachtslots op Schiphol die hun vluchten zullen willen verplaatsen naar de randen van de nacht, bestaan er in de latere nacht en vroege ochtend weinig mogelijkheden voor het uitvoeren van vluchten, omdat er geen extra capaciteit is op die momenten. Verplaatsen van de vluchten is dus niet in alle gevallen mogelijk en zij zullen hun vluchten dan deels

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 529.

verplaatsen naar de randen van de nacht en deels niet meer uit kunnen voeren. Aan de andere kant is een aaneengeschakelde periode van rust positief voor omwonenden, maar verplaatsing van vluchten uit de uren waar de nachtsluiting in valt naar andere tijdstippen (bijvoorbeeld in de avond), leidt ook tot extra hinder in de randen van de nacht. Tot slot is bij een nachtsluiting op Schiphol geen andere luchthaven in Nederland 's nachts open, waardoor vliegtuigen geen uitwijkmogelijkheden in Nederland hebben. Dit geldt bijvoorbeeld bij vertraging, of vertraging naar andere Nederlandse luchthavens zoals Eindhoven en Rotterdam waarvoor Schiphol nu als uitwijkvluchthaven geldt.

Vraag 15

Mag van luchtvaartmaatschappijen en Schiphol verwacht worden dat zij hun bedrijfsmodel en manier van opereren aanpassen wanneer dat nodig is om compatibel te zijn met de grondrechten vanuit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? Zo nee, kan de regering dat motiveren? Zo ja, is dat ook wat KLM en Schiphol nu doen en zo ja, op welke concrete manier?

Antwoord

De primaire verplichtingen uit het EVRM en het EU-Handvest rusten op Staten. Bedrijven zoals KLM en Schiphol zijn niet rechtstreeks verdragsgebonden partijen bij het EVRM. Wanneer een bedrijfsactiviteit structureel leidt tot ernstige geluidshinder, milieuvervuiling of gezondheidsrisico's, moet de Staat passende regelgeving en bescherming bieden. Hieraan wordt met dit LVB invulling gegeven. Daarnaast zetten Schiphol en luchtvaartmaatschappijen stappen op het gebied van hinderreductie via het programma Minder Hinder Schiphol en op het gebied van duurzaamheid, bijvoorbeeld door het bijmengen van SAF (Sustainable Aviation Fuel).

Vraag 16

Uit de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit blijkt dat de ILT – uw eigen toezichthouder – over dit ontwerpbesluit *«constateert dat [de] operatie van Schiphol leidend is geweest bij de totstandkoming van de grenswaarden, inclusief een statistisch berekende extra marge voor de niet gemodelleerde onzekerheden. Zeker dat laatste heeft tot effect dat de begrenzing van de overlast beperkt wordt.»*¹⁶⁸

- a. Hoe wijkt dit af van wat de regering nu doet – de operatie van Schiphol leidend laten zijn om de grenswaarden te bepalen – af van wat de rechter de Staat nu juist verwijt?

Antwoord

De grenswaarden in het ontwerpbesluit zijn zo bepaald dat de voorgenomen operatie inclusief beoogde geluidsreductie onder normale omstandigheden binnen de grenswaarden afgehandeld kan worden. Er is geen sprake van extra marges voor niet gemodelleerde onzekerheden. Hier is juist niet voor gekozen, omwille van de bescherming van omwonenden. Wel is gekeken naar praktijkvariaties in bijvoorbeeld weersomstandigheden en de toestellen die op Schiphol vliegen. Hiervoor is gekeken naar de praktijk op Schiphol in voorgaande gebruiks jaren. Er is een statistische methode gebruikt om op basis van de beschikbare gegevens tot grenswaarden te komen bij de beschouwde variaties, die in de praktijk optreden. Er is geen sprake van extra of aanvullende marges. De methode 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.

¹⁶⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV bijlage, Besluit p. 63.

- b. Als ILT zegt dat de begrenzing van de overlast beperkt wordt, betekent dit dan niet dat de overlast feitelijk juist relatief groot blijft? Omdat een grens zetten op een beperking die beperking juist afzwakt?

Antwoord

Zie hiervoor de beantwoording van de voorgaande vraag.

Vraag 17

Is de regering van mening dat met de invoering van dit ontwerpbesluit volledig tegemoet wordt gekomen aan het vonnis van de rechtbank in de RBV-zaak? Zo nee, op welke punten is dat dan niet het geval? Zo ja, kan de regering dit motiveren?

Antwoord

Ja. Op 20 maart 2024 heeft de rechtbank Den Haag vonnis gewezen in de civiele procedure die de Stichting Recht op bescherming tegen Vliegtuig-hinder tegen de Staat heeft aangespannen. De rechtbank komt tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door niet de juiste, door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vereiste, belangenafweging te maken tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden. Daarnaast oordeelt de rechtbank dat de Staat onrechtmatig handelt door burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring.

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 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.

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 Milieueffect-rapport (MER) en onderzoek naar het economisch belang van Schiphol betrokken. Hiermee hebben zowel de belangen van de leefomgeving als de economische belangen en overige publieke 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 EVRM. Het kabinet is dan ook van mening dat met deze LVB-wijziging tegemoet wordt gekomen aan het RBV-vonnis, evenals de overige genomen maatregelen naar aanleiding van de balanced approach-procedure, te weten de inzet van stillere toestellen in de nacht, additionele vlootvernieuwing, tariefdifferentiatie, het weren van lawaaiige toestellen in de nacht en de daarover gemaakte afspraken met de sector.

Vraag 18

Het voorliggend ontwerpbesluit is, zoals de nota van toelichting behorend bij het ontwerpbesluit stelt, om invulling te kunnen geven aan de ambities uit de Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022.¹⁶⁹ Is het juist dat in de beslisnota van die Hoofdlijnenbrief het volgende staat: *«Om dit te bereiken, bent u bereid om ook naar de omvang van de luchthaven te kijken. De benadering van de capaciteitsgrens wordt daarvoor omgedraaid: hoe groot moet de luchtvaart minimaal zijn, in plaats van hoe groot mag die maximaal zijn.»*¹⁷⁰

Antwoord

Ja.

Vraag 19

Is de regering het met genoemde leden eens dat door vooraf een ondergrens te stellen en de behoeften – zij het de minimale – van Schiphol en de sector leidend te maken, uw ambtsvoorganger precies deed wat de rechtbank later in de RBV-zaak de Staat zou verwijten, namelijk dat *«De Staat heeft steeds de «hubfunctie en de groei van Schiphol vooropgesteld. Eerst is onderzocht wat nodig is om die functie te waarborgen?»*¹⁷¹ Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld via Schiphol en de leefomgevingskwaliteit rond Schiphol zijn beiden belangrijke publieke waarden. Daarom is inzichtelijk gemaakt wat nodig is om de netwerkqualiteit te kunnen waarborgen en welke stappen op relatief korte termijn gezet kunnen worden om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren. Daarbij is het uitgangspunt geformuleerd dat daarna sprake moet blijven van een stapsgewijze vermindering van de negatieve effecten van Schiphol. Op deze manier is de balans tussen de verschillende belangen vormgegeven.

Vraag 20

Klopt het dat de genoemde beslisnota verder vervolgt met *«Daaruit volgt dat we bereid zijn om te reduceren naar een basisnetwerk voor Nederland (400.000–440.000 vliegtuigbewegingen). Binnen deze bandbreedte moet een keuze worden gemaakt om een bepaald aantal vast te leggen. Gezien het grote belang voor Nederland om goed verbonden te zijn met de rest van de wereld en de onzekerheid waarmee de analyse van het effect van krimp op de hubfunctie is omgeven, wordt gekozen voor de bovengrens van deze bandbreedte. Het aantal van 440.000 wordt beschouwd als het op dit moment maximaal verantwoorde aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol en zal het uitgangspunt zijn voor het te wijzigen LVB.»*?

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432, Beslisnota.

¹⁷¹ Rb. Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

Antwoord

Ja.

Vraag 21

Wanneer dit besluit dient om invulling te kunnen geven de ambities van die Hoofdlijnenbrief, waarbij dus eerst gekeken is wat de sector minimaal nodig heeft en waarbij vervolgens het maximum verantwoorde aantal vluchten van 440.000 in diverse stappen onder druk van de sector zelfs nog verder verwaterd is tot 478.000 vluchten, is ook dit besluit dan niet weer een manifestatie van wat de rechtbank de Staat verwijt? Namelijk dat de belangen van Schiphol en de hubfunctie leidend zijn? Zo nee, kunt u concreet aangeven waarom niet?

Antwoord

De conclusie uit de bestemmingsanalyse is «dat op basis van de gehanteerde assumpties een adequate bereikbaarheid van Nederland de komende jaren geborgd is bij 440.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol». Echter een capaciteitsbeperking is alleen mogelijk na het doorlopen van de balanced approach-procedure. De uitkomst van de balanced approach-procedure is dat het aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen het slotstuk van het maatregelenpakket is. Er is gebleken dat ook andere geluidsmaatregelen konden bijdragen aan het bereiken van het geluidsdoel van – 15%, waardoor een hogere capaciteit mogelijk is dan 440.000. Naast een capaciteitsbeperking wordt ook het aantal nachtvluchten verminderd, worden de meest lawaaiige toestellen geweerd in de nacht en wordt het inzetten van stillere toestellen gestimuleerd middels lagere tarieven.

In het LVB zijn verschillende normen opgenomen om het bereiken van het geluidsdoel te borgen. Naast maximumaantallen vliegtuigbewegingen voor het etmaal en de nacht, zijn ook grenswaarden voor geluid in handhavingspunten opgenomen en een maximum aan het Totaal Volume Geluid (TVG). Deze combinatie, als ook de baangebruikregels van het nieuwe normen- en handhavingstelsel, zorgt voor een beperking van geluid en daarmee de hinder rondom Schiphol.

Vraag 22

In antwoord op de eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vraag om een appreciatie van de RBV-uitspraak stelde uw ambtsvoorganger het volgende: «*Om de gedoogsituatie te beëindigen en een nieuwe balans te vinden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector is het kabinet de balanced approach-procedure voor Schiphol gestart.*»¹⁷² Het vertrekpunt lijkt dus expliciet te zijn dat die nieuwe balans die gevonden dient te worden, moet passen binnen de beperkingen van de balanced approach.

- a. Is het juist dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat alleen ambities en uitkomsten voor die nieuwe balans als haalbaar zag, die realiseerbaar waren via een balanced approach? Zo nee, hoe ligt het dan?

Antwoord

Ja. Volgens de Europese Geluidverordening is het verplicht om een balanced approach-procedure te doorlopen als er sprake is van een geluidgerelateerde exploitatie beperking op een luchthaven van meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

- b. Heeft de regering overwogen dat er meer nodig kon zijn om te voldoen aan de eisen van de rechtbank dan de uitkomst van een *balanced approach-procedure* zou toepassen? Zo ja, hoe is de

¹⁷² Kamerstukken I 2024/25, 31 396, BO, p. 9.

regering vervolgens omgegaan met dit beleidsdilemma? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Er is een zorgvuldige afweging gemaakt die heeft geleid tot het geluidsdoel van – 20% en de invulling van de eerste – 15% daarvan via de balanced approach-procedure. Ook is aangegeven dat in een later stadium het resterende percentage van naar verwachting – 5% gerealiseerd wordt.

Er is geen aanleiding om voor deze periode meer stappen te zetten. In het coalitieakkoord is opgenomen dat voor Schiphol een omvang van 478.000 vliegtuigbewegingen vastgelegd worden in het LVB en dat om geluids-overlast voor de omgeving terug te dringen, er een nieuwe *balanced approach*-procedure komt waarin wordt vastgelegd dat Schiphol in 2030 tussen 23.00 en 07.00 uur 50% stiller wordt, ten opzichte van 2024. De voorliggende LVB-wijziging borgt, naast het bereiken van het geluidsdoel, ook rechtsbescherming van omwonenden via onder andere een stelsel met handhavingpunten in een breder gebied rond Schiphol. Tezamen is wat het kabinet betreft sprake van een goede balans tussen alle belangen.

Vraag 23

Genoemde leden wijzen op een op 22 mei 2026 verscheen artikel in het economievakblad ESB met als titel «Beperking vluchten en stimulering transfers is ondoelmatig Schipholbeleid». ¹⁷³ Het artikel opent als volgt: *«Om de geluidshinder, stikstofuitstoot en CO₂-emissies te verminderen, probeert de overheid Schiphol te begrenzen via een maximumaantal vliegbewegingen. Tegelijkertijd wordt echter de hubfunctie ondersteund via tarieven en fiscale uitzonderingen voor transferpassagiers. Die combinatie houdt perverse prikkels in stand.»*

- a. Kunt de regering een korte duiding geven van het artikel en de belangrijkste kernpunten weergeven?

Antwoord

Het artikel betoogt dat het Schipholbeleid momenteel tegenstrijdig is: Nederland beperkt het aantal vluchten op Schiphol en houdt prikkels in stand die de hubfunctie ondersteunen. Volgens de auteurs van dit artikel moet de overheid niet sturen op het aantal vluchten, maar geleidelijk aan de externe effecten beprijzen en de voordelen voor transferpassagiers afbouwen.

Bij beleidsvorming wordt gekeken naar de balans tussen leefbaarheid, duurzaamheid, veiligheid en bereikbaarheid. Het kabinet werkt aan een toekomstig sturingsmodel waarin uitstoot centraal staat en het aantal vluchten daar een afgeleide van is, maar geen doel. Wat betreft beprijzing deelt het kabinet de opvatting van de auteurs dat dit idealiter op Europees niveau plaatsvindt. Nederland heeft zich daarom ingezet voor een Europese kerosineaccijns tijdens de onderhandelingen in de Europese Unie over de Energy Taxation Directive (ETD). Het kabinet zet zich ook in voor een Europese vliegbelasting, in plaats van de nationale vliegbelasting. Verder geldt dat qua beprijzing de landingsgelden op Schiphol zo zijn vormgegeven dat lawaaiigere vliegtuigen meer moeten betalen voor landen en opstijgen dan stillere vliegtuigen. Hiermee wil Schiphol het gebruik van stillere en schonere vliegtuigen op Schiphol stimuleren.

Het kabinet hecht aan de hub-functie van Schiphol en de transferpassagiers die de brede verbondenheid van Nederland mogelijk maken. Deze passagiers zijn nodig om de netwerkqualiteit op peil te houden. In het theoretische scenario zonder transferpassagiers en focus op alleen lokale

¹⁷³ Raadpleegbaar via: link.

passagiers zouden er 37% minder intercontinentale bestemmingen worden aangeboden. Transferpassagiers zijn erg prijsgevoelig: als de prijs voor transferpassagiers, bijvoorbeeld via de in het artikel aangehaalde vliegbelasting en vormgeving van de door Schiphol vast te stellen havengelden, enkel in Nederland stijgt, zullen transferpassagiers uitwijken naar luchthavens in andere Europese landen. Dit is nadelig voor de verbondenheid van Nederland. De internationale bereikbaarheid is een belangrijke vestigingsplaatsfactor en cruciaal voor Nederland als open economie.

- b. Wanneer gesteld wordt dat *«Per saldo subsidiëren we via de huidige prijsprikkels het type gebruik (overstap) dat meer vliegbewegingen per reiziger vraagt, en maken we het gebruik voor de lokale reiziger duurder. Daarmee holt het beleid de legitimiteit van de hubfunctie uit. Connectiviteit is pas een publiek belang als ze toegankelijk en betaalbaar is voor wie in Nederland woont, werkt of wil zijn. Anders houd je een luchthaven over die wel de negatieve externaliteiten draagt, maar waarvan de baten voor Nederland onzekerder worden: we betalen hier de hinder en leveren de milieuruimte in, terwijl een groeiend deel van de stoelen wordt gevuld met reizigers die hun economische waarde vooral elders realiseren.»* Kan de inbreuk die een dergelijke operatie maakt op de grondrechten van omwonenden dan überhaupt ooit voldoen aan de vereisten van het EVRM en het EU Handvest? Zo ja, kan de regering dat motiveren?

Antwoord

Ja, dat kan. Vanuit het perspectief van het EVRM en het EU-Handvest is het niet zo dat een luchthavenhub of overstapverkeer per definitie onverenigbaar is met de grondrechten van omwonenden. De vraag is of de inbreuk op die rechten kan worden gerechtvaardigd. De instandhouding van internationale connectiviteit, economische ontwikkeling en de hubfunctie vormt een voldoende zwaarwegend publiek belang dat een dergelijke inbreuk kan rechtvaardigen, mits deze berust op een wettelijke grondslag en binnen een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt. Van dit laatste is met dit LVB sprake.

- c. Kan de regering een reflectie geven op de volgende passage uit bedoeld artikel: *«Bovendien maakt de huidige beleidsmix de hubfunctie van Schiphol op termijn kwetsbaarder, doordat het systeem steeds sterker op overstapverkeer leunt.»* Herkent de regering dit, geheel of gedeeltelijk? Hoe pareert het gevoerde beleid vanuit de regering deze risico's?

Antwoord

Het percentage transferpassagiers is al jaren stabiel en dit zal naar verwachting op voorzienbare termijn niet erg veranderen. Iets meer dan een derde van de passagiers op Schiphol is overstapper. Het percentage transferpassagiers is al jaren stabiel: iets meer dan een derde van de passagiers op Schiphol is overstapper. Transferpassagiers zijn een voorwaarde voor het behoud van een uitgebreid netwerk in Nederland. Dit biedt voordelen voor herkomst- en bestemmingspassagiers die anders om zouden moeten reizen. Tegelijkertijd zijn ticketprijzen voor deze passagiers de laatste jaren sterk gestegen en moet er oog blijven voor de toegankelijkheid van het verbindingennetwerk op Schiphol voor lokale passagiers. Bij beleidsvorming wordt gekeken naar de balans tussen leefbaarheid, duurzaamheid, veiligheid en bereikbaarheid. De bereikbaarheid wordt gedefinieerd aan de hand van de netwerkqualiteit: niet het aantal passagiers of vluchten is het belangrijkste, maar het behoud van verbindingen die belangrijk zijn voor Nederland. De netwerkqualiteit wordt elk jaar gemonitord en is eveneens stabiel. De monitor wordt elk jaar aan de Tweede Kamer aangeboden.

Vraag 24

Op 24 april 2026 heeft de regering een brief gestuurd aan de CEO en de voorzitter van de Raad van Commissarissen van Air France-KLM. Deze brief heeft als onderwerp « *The Dutch government's commitment to the future of the national aviation sector* ». ¹⁷⁴ Daarin schrijft de regering onder andere:

« *The government underlines the strategic importance of the hub function and KLM's network, and commits itself to sustainably safeguard it. The government's shareholding in Schiphol is not aimed at generating financial returns, but rather at safeguarding the public interest of connectivity* ». Beperkt de regering – met de verplichting richting van Air France-KLM dat de hubfunctie en KLM's netwerk duurzaam beschermd zullen worden – niet de beleidsvrijheid en bewegingsvrijheid die nodig is om alle publieke belangen goed te kunnen wegen alsmede te allen tijde te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie met betrekking tot de grondrechten van omwonenden? Kan het immers niet zo zijn dat die grondrechten alleen in afdoende mate beschermd worden als het KLM-netwerk verandert of dat de hubfunctie wordt aangepast of zelfs wordt losgelaten?

Antwoord

Nee. De uitgesproken inzet om de hubfunctie en het netwerk van KLM duurzaam veilig te stellen beperkt de beleids- en bewegingsvrijheid van de regering niet op een onaanvaardbare wijze. Deze inzet laat namelijk onverlet dat het kabinet gehouden blijft om alle betrokken publieke belangen, waaronder gezondheid, leefomgeving, klimaat en de grondrechten van omwonenden, zorgvuldig af te wegen. Evenmin doet zij af aan de verplichting om te voldoen aan het EVRM en het EU-Handvest. De genoemde inzet kan daarom niet worden opgevat als een onvoorwaardelijke garantie dat de huidige omvang of inrichting van het netwerk en de hubfunctie onder alle omstandigheden behouden blijft. Indien uit de belangenafweging of uit mensenrechtelijke verplichtingen zou volgen dat aanpassingen noodzakelijk zijn, behoudt de overheid de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om die maatregelen te treffen. De beleidsruimte om het luchtvaartbeleid aan te passen blijft daarmee behouden. Hierbij geldt dat de instandhouding van internationale connectiviteit, economische ontwikkeling en de hubfunctie een voldoende zwaarwegend publiek belang vormt dat een inbreuk kan rechtvaardigen, mits deze berust op een wettelijke grondslag en binnen een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt. Van dit laatste is met dit LVB sprake.

Vraag 25

Verder is in deze brief te lezen: « *Furthermore, no intention to introduce a transfer tax.* » Waarom kiest de regering er niet voor dat er een eerlijke verhouding komt tussen passagiers die echt naar Nederland willen komen en welvaart met zich meebrengen en de groep overstappers die een zeer lage economische waarde hebben? Op welke wijze dient dit het publieke belang?

Antwoord

Transferpassagiers dienen het publieke belang van bereikbaarheid doordat zonder hen de netwerkkwaliteit niet op peil kan worden gehouden. In de hubs binnen Europa wordt nergens transferbelasting geheven. Transferpassagiers zijn erg prijsgevoelig: als de prijs voor transferpassagiers, bijvoorbeeld via de vliegbelasting en vormgeving van de door Schiphol vast te stellen havengelden, enkel in Nederland stijgt, zullen transferpassagiers uitwijken naar luchthavens in andere Europese landen. Dit is nadelig voor de verbondenheid van Nederland.

¹⁷⁴ Raaadpleegbaar via: [link](#).

Vraag 26

Zoals eerder gememoreerd heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 11 maart 2026 de spoedwijziging van het LVB – waarin het vluchtplafond van 478.000 beoogd werd vast te leggen – vernietigd.¹⁷⁵ Onder meer om de reden dat een maximum aantal vluchten niet als een grenswaarde mag worden beschouwd zoals de wetgever dat heeft bedoeld in de Wet luchtvaart. De vraag is of het voorliggende besluit niet precies hetzelfde doet. En wat dat zegt over de juridische houdbaarheid van het ontwerpbesluit. Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen:

- a. Is het juist dat het ontwerpbesluit de volgende vier citaten bevat?
- «*De uitkomst van de doorlopen balanced approach-procedure was onder meer dat een capaciteitsbeperking op Schiphol als sluitstuk noodzakelijk is om het gestelde geluidsdoel te halen (maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen jaarlijks, waarvan maximaal 27.000 in de nacht). Dit is vastgelegd in een versnelde wijziging van het LVB, die op 8 mei 2025 is gepubliceerd en op 1 november 2025 in werking is getreden. Hierdoor kon de capaciteitsdeclaratie voor Schiphol voor het winterseizoen 2025/2026 op de nieuwe aantallen worden gebaseerd. De overige geluidsreducerende maatregelen uit de BA-procedure zijn niet in een LVB opgenomen, maar zijn op een andere wijze geïmplementeerd. De implementatie en vervolgens uitvoering van deze maatregelen heeft wel invloed op de inhoud van het LVB, met name op de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten.*»¹⁷⁶
 - «*De grenswaarden in de handhavingspunten zijn opnieuw bepaald opdat ze passen bij de operatie en de nieuwe situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht, en bij de toepassing van de overige afspraken uit de BA-procedure (zoals vlootvernieuwing), uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de regels voor preferent baangebruik. Omdat de baangebruiksregels in de huidige praktijk van anticiperend handhaven al toegepast worden, blijft de manier van de verdeling van het geluid over de omgeving in de nieuwe situatie grotendeels gelijk. Wel geldt dat als gevolg van de implementatie van de BA-maatregelen de geluidbelasting omlaag gaat ten opzichte van de huidige situatie van anticiperend handhaven.*»¹⁷⁷
 - «*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 BA-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. Voor deze '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 en tegelijker-*

¹⁷⁵ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

¹⁷⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 30.

¹⁷⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 33.

tijd bescherming aan de omgeving wordt geboden omdat geen niet-onderbouwde marges worden opgenomen.»¹⁷⁸

- *«De verordening bevat de balanced approach-procedure, zijnde een afwegingskader en procedure die moeten worden gevolgd om tot een exploitatiebeperking te komen. Voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen dient op grond van artikel 8 van de verordening een procedure met een raadplegingsproces te worden gevolgd. Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, is deze procedure gevolgd voorhet in deze LVB-wijziging opgenomen maximum aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 voor het etmaal en 27.000 voor de nacht. De verordening heeft Richtlijn nr. 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 maart 2002, betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (PbEG L85) vervangen. Deze richtlijn is in 2004 in het LVB geïmplementeerd.»¹⁷⁹*

Antwoord

Ja, dat klopt.

- b. Zo ja, kunnen deze passages anders worden gelezen dan dat voorop stond dat er 478.000 vluchten moeten worden vastgelegd en dat vervolgens de grenswaarden hier naar toe gerekend zijn? Zo nee, de regering dat in detail motiveren?
- c. Als de grenswaarden in de handhavingspunten simpel toegerekend zijn naar een (leidend) aantal vliegbewegingen – waarbij ook nog allerlei extra marges worden toegekend – welke beschermende werking heeft een grenswaarde dan? En kan elke uitkomst uitkomen, zolang het totaal aantal vluchten maar overeenkwam met wat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wilde? Graag ontvangen genoemde leden een toelichting hierop van de regering.

Antwoord op b en c

De grenswaarden in de handhavingspunten zijn gebaseerd op de omvang van de operatie die volgt uit de balanced approach-procedure. Om rekening te houden met normale variaties in de operatie, zoals verschillen in weersomstandigheden, verkeersaanbod en baangebruik, is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. De hieruit voortvloeiende marges zijn bedoeld om de uitvoerbaarheid van de operatie onder realistische omstandigheden te waarborgen. Er zijn daarboven geen aanvullende of onnodige marges opgenomen.

De grenswaarden behouden daarmee hun beschermende werking. Indien overschrijding van een grenswaarde dreigt, moeten Schiphol en LVNL maatregelen treffen om binnen de vastgestelde normen te blijven. De naleving wordt gecontroleerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Naast de grenswaarden in de handhavingspunten gelden ook een maximum aantal vliegtuigbewegingen, regels voor preferentieel baangebruik en normen voor het Totaal Volume Geluid (TVG). Deze kaders begrenzen gezamenlijk de operatie en bieden bescherming aan de omgeving.

- d. Dient een grenswaarde, zoals de wetgever dat bedoeld heeft, niet uit te gaan van gezondheidkundige normen en inzichten? En dat van daaruit over de geaggregeerde handhavingspunten wordt bepaald hoeveel vluchten er kunnen worden uitgevoerd op Schiphol? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan er dan toch een beschermende werking uitgaan van een grenswaarde?

¹⁷⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 34.

¹⁷⁹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 52

Antwoord

Gezondheidskundige inzichten zijn betrokken bij de totstandkoming van het ontwerpLVB, onder meer via de milieueffectrapportage en de balanced approach-procedure. Bij de gemaakte belangenafweging heeft het kabinet de belangen van de leefomgeving en gezondheid meegewogen naast andere publieke belangen, zoals de economische betekenis van Schiphol en de internationale bereikbaarheid.

Voor luchtverontreinigende stoffen geldt dat de relatieve grenswaarden in het ontwerpLVB vooralsnog zijn gehandhaafd, omdat er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is om absolute grenswaarden voor de verschillende stoffen vast te stellen. Er is wel in 2025 een vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies uitgezet. Op 12 mei 2026 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de conclusies van dit onderzoek en over vervolgstappen die worden voorzien om de luchtkwaliteit te verbeteren. Onderdeel hiervan is een adviesaanvraag bij de Gezondheidsraad.¹⁸⁰

De beschermende werking van de grenswaarden is gelegen in het feit dat Schiphol binnen de vastgestelde normen moet opereren en dat de naleving daarvan kan worden gehandhaafd. Daarmee vormen de grenswaarden een juridisch afdwingbaar kader voor de bescherming van de leefomgeving.

- e. In welke vorm is het nu voorgelegde besluit, in dit opzicht – weliswaar met een extra tussenstap – anders dan het door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigde besluit?

Antwoord

Het verschil is dat het door de Raad van State vernietigde besluit in essentie een beperkte wijziging van het LVB betrof met als doel het vastleggen van een maximum aantal vliegtuigbewegingen. Het voorliggende besluit is een integrale herziening van het LVB, waarin een samenhangende begrenzing van de operatie op Schiphol is opgenomen met een maximum aantal vliegtuigbewegingen, handhavingpunten voor geluid en een Totaal Volume Geluid. Daar komt bij dat de lessen uit de uitspraak van de Raad van State, onder andere met betrekking tot de motivering van het LVB, worden meegenomen in het verdere traject. De overwegingen van de Afdeling vormen daarbij een belangrijk aandachtspunt bij de verdere onderbouwing van het besluit.

- f. Is de regering van mening dat dit besluit wel houdbaar is wanneer dit getoetst wordt door de Raad van State? Zo ja, waarom denkt de regering dat?

Antwoord

De LVB-wijziging is zorgvuldig voorbereid, ontvangen adviezen en zienswijzen zijn uitgebreid afgewogen en er is rekenschap gegeven van de verschillende rechterlijke uitspraken. Het kabinet doet er dus alles aan om te zorgen voor een juridisch houdbaar LVB.

Vraag 27

Kan de regering genoemde leden het juridisch raamwerk geven voor het voorliggende ontwerpbesluit, waarbij in ieder geval de volgende aspecten terugkomen:

- a. De wettelijke grondslag voor het besluit;

Antwoord

Zoals uit de aanhef van het ontwerpbesluit volgt is het besluit gebaseerd op de artikelen 8.15, 8.17, eerste tot en met vijfde lid, 8.17a, vijfde lid,

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

8.17b, tweede lid, van de Wet luchtvaart, en artikel 76, eerste lid, aanhef en onder e, van de Luchtvaartwet.

- b. De referentiesituatie waar volgens de Wet Luchtvaart vanuit moet worden gegaan;

Antwoord

De Wet luchtvaart schrijft geen referentiesituatie voor een MER voor. Wel kent de Wet luchtvaart het principe van gelijkwaardige bescherming. De gelijkwaardigheidscriteria voor Schiphol zijn de in de Wet luchtvaart en het LVB verankerde indicatoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een wijziging van het LVB niet leidt tot een verslechtering van het oorspronkelijke, als referentie genomen beschermingsniveau voor de omgeving. Dit betreft het eerste LVB uit 2003. De criteria zien met name op het aantal ernstig gehinderden door vliegtuiggeluid (L_{den}), het aantal ernstig slaapverstoorden (L_{night}), het aantal woningen binnen relevante geluidscontouren en – waar van toepassing – indicatoren voor externe veiligheid, en fungeren daarmee als juridisch toetsingskader om te waarborgen dat het totale milieubeschermingsniveau ten opzichte van de referentiesituatie gelijkwaardig blijft.

- c. De verhouding van het ontwerpbesluit tot deze wettelijke referentiesituatie;

Antwoord

Het ontwerpbesluit past, ook met toepassing van de nieuwste inzichten, binnen de gelijkwaardigheidscriteria.

- d. De verhouding van het ontwerpbesluit tot alle overige relevante wet- en regelgeving;

Antwoord

Naast de Wet luchtvaart, waarop het LVB is gebaseerd, dient het LVB te voldoen aan relevante Europese regelgeving, internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving op onder meer het gebied van milieu, natuur, geluid, veiligheid en ruimtelijke ordening. Het LVB geeft nadere regels voor het gebruik van de luchthaven binnen de grenzen die door deze hogere regelgeving worden gesteld. Het besluit kan niet afwijken van rechtstreeks werkende Europese voorschriften of internationale verplichtingen en dient rekening te houden met de eisen die voortvloeien uit onder meer natuur- en milieuregelgeving. Het LVB vormt daarmee een uitwerking van het bredere juridische kader waarbinnen het luchthavenverkeer plaatsvindt.

- e. De gezondheidkundige normen voor geluid en luchtkwaliteit die gehanteerd zijn;

Antwoord

Voor geluid worden in de luchtvaartregelgeving primair de L_{den} - en L_{night} -indicatoren gehanteerd, waarbij aansluiting wordt gezocht bij internationale en Europese kaders (o.a. ICAO-standaarden en EU-richtlijnen). Voor luchtkwaliteit gelden de normen uit Richtlijn 2008/50/EG inzake luchtkwaliteit, zoals geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving (o.a. grenswaarden voor NO_2 , PM_{10} en $PM_{2.5}$).

- f. Relevante jurisprudentie en rechterlijke uitspraken die van invloed zijn;

Antwoord

Er is geen specifieke jurisprudentie die direct op dit voorliggende besluit ziet. Wel kan rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State relevant zijn voor de toepassing en handhaving van het LVB, bijvoorbeeld met betrekking tot toezicht en handhaving. Daarnaast is de stikstofjurisprudentie, waaronder de PAS-uitspraak, van belang voor de beoordeling van effecten op Natura 2000-gebieden. Voorts is de uitspraak

van de Hoge Raad van 12 juli 2024 over het beëindigen van het anticiperend handhaven relevant.¹⁸¹ Ten slotte is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026¹⁸² relevant, waarin nadere invulling is gegeven aan de eisen die worden gesteld aan de motivering en onderbouwing van een LVB.

- g. de onderlinge relatie en hiërarchie tussen deze elementen, en bij onderlinge strijdigheid: welk element als leidend is gehanteerd en waarom dat juridisch de juiste keuze zou zijn. Het verzoek daarbij is om zo concreet mogelijk te zijn en de beantwoording zo bondig mogelijk, maar wel compleet te houden.

Antwoord

De verschillende juridische kaders staan in een hiërarchische verhouding. Bovenaan staan het Europees recht en internationaal recht, gevolgd door nationale wetgeving. Daaronder vallen algemene maatregelen van bestuur zoals het LVB, die binnen de grenzen van hogere regelgeving moeten blijven. Beleidsregels en uitvoeringspraktijk zijn vervolgens ondergeschikt en kunnen deze normenkaders niet wijzigen of doorkruisen.

Wanneer sprake is van spanning tussen verschillende normen, geldt dat regels met een hogere juridische rangorde voorrang hebben. Concreet betekent dit dat Europeesrechtelijke verplichtingen prevaleren boven nationale afwegingen.

Adviesrapport Commissie MER

Vraag 28

De leden van de genoemde fracties lezen in het toetsingsadvies van de Commissie mer over het milieueffectrapport het volgende: «*De Commissie vindt de insteek van het MER nu echter onvoldoende breed om volwaardig invulling te geven aan de Europese en nationale mer-regelgeving en om te waarborgen dat de beschermings- en geluidsdoelen worden gehaald. Daarom vroeg ze in haar NRD-advies al om de alternatieven te verbreden. Juist het instrument «milieueffectrapportage» is ervoor bedoeld de keuzemogelijkheden in beeld te brengen, vóórdat een besluit wordt genomen. Pas na een volwaardige vergelijking van de milieugevolgen van mogelijke alternatieven kunnen bestuur en politiek keuzes breed afwegen en onderbouwen waarom bepaalde keuzes wel of niet gemaakt worden. Dit kan ook leiden tot een integrale belangenafweging en een breder draagvlak voor het te nemen besluit.*»¹⁸³ Wanneer een gezaghebbend instituut concludeert dat met het huidige MER onvoldoende duidelijk is wat de milieugevolgen zijn van het voorliggende ontwerpbesluit en er – mede om die reden – per definitie geen volwaardige belangenafweging kan plaatshebben, hoe kan een besluit tot invoering van dit LVB dan voldoen aan de vereisten van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM?

Antwoord

Het kabinet geeft in de reactienota aan dat het MER naar aanleiding van het toetsingsadvies van de Commissie MER wordt herzien. Het kabinet is van oordeel dat met dit herziene MER een volwaardige belangenafweging, ook in het licht van het EU Handvest en het EVRM, kan plaatsvinden.

Vraag 29

¹⁸¹ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

¹⁸² ABRvS 11 maart 2026, ECLI: NL: RVS:2026:1400.

¹⁸³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, bijlage, p. 21.

Op welke wijze kan de regering met die constatering van de Commissie mer voldoen aan het vonnis van de rechtbank in de RBV-zaak?

Antwoord

Zoals in antwoord op de vorige vraag aangegeven wordt het MER herzien. Het kabinet is van oordeel dat dit herziene MER als volwaardig rapport kan dienen in de te maken belangenafweging in het kader van de fair balance. Met het herziene MER zijn de milieueffecten van de LVB-wijziging naar het oordeel van het kabinet op een juiste wijze in beeld gebracht en kunnen zij dus volwaardig worden betrokken in de belangenafweging.

Vraag 30

Waarom kiest de regering er op basis van de constatering van de Commissie mer niet voor om alle aanbevelingen toe te passen op het MER en hierop te wachten met de invoering van het LVB 2026? Zo nee, waarom is het volgens de regering verantwoord om door te zetten met dit ontwerpbesluit?

Antwoord

Het MER wordt herzien met als insteek zo veel mogelijk de adviezen van de Commissie voor de mer op te volgen. Alleen de adviezen die moeilijk uitvoerbaar zijn en niet tot wezenlijk andere inzichten kunnen leiden worden niet opgevolgd.

Vraag 31

In reactie op het advies van de Commissie MER wordt door uw woordvoerder het volgende gesteld *«Het ministerie zal de aanbevelingen uit het advies zo goed mogelijk opvolgen, binnen de kaders van wat uitvoerbaar is»*.¹⁸⁴ Maar volgens de woordvoerder beperkt Europese regelgeving de Minister in de vrijheid die hij heeft om «specifieke beperkingen» aan de sector op te leggen.

- a. Welke Europese regelgeving wordt daarmee bedoeld? Gaat het hier om de Balanced Approach?

Antwoord

De woordvoerder doelde hier op de EU-geluidverordening.

- b. Kan de regering juridisch sluitend onderbouwen waarom deze regelgeving boven fundamentele grondrechten volgend uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM zou gaan?

Antwoord

De bescherming van grondrechten binnen de Europese Unie is gebaseerd op drie bronnen: de algemene beginselen van het Unierecht, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Het Handvest heeft daarbij dezelfde juridische status als het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en behoort daarmee tot het primaire Unierecht. De instellingen van de Unie, waaronder de Europese wetgever (de Raad en het Europees Parlement), zijn bij de uitoefening van hun bevoegdheden gebonden aan het Handvest. Dit betekent dat ook het secundaire Unierecht, zoals verordeningen en richtlijnen, in overeenstemming moet zijn met de in het Handvest gewaarborgde grondrechten. Nationale autoriteiten zijn verplicht deze grondrechten te respecteren wanneer zij EU-wetgeving toepassen (bijv. de EU-Geluidverordening).

¹⁸⁴ «Milieurapport voldoet niet»; Schiphol Beloofde afname geluidshinder omwonenden wordt «niet aangetoond», Noordhollands Dagblad, 16 mei 2026.

- c. Heeft de regering juridisch advies ingewonnen over deze vraag? Zo ja, kan dit met deze Kamer worden gedeeld? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Bij alle juridische aspecten wordt de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Ministerie van IenW betrokken. Gelet op het procesbelang van de Staat zijn juridische adviezen vertrouwelijk.

Vraag 32

Genoemde leden verwijzen naar de brief van 15 mei 2026 aan deze Kamer waarin het volgende wordt gesteld:

«De Commissie stelt dat op basis van het MER niet met zekerheid kan worden gezegd of de gezondheid van omwonenden voldoende beschermd is met dit LVB. Dat is een vraag die niet louter op basis van milieuonderzoek kan worden beantwoord, maar een politieke afweging betreft die het kabinet, na weging van alle belangen, heeft gemaakt. Het is aan de politiek en uiteindelijk eventueel aan de rechter om te beoordelen of met behulp van het gewijzigde LVB en alle andere maatregelen rondom Schiphol een fair balance is gevonden.»¹⁸⁵

De Commissie merkt echter ook op gebreken in de onderzoeksmethodiek, een onterecht vergelijk met de denkbeeldige voortzetting van de gedoogsituatie, het te weinig kijken naar de milieugevolgen op de lange termijn, het kleiner doen lijken van de milieugevolgen dan ze in werkelijkheid zijn, het (nu al) niet halen van de tussendoelen voor stiller vliegen, het geven van veel extra ruimte aan de luchtvaart zonder de huidige overlast voor omwonenden effectief te verminderen en het niet aantonen dat het LVB voldoende stuurt om de geluidsdoelen te halen.¹⁸⁶

Op welke wijze kan de politiek – met haar primaat – de juiste afwegingen maken als al deze essentiële informatie niet op orde is en er onjuiste uitgangspunten gehanteerd zijn?

Antwoord

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het MER herzien, zodat het hoofdrapport integraal inzicht geeft in de onderbouwing van de milieueffecten van de LVB-wijziging. De informatie daarvoor is in belangrijke mate reeds in deelrapporten van het MER of andere rapporten beschikbaar. Het kabinet heeft daarom in verschillende stappen, bijvoorbeeld in het kader van de balanced approach-procedure, alle belangen goed kunnen afwegen en daarover de Kamers geïnformeerd.

Vraag 33

Is het juist het dat de Directeur Generaal Milieu en Internationaal (DGMI) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – die het bevoegd gezag voor de milieueffectrapportage vormt – van mening is dat «dat de juridische referentiesituatie van het huidige LVB voor het MER de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken moeten worden», zoals blijkt uit de reactienota op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) van 12 november 2024?¹⁸⁷ En dat met het «huidige LVB» het LVB 2008 bedoeld is?

Antwoord

Dat is correct. In de reactienota op de NRD is aangegeven dat het bevoegd gezag met de Commissie mer benadrukt dat de juridische referentiesi-

¹⁸⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, p. 2.

¹⁸⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BZ, bijlage, p. 1.

¹⁸⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, bijlage, p. 10.

tuatie van het huidige LVB voor het MER de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken moeten worden. Er is echter geen juridisch beletsel in het MER naast de juridische referentiesituatie ook een referentiesituatie te beschrijven die uitgaat van de huidige situatie (tezamen met de autonome ontwikkeling). Het staat dus vrij aan de initiatiefnemer om onderbouwd een tweede referentiesituatie in beeld te brengen. Dit vraagt wel aandacht in de rapportage om te voorkomen dat dit ten koste gaat van de leesbaarheid en toegankelijkheid van het MER.

Vraag 34

Klopt het eveneens dat de DGMI benadrukte het eens te zijn met de Commissie MER over de referentiesituatie? En dat de Commissie MER dat in haar advies als volgt formuleerde: *«De NRD stelt dat het LVB 2008 geen realistische referentiesituatie is omdat er dan veel minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn dan in de huidige situatie worden gedoogd. De Commissie benadrukt echter dat de vergunde situatie voor het MER wel de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten vergeleken moeten worden. Op basis van de informatie die nu beschikbaar is onderschrijft de Commissie dat de vergunde situatie het LVB 2008 is.»*

Antwoord

Dat is correct. In de reactienota op de NRD is aangegeven dat het bevoegd gezag met de Commissie mer benadrukt dat de juridische referentiesituatie van het huidige LVB voor het MER de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken moeten worden. Er is echter geen juridisch beletsel in het MER naast de juridische referentiesituatie ook een referentiesituatie te beschrijven die uitgaat van de huidige situatie (tezamen met de autonome ontwikkeling). Zie ook het antwoord bij vraag 36 met verdere toelichting. Het staat dus vrij aan de initiatiefnemer om onderbouwd een tweede referentiesituatie in beeld te brengen. Dit vraagt wel aandacht in de rapportage om te voorkomen dat dit ten koste gaat van de leesbaarheid en toegankelijkheid van het MER.

Vraag 35

Van wie is vervolgens in bedoelde reactienota de volgende toevoeging: *«Er is echter geen juridisch beletsel in het MER naast de juridische referentiesituatie ook een referentiesituatie te beschrijven die uitgaat van de huidige situatie (tezamen met de autonome ontwikkeling). Het staat dus vrij aan de initiatiefnemer om onderbouwd een tweede referentiesituatie in beeld te brengen. Dit vraagt wel aandacht in de rapportage om te voorkomen dat dit ten koste gaat van de leesbaarheid en toegankelijkheid van het MER.»*¹⁸⁸

Is dit de mening van de DGMI? Zo nee, kunt u de DGMI vragen naar haar actuele standpunt op dit punt en dat in de beantwoording van deze vragen kenbaar maken? Kunt u genoemde leden ook haar complete toetsingsoordeel over het MER zelf doen toekomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ja, dit is de instructie die DGMI in de Reactienota op de NRD van 12 november 2024 aan de opstellers van het MER heeft gegeven. Deze is sindsdien niet gewijzigd. De reactienota van 19 juni 2026 bevat het complete toetsingsoordeel.

Vraag 36

Gegeven de stellige standpunten van de DGMI en de Commissie mer, waarom wordt er nu vervolgens dan een LVB voorgelegd aan de beide

¹⁸⁸ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 521, bijlage, p. 10.

Kamers dat gebaseerd is op een juridisch onjuiste referentiesituatie? Hoe verhoudt zich dat tot de principes van goed bestuur?

Antwoord

Er is geen sprake van een juridisch onjuiste referentiesituatie. 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 referentie LVB2008). In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, omdat er naast het juridisch kader van het LVB 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 tegemoetkomt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.¹⁸⁹

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het MER herzien. Als onderdeel van de herziening zal de referentie LVB2008 ook in het hoofdrapport worden opgenomen in plaats van alleen in de deelrapporten. Daarnaast wordt uitgebreider onderbouwd hoe de LVB2008-referentie tot stand is gekomen.

Vraag 37

Hoe houdbaar is een besluit dat op basis van deze gronden is genomen wanneer dit in rechte getoetst zal worden? Welke argumenten zal de Staat dan in kunnen brengen om dit besluit overeind te houden en hoe kansrijk zijn deze? Of is dit besluit enkel bedoeld om tijd te winnen?

Antwoord

Het is voor alle betrokkenen van belang dat juridische duidelijkheid en zekerheid ontstaat rond Schiphol. Daarom is de LVB-wijziging zorgvuldig voorbereid, worden ontvangen adviezen en zienswijzen uitgebreid afgewogen en is rekenschap gegeven van de verschillende rechterlijke uitspraken. Het kabinet doet er dus alles aan om te zorgen voor een juridisch houdbaar LVB en heeft er ook veel vertrouwen in dat dit lukt. Evenwel kunnen geen absolute garanties worden gegeven, omdat uiteindelijk de toetsing, indien beroep wordt ingesteld, aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is.

Vraag 38

Is de regering bereid om de complete adviezen, aanvullingen daarop en verscherpingen die gedaan zijn door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur aan de DGMI als bevoegd gezag met de Kamer delen? Genoemde leden vragen daarbij in ieder geval om de brief van 3 maart 2026 waar fragmenten van worden aangehaald in de reactienota adviezen Commissie voor de milieueffectrapportage en Ministerie van Landbouw Visserij Voedselkwaliteit en Natuur op het milieueffectrapport wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.¹⁹⁰ Zo nee, waarom niet?

¹⁸⁹ Kamerstukken I 2024/25, 31 936, nr. BG, bijlage 1169955, p. 10

¹⁹⁰ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 14–15.

Antwoord

Ja, dat is het formele advies van 3 maart 2026 en de daaropvolgende aanscherping die door LVVN is verstuurd. Beide (zowel het formeel advies als de aanscherping van dat advies) zijn opgenomen in de reactienota onder 6.2.1 (gele tekstblokken).

Vraag 39

In de reactienota lezen genoemde leden onder punt 5 in de samenvatting dat «*de legale referentiesituatie aangepast wordt en effecten hiermee vergeleken worden.*»¹⁹¹ Iets soortgelijks is ook te lezen in de relevante beslisnota:

«*De referentiesituatie LVB2008 [zal] niet alleen in de deelonderzoeken maar ook in het hoofdrapport*» worden beschouwd.¹⁹²

- a. Hoe kan het bestaan dat pas in dit stadium de echte wettelijke referentiesituatie zal worden beschouwd in het MER hoofdrapport?

Antwoord

DGMI, in de rol van bevoegd gezag mer, heeft geadviseerd om de effecten met de referentiesituatie LVB 2008 te vergelijken. Daarbij is aangegeven dat geen juridisch beletsel bestaat in het MER naast de juridische referentiesituatie ook een referentiesituatie te beschrijven die uitgaat van de huidige situatie (tezamen met de autonome ontwikkeling). Zie ook het antwoord bij vraag 36 met verdere toelichting. Het staat dus vrij aan de initiatiefnemer om onderbouwd een tweede referentiesituatie in beeld te brengen. De initiatiefnemer heeft bij het opstellen van het MER de afweging gemaakt in het hoofdrapport de vergelijking met de referentiesituatie van het anticiperend handhaven op te nemen. Bij de herziening van het MER wordt het hoofdrapport aangevuld met de referentiesituatie van het LVB 2008.

- b. Wat wordt bedoeld met de daarop volgende zinsnede in de beslisnota «*en de LVB2008 referentie opnieuw te bepalen met een hoger aantal vliegtuigbewegingen*»?¹⁹³ Hoger ten opzichte van wat? En hoe kan van tevoren, wanneer nog bepaald moet worden wat dit vliegtuigaantal zal zijn, vaststaan dat dit blijkbaar in ieder geval hoger zal zijn?

Antwoord

De desbetreffende zinsnede in de beslisnota gaat over de belangrijkste punten van het advies van de Commissie voor de mer. In het MER is aangegeven dat de referentiesituatie LVB2008, bepaald op 294.000 vliegbewegingen, niet realistisch is ten opzichte van het daadwerkelijk huidige gebruik van de luchthaven dat hoger ligt. De Commissie voor de mer constateert in het toetsingsadvies dat de uitgangspunten voor het bepalen van deze referentie streng gekozen lijken te zijn. Daarbij verwijst zij naar onderzoeken van het ministerie waaruit het aantal vliegtuigbewegingen bepaald wordt tussen de 400.000–465.000. Daarom adviseert de Commissie voor de mer bij de herziening van het MER de referentiesituatie opnieuw te bepalen. De Commissie voor de mer vermoedt dat daarbij een hoger aantal bepaald zal worden. In de Reactienota is aangegeven dat in de herziening van het MER zal worden onderbouwd dat de referentiesituatie bepaald op 294.000 de meest realistisch inschatting is van de huidige gebruiksruimte binnen LVB 2008.

Vraag 40

In een van de slotopmerkingen in de beslisnota lezen genoemde leden het volgende: «*Vanwege de uitvoerbaarheid kan niet aan alle adviezen*

¹⁹¹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 1.

¹⁹² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, beslisnota, p. 1.

¹⁹³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 1.

*opvolging gegeven worden.»*¹⁹⁴ Kan de regering een overzichtstabel geven met alle adviezen die niet opgevolgd (kunnen) worden vanwege de uitvoerbaarheid? Kan daarbij per punt worden gemotiveerd hoe dat zich verhoudt tot het EVRM, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het oordeel van het rechter in de RBV-zaak?

Antwoord

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het MER herzien. Op vrijdag 19 juni jl. heb ik de aanpak voor de herziening van het MER met uw Kamer gedeeld. Hierin is gedetailleerd beschreven welke werkzaamheden voorzien zijn om invulling te geven aan het advies.¹⁹⁵

Het MER wordt herzien met als insteek zo veel mogelijk de adviezen van de Commissie voor de mer op te volgen. Alleen de adviezen die moeilijk uitvoerbaar zijn en niet tot wezenlijk andere inzichten kunnen leiden worden niet opgevolgd. Concreet wordt langs twee lijnen gewerkt:

Ten eerste wordt het hoofdrapport herzien op de volgende punten:

- Vergelijking met referentiesituatie LVB2008 wordt in het hoofdrapport opgenomen;
- Uitgebreidere toelichting alternatievenafweging balanced approach-procedure;
- Onderbouwing van het scenario van 478.000 vliegtuigbewegingen, passend binnen de onderzochte kaders;
- Algehele redactionele slag.

Ten tweede worden verschillende aanvullende analyses uitgevoerd, zoals op het gebied van natuureffecten, luchtverontreiniging en geluid.

De volgende punten worden omwille van de uitvoerbaarheid niet overgenomen:

- Hoewel de referentie LVB2008 wel wordt opgenomen in het hoofdrapport, zal de omvang van referentiesituatie niet opnieuw bepaald worden. Wel wordt uitgebreider toegelicht waarom er van de juiste referenties wordt uitgegaan.
- Er worden geen alternatieven voor hinderreductie in beeld gebracht waarvan zeker is dat die niet kunnen worden vastgelegd op dit moment. Voor implementatie van deze alternatieven is namelijk een balanced approach-procedure nodig.

Op deze manier wordt met de herziening van het MER zoveel als mogelijk invulling gegeven aan de adviezen van de Commissie voor de mer. Alleen de adviezen die moeilijk uitvoerbaar zijn en niet tot wezenlijk andere inzichten kunnen leiden worden niet opgevolgd. Uit het EVRM, het EU Handvest of de RBV-uitspraak volgt geen verplichting om zaken te onderzoeken die niet uitvoerbaar zijn of geen wezenlijke inzichten opleveren.

Vraag 41

De beslisnota geeft aan dat de Directeuren-Generaal en de Coördinerend Functionaris Luchtvaart het nodig vonden om de belangrijkste wijzigingen in het LVB voor te leggen aan de Raad voor de Fysieke Leefomgeving.¹⁹⁶ Welke punten zijn daarbij voorgelegd aan de Raad voor de Fysieke Leefomgeving?

Antwoord

¹⁹⁴ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 2.

¹⁹⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. CB.

¹⁹⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 2

In de Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (CFL, voorportaal voor de Raad voor de Fysieke Leefomgeving) is inderdaad besproken om de belangrijkste wijzigingen in het LVB ten opzichte van het huidige LVB voor te leggen aan de RFL.

Het LVB wordt op de volgende onderdelen aangevuld:

- In het LVB wordt de uitkomst van de balanced approach-procedure (maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 27.000 in de nacht) vastgelegd. Dit naar aanleiding van de vernietiging van het eerdere versneld LVB waarin de aantallen vliegtuigbewegingen waren vastgelegd.
- Bij de inwerkingtreding van de bepaling over de groeiverdiensystematiek (nadat 20% geluidsreductie is behaald) zal het parlement middels een voorhangprocedure worden betrokken.

Vraag 42

In de samenvatting van de reactienota lezen genoemde leden onder punt 8 dat de haalbaarheid van de stikstofaanpak wordt aangetoond.¹⁹⁷ Is de regering het met genoemde leden eens dat dat een afzwakking is van het juridisch vereiste, namelijk dat aangetoond dient te worden dat dit ontwerpbesluit voldoet aan het instandhoudingsprincipe onder de Wet natuurbescherming en de Habitat- en Vogelrichtlijn? Zo nee, kan dit juridisch sluitend worden gemotiveerd? Zo ja, waarom heeft Schiphol op dit moment dan geen natuurvergunning?

Antwoord

De Commissie voor de mer adviseert dat bij de herziening van het MER de haalbaarheid van de stikstofaanpak wordt aangetoond. In de samenvatting van de reactienota is aangesloten op de formulering van de Commissie.

Aan dit advies wordt invulling gegeven door in (de herziening van) het MER bij de LVB-wijziging de mogelijke negatieve gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld te brengen. In het MER zijn ook de effecten van mitigerende maatregelen betrokken die worden genomen om negatieve gevolgen te voorkomen. Daarmee wordt invulling gegeven aan de inhoudseisen voor het MER.

In het kader van het MER is geen passende beoordeling vereist. Deze passende beoordeling, inclusief een toets aan het additionaliteitsvereiste, vindt plaats in het kader van de natuurvergunning. Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de versnelde wijziging van het Luchthavenverkeersluit Schiphol (LVB).¹⁹⁸ Uit de uitspraak kan worden opgemaakt dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een (wijziging van het) LVB losstaat van de natuurvergunning. Dit zijn gescheiden trajecten.

De vernietiging van de natuurvergunning door de rechtbank Den Haag in juni 2025 betekent dat de Minister van LNV, als bevoegd gezag, een nieuw besluit zal moeten nemen op de aanvraag voor de natuurvergunning. LNV 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 jaar.¹⁹⁹ De reden

¹⁹⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 1.

¹⁹⁸ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 592.

¹⁹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/12/19/kamerbrief-gedooagbeschikking-schiphol>.

daarvoor is dat nog niet kan worden gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan.

Vraag 43

In de reactienota wordt gesteld dat de juridische referentiesituatie niet aangepast hoeft te worden indien kan worden onderbouwd dat deze op reële uitgangspunten is gebaseerd en dat dit zou volgen uit de Omgevingswet.²⁰⁰ Welke juridische referentiesituatie wordt precies bedoeld? Wordt hiermee niet voorbijgegaan aan het feit dat er ook andere beperkingen gelden, zoals de gelijkwaardigheidscriteria, de instandhoudingsverplichtingen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn en de Wet natuurbescherming, de Wet luchtvaart, etcetera? Zo nee, kan de regering dit onderbouwen? Zo ja, kan de regering expliciet bevestigen dat dit wordt meegenomen in het herziene MER en een gewijzigd besluit?

Antwoord

Met de juridische referentiesituatie wordt de referentiesituatie van het LVB 2008 bedoeld. Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt in het herziene MER een nadere toelichting opgenomen over de methodiek om te komen tot het volume dat passend is in die referentiesituatie (294.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal). Het beeld dat hiermee voorbijgegaan zou worden aan de genoemde andere beperkingen wordt niet herkend. De gekozen methodiek is juist conservatief, omdat hierdoor in beginsel sprake is van overschatting van de milieueffecten ten opzichte van de referentie.

Vraag 44

Is de regering bereid tot de harde toezegging dat de Regeling milieu-informatie (RMI) niet op manieren wordt aangepast die de facto zullen maken dat bepaalde milieugevolgen niet meer zichtbaar zullen zijn en er op die manier ook niet op gehandhaafd zou kunnen worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ja.

Vraag 45

In de aan de orde zijnde reactienota stelt de DGMI het volgende: *«Wanneer de haalbaarheid, effectiviteit en tijdigheid van het maatregelenpakket onzeker is dan wordt deze onzekerheid in beeld gebracht. Daarnaast wordt beschreven of en zo ja welke maatregelen mogelijk zijn om deze onzekerheden te ondervangen.»*²⁰¹ Dit impliceert dat het ontwerpbesluit sowieso van kracht gaat worden, ook als het maatregelenpakket uit de balanced approach onvoldoende haalbaar, effectief of tijdig is. Ook wanneer maatregelen om dit te ondervangen niet of niet voldoende beschikbaar mogelijk zijn. Is deze interpretatie juist? Zo nee, wat wordt er dan bedoeld?

Antwoord

Nee, de reactie moet gelezen worden met het oog op de wettelijke inhoudsvereisten voor het MER. De haalbaarheid, effectiviteit en tijdigheid van maatregelen en de wijze waarop deze geborgd worden zijn onderdeel van deze inhoudsvereisten en moeten daarom in het MER beschreven worden. Dat betekent niet dat het maatregelenpakket uit de balanced approach-procedure onvoldoende haalbaar, niet effectief of niet tijdig is.

Vraag 46

²⁰⁰ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 1.

²⁰¹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 8.

Wat wordt precies bedoeld met de volgende passage in bedoelde reactienota: «Als geen realistische mogelijkheden beschikbaar zijn voor het (op bepaalde punten) verbreden van het alternatievenonderzoek, dan moet dat transparant en navolgbaar worden onderbouwd in het MER»?²⁰²

Antwoord

In het Omgevingsbesluit is aangegeven dat de initiatiefnemer redelijke alternatieven moet uitwerken en onderzoeken. Een redelijk alternatief:

- draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van het project of plan;
- geeft informatie die nuttig is voor de besluitvorming over het project of plan;
- is niet strijdig met wettelijke kaders of harde beleidsuitgangspunten;
- kan uitvoeringstechnisch (men moet het kunnen maken).

Als een alternatief niet aan deze voorwaarden voldoet dan is er geen noodzaak om deze in het alternatieven onderzoek op te nemen. Er worden daarom geen alternatieven voor hinderreductie in beeld gebracht waarvan zeker is dat die niet kunnen worden vastgelegd op dit moment. Voor implementatie van deze alternatieven is namelijk een nieuwe balanced approach-procedure nodig.

Vraag 47

De DGMI stelt in de reactienota verder dat het begrijpelijk is dat het maximaantal van 27.000 nachtvluchten nog geen onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie REF-LVB.²⁰³ Is de regering het met genoemde leden eens dat juridisch telt dat sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026²⁰⁴ een maximum van 27.000 nachtvluchten wel degelijk een verplicht en onlosmakelijk onderdeel van de referentiesituatie is van het vingerende LVB? En dat dit onherroepelijk is omdat geen van de betrokken belanghebbenden – de regering inclusief – hiertegen bezwaar heeft gemaakt? Zo nee, kan de regering hier een sluitende onderbouwing voor geven? Zo ja, kunnen de Minister als initiatiefnemer voor het MER en de regering als de uiteindelijke besluitnemer op het LVB 2026 zorgen dat het MER alsnog wel uitgaat van die 27.000 nachtvluchten als maximum voor de referentiesituatie? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In het MER is uitgegaan van twee referentiesituaties, te weten het LVB 2008 en de situatie onder het anticiperend handhaven. Voorzien was om het maximaantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit de balanced approach-procedure op te nemen in een algehele wijziging van het LVB. Deze algehele wijziging was echter niet tijdig gereed zijn om het maximaantal vliegtuigbewegingen per november 2025 in te kunnen voeren. Om die reden heeft het kabinet gekozen om vooruitlopend op de algehele wijziging van het LVB uitsluitend het maximaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en een wijziging van het aantal voor de nacht (verdere beperking) vast te leggen. Voor het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een voorlopige voorziening getroffen; daarmee geldt die beperking in afwachting van het nieuwe LVB. Zowel het maximaantal voor het etmaal als voor de nacht vloeien voort uit de in april 2025 afgeronde balanced approach-procedure (met het advies van de Europese Commissie en de kabinetsreactie daarop). Deze algehele wijziging voorziet in een integrale herziening van het LVB waarbij de maatregelen uit de balanced approach-procedure worden geborgd. Omdat het maximum-

²⁰² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 10.

²⁰³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 11.

²⁰⁴ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

aantal van 27.000 nachtvluchten ook onderdeel is van het maatregelenpakket van de balanced approach-procedure, wordt dit aantal niet in de referentiesituatie betrokken. Bovendien lag dit aantal ook niet vast ten tijde van de start van de mer-procedure. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) is ingegaan op welke referenties zouden worden gebruikt. Conform de instructies van het bevoegd gezag in de reactienota op de NRD is het MER vervolgens gebaseerd.

Vraag 48

In de reactienota lezen genoemde leden verder de volgende passage: *«Het advies van de Commissie wordt gevolgd met de volgende aanpassing. Onderbouw eerst dat er na het zichtjaar 2030 geen verslechtering kan optreden. Wanneer uitgesloten kan worden dat er na 2030 geen verslechtering op kan treden, dan is een zichtjaar dat verder in de toekomst ligt niet nodig.»*

Kan de regering toezeggen dat voor verslechtingen voor zichtjaar 2030 en verder ook gekeken wordt naar concentraties én piekconcentraties voor Zeer Zorgwekkende Stoffen en Ultrafijnstof (UFP)? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Bij de beoordeling of er na 2030 verslechtingen kunnen optreden worden ook stoffen betrokken die relevant zijn voor lokale luchtkwaliteit, zoals Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Daarbij wordt eerst gekeken in hoeverre een verslechting na 2030 bij voorbaat kan worden uitgesloten. Voor de stoffen waarvoor nu niet bij voorbaat uitgesloten kan worden dat de effecten op lange termijn kunnen toenemen wordt een nadere analyse van de effecten uitgevoerd.

Vraag 49

Ongeacht waar het aangetoond wordt, hetzij in een Passende Beoordeling, hetzij in het MER, is de regering het met genoemde leden eens dat aangetoond moet worden dat met het LVB voldaan moet worden aan het additionaliteitsbeginsel? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In het kader van het MER is geen passende beoordeling vereist. Deze passende beoordeling, inclusief een toets aan het additionaliteitsvereiste, vindt plaats in het kader van de natuurvergunning. Dit volgt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de versnelde wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB).²⁰⁵ Uit de uitspraak kan worden opgemaakt dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een (wijziging van het) LVB losstaat van de natuurvergunning. Dit zijn gescheiden trajecten, die niet op elkaar hoeven te wachten.

Vraag 50

Kan de regering genoemde leden duiden wat de betekenis is van de volgende passage uit de reactienota: *«Hierdoor ontbreekt op dit moment in het MER een alternatief dat aantoonbaar uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving.»*²⁰⁶ Wat zijn de praktische consequenties?

Antwoord

De aangehaalde tekst is overgenomen uit het advies van de Commissie voor de mer. In dat advies stelt de Commissie voor de mer dat in het MER en in de Passende Beoordeling niet gemotiveerd is dat bij intern en extern salderen kan worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste, en dat

²⁰⁵ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 592.

²⁰⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 13.

daarom op dit moment in het MER een alternatief ontbreekt dat aantoonbaar uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving.

Zoals aangegeven in het antwoord op de voorgaande vraag vindt de toets aan het additionaliteitsvereiste plaats in het kader van de verlening van de natuurvergunning, en niet in het MER bij de wijziging van het LVB. Op dit moment kan weliswaar nog niet worden gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, maar dat heeft geen consequenties voor de voorliggende wijziging van het LVB. Het zijn gescheiden trajecten die niet op elkaar hoeven te wachten. De praktische consequentie is dat de definitieve uitvoerbaarheid van een alternatief in het MER pas definitief duidelijk wordt na verlening van de natuurvergunning maar dat dit de vaststelling van het gewijzigd LVB niet in de weg staat.

Vraag 51

Genoemde leden lezen in de reactienota de volgende reactie van de DGMI op de hiervoor aangehaalde passage: «*Voor wat betreft de verplichting tot het maken van een passende beoordeling is bij Kamerbrief van 1 april (Kamerstukken II 2025/26: 29 665, nr. 592) aangegeven dat op grond van een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak voor dit LVB2026 geen passende beoordeling noodzakelijk is. De rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van dit LVB staat los van de natuurtoets in het kader van de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit («natuurvergunning Schiphol»).*»²⁰⁷

- a. Is het juist dat hiermee wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de spoedwijziging van het LVB onder verantwoordelijkheid van uw ambtsvoorganger?

Antwoord

Ja.

- b. Is het juist dat dit vernietigde besluit op 6 mei 2025 was vastgesteld?

Antwoord

Ja.

- c. Is het juist dat de natuurvergunning Schiphol op 4 juni 2025 is vernietigd en dat Schiphol dus op het moment van het besluit van 6 mei 2025 over een natuurvergunning beschikte?

Antwoord

Ja.

- d. Nu er sprake is van een onvergelykbare uitgangssituatie – in het ene geval het LVB dat kan leunen op een natuurvergunning en het andere niet – hoe kan de regering dan voormelde uitspraak van de Raad van State zondermeer veralgemeniseren dat er nu ook geen Passende Beoordeling of tenminste een andere beoordeling nodig is die uitsluit dat het LVB 2026 strijdig is aan de Wet natuurbescherming, de Vogel- en de Habitatrichtlijn? Kan de regering dit sluitend onderbouwen?

Antwoord

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van het LVB losstaat van de natuurvergunning. De luchthaven Schiphol heeft echter voor de exploitatie van de luchthaven ook een natuurvergunning nodig. De Minister van LNV 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

²⁰⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 13.

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. 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.

- e. Ging voormelde uitspraak van de Raad van State dus over een situatie waarin geen separate Passende Beoordeling bestond?

Antwoord

De Afdeling heeft geoordeeld dat als al de conclusie zou zijn dat voor het LVB een natuurvergunning moest worden aangevraagd, dit niet de rechtmatigheid van het LVB kan raken. Dit zijn gescheiden trajecten, die niet op elkaar hoeven te wachten. De betekenis van de natuurvergunning inclusief passende beoordeling, die door de rechtbank Den Haag op 4 juni 2025 is vernietigd, kan daarom volgens de Afdeling verder in het midden blijven.

Vraag 52

Genoemde leden lezen in de reactienota de volgende reactie van het bevoegd gezag: *«Het is daarbij denkbaar dat in het MER onderbouwd wordt dat variëren in de hoogte van de grenswaarden geen maakbare varianten opleveren. Ook in dat geval dient de bepaling van de gehanteerde grenswaarden wel kwantitatief inzichtelijk gemaakt te worden.»*²⁰⁸ Langs welke criteria is of wordt bepaald of iets maakbaar is? Zou een uitkomst ook kunnen zijn dat het LVB niet ingevoerd kan worden wanneer iets niet maakbaar is? Of met een lager vluchtaanval?

Antwoord

Voor de maakbaarheid wordt gekeken of de operatie van Schiphol inclusief de maatregelen van de balanced approach-procedure in de praktijk redelijkerwijs uitvoerbaar is. Wanneer grenswaarden te laag zouden worden vastgesteld is het in de praktijk niet mogelijk om 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol uit te voeren en daarmee zou dat een nieuwe exploitatiebeperking betekenen. Aangezien hiervoor geen balanced approach-procedure is doorlopen is dit op basis van bindende Europese regels uit de Geluidverordening niet toegestaan. Het niet invoeren van de LVB-wijziging is voor het kabinet geen optie, omdat daarmee de gedoogsituatie op Schiphol zou voortduren, de rechtsbescherming van omwonenden niet kan worden hersteld en geen juridische duidelijkheid rond Schiphol ontstaat. Daarom is het van belang uit te gaan van maakbare varianten voor de hoogte van de grenswaarden.

Vraag 53

Paragraaf 7.4 van de reactienota handelt over de actuele blootstellings-response.²⁰⁹ Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen aan de regering te stellen:

- a. Kan de regering een tijdlijn geven met alle documenten en communicatie die in 2026 is ontvangen van het RIVM over de nieuwe blootstellings-response? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

- Op 27 januari meldde het RIVM in een telefonisch voortgangsoverleg met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) over de Blootstelling-responsrelaties (hierna: BR-relaties) dat de analyses grotendeels af zijn en dat een aanvang wordt gemaakt

²⁰⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 21.

²⁰⁹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage.

met het schrijven van het rapport. Mondeling wordt aangegeven dat het rapport eind mei gereed zou kunnen zijn, als alles meezit.

- Op 18 maart ontvingen het ministerie en het Ministerie van Defensie de planning tot en met publicatie van het rapport. Publicatie is voorzien op 29 juni.
 - Op 24 april ontvingen het ministerie en het Ministerie van Defensie het conceptrapport conform de afgegeven planning van het RIVM. Dit conceptrapport bevat de nieuwe BR-relaties.
 - Op 12 mei ontvingen het ministerie en het Ministerie van Defensie een reactie van het RIVM over de wijze waarop zou worden omgegaan met de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen over het conceptrapport. Tevens werd kort aangegeven hoe het verdere proces met als doel publicatie zou verlopen.
 - Op 12 mei ontving het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een bij het conceptrapport ontbrekende tabel met opzoekwaarden voor de BR-relaties. Dit was een van de opmerkingen van het ministerie op het conceptrapport.
 - Op 28 mei meldde het RIVM dat het aanbieden van het definitieve rapport volgens de eerder afgegeven planning niet haalbaar was. Het voorstel werd gedaan om 9 juni het definitieve rapport op te leveren en tussentijds een vrijwel definitief rapport. Hierdoor kon zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijk beoogde publicatiedatum worden aangesloten.
 - Op 2 juni ontvingen het ministerie en het Ministerie van Defensie het vrijwel definitieve rapport. Volgens de door het RIVM afgegeven planning had het definitieve rapport op 1 juni moeten zijn ontvangen. Het RIVM heeft aangegeven nog 1 week extra nodig te hebben voor een laatste ronde voor de opmaak. De nieuwe BR-relaties bleken ongewijzigd ten opzichte van het conceptrapport. Vanaf dat moment golden deze BR-relaties voor het ministerie als definitief.
 - Op 3 juni ontvingen het ministerie en het Ministerie van Defensie een vraag over de opmaak van het colofon.
 - Op 9 juni ontvingen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Defensie de definitieve versie van het rapport.
 - Op 30 juni is het definitieve rapport gepubliceerd op de RIVM-website en is het definitieve rapport namens beide ministeries aan de TK aangeboden als bijlage van een Kamerbrief.²¹⁰
 - Dit is 1 dag later dan de oorspronkelijk afgegeven planning van het RIVM.
- b. Kan de regering aangeven of zij op dit moment beschikt over de blootstellings-responsrelatie 2026, zoals het RIVM die heeft opgesteld of zal opstellen?

Antwoord

Ja, de BR-relaties op basis van onderzoeksgegevens uit 2024 en zoals gepubliceerd in een RIVM-rapport uit 2026 zijn inmiddels beschikbaar.

- c. Is er op enig moment op gestuurd om de blootstellings-response op een bepaalde deadline te krijgen? Zo ja, wat was daarbij de taakstelling? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, er is niet gestuurd om de BR-relaties voor een bepaalde datum beschikbaar te krijgen. Het RIVM is een onafhankelijk instituut dat zelf bepaalt wanneer een (concept)rapport wordt gedeeld met haar opdrachtgever(s). Daarnaast gelden er procedures voor wanneer publicatie plaatsvindt. Op 10 maart heeft het ministerie gevraagd aan het RIVM naar de planning tot en met publicatie van het rapport. Het RIVM heeft op 18 maart deze planning met het ministerie en het Ministerie van Defensie

²¹⁰ Kamerstukken II, 2025/2026, 2026Z15004.

gedeeld. Een planning is altijd onder het voorbehoud dat de uitvoering verloopt zoals beoogd.

Vraag 54

De DGMI stelt verder in de reactienota het volgende:

*«De initiatiefnemer is terecht niet uitgegaan van nog niet gepubliceerde blootstelling-responsrelaties van het RIVM. Ook de conclusie dat de blootstelling-responsrelatie uit 2020 niet representatief zou zijn vanwege de Covid19-omstandigheden, is niet onjuist.»*²¹¹ Kan de regering onderbouwen waarom de DGMI tot dit oordeel komt?

Antwoord

Ten tijde van het opstellen van het MER was de nieuwe BR-relatie van het RIVM nog niet gepubliceerd. Deze kon daarom niet gebruikt worden in de onderzoeken. De BR-relatie uit 2020 is bepaald met gegevens verzameld in 2020 tijdens de corona-epidemie. Hierin werd meer hinder geconstateerd ten opzichte van 2016 terwijl het aantal vliegbeweging lager lag. De conclusie dat de blootstelling-responsrelatie uit 2020 niet representatief zou zijn vanwege de Covid19-omstandigheden, is daarom niet onjuist.

Vraag 55

Ten aanzien van piekgeluiden en rustmomenten lezen genoemde leden in de reactienota het volgende: *«Advies van de Commissie wordt gevolgd. Indien invulling geven aan dit advies niet mogelijk is, dienen de betreffende aspecten opgenomen te worden als leemtes in kennis.»*²¹² Als dit soort voor de gezondheid van omwonenden essentiële gegevens niet inzichtelijk gemaakt kunnen worden, hoe kan dan ooit een afgewogen beslissing worden genomen conform de wettelijke vereisten?

Antwoord

In de Reactienota is aangegeven dat het advies van de Commissie voor de mer gevolgd wordt. Dit houdt in dat voor zover met breed wetenschappelijk gedragen methodes deze inzichten te verkrijgen zijn, dit gedaan zal worden. Waar dit echter niet mogelijk is, kan niet van een initiatiefnemer verwacht worden dat zij dit zullen onderzoeken. In dit geval zal dit thema vallen onder de leemten in kennis in het MER en kan eventueel besloten worden om hierop te monitoren. Dit is gebruikelijk bij MER procedures en ziet niet alleen op het MER voor LVB Schiphol.

Vraag 56

In het document «Aanpak Herziening MER Schiphol»²¹³ gaat het in paragraaf 4.2.1 over «Aantoonbare invulling van beschermings- en geluidsdoelen.» Kan de regering sluitend uitleggen en onderbouwen hoe onder 4.2.1 de reactie van het bevoegd gezag en de aanpak van de Minister ten aanzien van het MER hetzelfde zouden zijn?

Antwoord

Het bevoegd gezag vraagt de initiatiefnemer om te onderbouwen in hoeverre de geluidsdoelen door de onderzochte maatregelen bereikt worden, en om indien dit niet onderbouwd kan worden alsnog aanvullende maatregelen te onderzoeken.

De beschreven aanpak geeft hieraan invulling door in het herziene hoofdrapport van het MER nadere onderbouwing op te nemen van het doelbereik van de onderzochte maatregelen. Ook zal nader worden uitgelegd hoe dit in het ontwerpbesluit wordt geborgd via de grens-

²¹¹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 22.

²¹² Kamerstukken I 2025/26, 31 936, CB, bijlage, p. 23.

²¹³ Raadpleegbaar via: link.

waarden in de handhavingpunten en het Totaal Volume Geluid (TVG), die zijn gebaseerd op de maatregelen uit de balanced approach-procedure. In de kern gaat het erom dat de normen in de ontwerpwijziging van het LVB gebaseerd zijn op het bereiken van de – 15% (van de in totaal beoogde – 20%, conform het geluidsdoel) in het kader van de balanced approach-procedure. De normen borgen dat de doelstelling gehaald wordt.

Vraag 57

Onder paragraaf 4.4.1. van het document «Aanpak Herziening MER Schiphol» lezen genoemde leden tevens het volgende: *«Er worden geen nieuwe alternatieven onderzocht, omdat dat vanwege bindende Europese regelgeving geen maakbare alternatieven zijn. Dit wordt in het MER onderbouwd.»*²¹⁴ Welke Europese regelgeving wordt hier bedoeld? En hoe verhoudt die Europese regelgeving zich tot het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Antwoord

In dit kader wordt gedoeld op de EU-Geluidverordening. In het kader van die verordening geldt een strikt juridisch kader voor de te doorlopen stappen om een exploitatiebeperking op te kunnen leggen. Bescherming van grondrechten binnen de Europese Unie is gebaseerd op drie bronnen: de algemene beginselen van het Unierecht, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Het Handvest heeft daarbij dezelfde juridische status als het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en behoort daarmee tot het primaire Unierecht. De instellingen van de Unie, waaronder de Europese wetgever (de Raad en het Europees Parlement), zijn bij de uitoefening van hun bevoegdheden gebonden aan het Handvest. Dit betekent dat ook het secundaire Unierecht, zoals verordeningen en richtlijnen, in overeenstemming moet zijn met de in het Handvest gewaarborgde grondrechten. Nationale autoriteiten zijn verplicht deze grondrechten te respecteren wanneer zij EU-wetgeving toepassen (bijv. de EU-Geluidverordening).

Vraag 58

In paragraaf 6.3 van het document «Aanpak Herziening MER Schiphol» wordt verder gesteld dat het MER *«dus indirect inzicht geeft in de ZZS emissies»*.

Hoe kan dit nog gesteld worden indachtig de fundamentele kritiek van de Universiteit van Antwerpen? Welk wetenschappelijk inzicht is er omtrent de piekconcentraties die Schiphol veroorzaakt en de effecten die dat heeft op de gezondheid?

Antwoord

In het MER zijn de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) door de luchtvaart op de Nederlandse luchthavens in beeld gebracht aan de hand van de berekende emissie van vluchtige organische stoffen (VOS). In het MER is de fractie van de verschillende ZZS in deze VOS-emissie aangegeven. Deze fracties zijn door TNO bepaald.²¹⁵ Deze methode voor het bepalen van de ZZS sluit aan op de gangbare rekenmethoden voor ZZS en geeft een representatief inzicht in de ZZS-emissies.

In het plan van aanpak voor de herziening van het MER wordt daarnaast aangegeven dat op basis van eerder onderzoek dat NLR heeft uitgevoerd naar de ZZS-concentraties op Schiphol getoetst wordt of de concentraties

²¹⁴ Raadpleegbaar via: link.

²¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2023/03/30/bijlage-2-tno-notitie-emissieberekening-zzs-luchthavens>.

van ZZS onder de Maximaal Toelaatbaar Risiconiveaus (MTR) voor lange-termijnblootstelling blijven die zijn opgesteld door het RIVM. Daarmee ontstaat naast een beeld over de emissies van ZZS ook meer inzicht in de concentraties die deze emissies veroorzaken en in hoeverre deze boven de gestelde MTR uitkomen.

Op basis van het onderzoek van de Universiteit van Antwerpen en eerdere onderzoeken is er geen directe aanleiding tot grote zorgen, maar een beter beeld van de eventuele risico's is wenselijk. Om die reden wordt door de onderzoekers aanbevolen om door te gaan met reductie van emissies in de grondfasen en uitbreiding van de kennis over de gezondheidseffecten van luchtvaartemissies, zodat het belang van de uitstoot van schadelijke stoffen, waaronder ZZS, beter in beeld kan worden gebracht.

Op het platform, waar de negatieve effecten van uitstoot het grootst zijn en de piekconcentraties het hoogst, worden maatregelen genomen om de blootstelling aan schadelijke stoffen te beperken. Voorbeelden hiervan zijn het elektrificeren van grondmaterieel en vliegtuigvoorzieningen, het minimaliseren van het gebruik van de hulpmotor (Auxiliary Power Unit – APU), het stimuleren van duurzamer taxiën en het gebruik van adembescherming. Van deze maatregelen is bekend dat zij bijdragen aan het verbeteren van de situatie op het platform. Met uitzondering van het gebruik van adembescherming dragen deze maatregelen ook bij aan het verminderen van de uitstoot en de daarmee samenhangende effecten in de omgeving van de luchthaven.

Op het vlak van piekconcentraties zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd. Zo heeft het RIVM in hun onderzoek naar UFP-concentraties rond Schiphol ook de piekconcentraties betrokken²¹⁶ en is door de Universiteit Utrecht een onderzoek uitgevoerd waarbij platformpersoneel werd uitgerust met mobiele meetapparatuur.²¹⁷ Wetenschappelijke inzichten over de effecten van deze piekconcentraties op de gezondheid ontbreken echter. Om beter inzicht te verkrijgen in de gezondheidseffecten van luchtvaart heeft het kabinet onlangs aangekondigd de Gezondheidsraad om advies te vragen. Daarbij zal onder meer worden gekeken naar de wetenschappelijke inzichten over de gezondheidseffecten van ZZS.

Vraag 59

In paragraaf 7.4 van het document «Aanpak Herziening MER Schiphol» wordt verder het volgende betoogd: «*Wanneer de nieuwe blootstellings-responserelatie verschijnt voorafgaande aan het afronden van het MER wordt inzicht gegeven in aantallen gehinderden en slaapverstoorden (uitgaande van de MER-scenario's), gebruik makend van de nieuwe relatie.*» Vereisen het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet dat deze per se gebruikt moeten worden? Zo nee, waarom niet

Antwoord

Nee. Het EVRM en het EU-Handvest schrijven niet voor dat een specifieke blootstellings-responsrelatie (hierna: BR-relatie) moet worden gebruikt bij de beoordeling van geluidhinder en slaapverstoring. Deze verdragen bevatten geen voorschriften over de te hanteren wetenschappelijke methodiek of rekenmodellen. Wel volgt uit artikel 8 EVRM en de relevante bepalingen van het EU-Handvest dat bij besluitvorming die gevolgen kan hebben voor de leefomgeving een zorgvuldige belangenafweging moet plaatsvinden, gebaseerd op voldoende betrouwbare en actuele infor-

²¹⁶ Nader verkennend onderzoek ultrafijnstof rond Schiphol.

²¹⁷ 240408 Rapport Blootstelling deeltjesvormige verontreiniging Schiphol Definitief_0.pdf.

matie. Dit betekent echter niet dat het EVRM of het EU-Handvest verplichten om deze nieuwe relatie zonder meer toe te passen. Om die reden is in paragraaf 7.4 opgenomen dat, indien de nieuwe BR-relatie beschikbaar komt vóór afronding van het MER, inzicht zal worden gegeven in de aantallen gehinderden en slaapverstoorden op basis van deze nieuwe relatie. Daarmee wordt verzekerd dat de meest recente relevante wetenschappelijke inzichten, voor zover beschikbaar en toepasbaar binnen de procedure, bij de besluitvorming kunnen worden betrokken. Inmiddels is de nieuwe BR-relatie beschikbaar. Dit betekent dat, zoals beschreven in de reactienota naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer en de aanpak voor herziening van het MER, de nieuwe BR-relatie wordt betrokken bij de herziening van het MER.

Vraag 60

Ligt het niet meer voor de hand om eerst de vaststelling van de nieuwe blootstellingsresponserelatie af te wachten, alvorens een definitief LVB-besluit te nemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Voorliggende ontwerpwijziging van het LVB kent een lange voorbereidingstijd waarin zorgvuldig alle belangen zijn gewogen. Een nieuwe BR-relatie geeft (nieuwe) inzichten die een eigen zorgvuldige afweging verdienen, met name ten aanzien van ernstige slaapverstoring. Dat kan niet meer ingepast worden in de eindfase van deze LVB-wijziging en zal worden meegewogen bij de uitwerking van de doelstelling van het coalitieakkoord voor hinderreductie in de nacht.

Wel zal bij de herziening van het MER aandacht worden besteed aan de de nieuwe BR-relatie en zal worden getoetst of ook met de nieuwe relatie voldaan wordt aan de eis van gelijkwaardige bescherming van artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart.

Vliegbewegingen

Vraag 61

In het ontwerpbesluit lezen genoemde leden het volgende: «*De referentiesituatie is de situatie die ontstaat als de voorgenomen activiteit niet wordt gerealiseerd.*» Om verwarring te voorkomen die kan ontstaan door deze wat bijzondere formulering:

- a. Is het juist dat volgens deze definitie in het geval de startsituatie een niet-legitieme situatie is en de voorgenomen activiteit niet gerealiseerd zou worden, de referentiesituatie die niet-legitieme situatie is? Zo nee, hoe moeten genoemde leden dit zien? Zo ja, hoe kan uit juridisch oogpunt een niet-legitieme situatie de referentiesituatie vormen? Is dat niet per definitie strijdig met de wet?
- b. Staat hier feitelijk niet op een bedekte manier dat de gedoogde situatie als referentiesituatie is gebruikt?
- c. Kan de regering – om onduidelijkheid te voorkomen – precies definiëren wat de voorgenomen activiteit is in dit specifieke geval?

Antwoord op a, b en c

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 LVB sprake is van anticiperend handhaven. Op grond van de uitspraak van de Hoge Raad van juli 2024 kan hier niet zomaar aan voorbij worden gegaan. In het MER zijn de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken met zowel de referentiesituatie van het anticiperend handhaven als het LVB 2008. Met

de voorgenomen activiteit wordt de activiteit conform de onderhavige algehele wijziging van het LVB bedoeld.

Vraag 62

In de afgelopen periode is door de regering, uw ambtsvoorgangers en ambtenaren bij herhaling gesteld dat de uitspraak van de Hoge Raad rond de experimenteerregeling²¹⁸ impliceert dat bij elke vermindering van het aantal vliegbewegingen onder de gedoogde en door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zonder wettelijke basis jarenlang toegestane 500.000 vluchten, altijd een balanced approach procedure doorlopen moet worden. En dat dit eveneens geldt voor elke verdere vermindering ten opzichte van de 478.000 vluchten die nu worden gedoogd. Tijdens de technische briefing die op 15 april jongstleden in de Tweede Kamer is gehouden over de vernietiging van het Versneld LVB Schiphol, werd daarbij gesteld dat dit «*onze interpretatie bij lenW is van de uitspraak van de Hoge Raad*». Kan de regering alle stukken overleggen van juridische experts die aan deze interpretatie ten grondslag liggen? Als deze er niet zijn, waar is deze stellingname dan op gebaseerd

Antwoord

De uitspraak van de Hoge Raad op 12 juli 2024 is het resultaat van een juridische procedure over het voornemen van de Staat om het anticiperend handhaven te beëindigen en tegelijkertijd een experimenteerregeling vast te stellen. In de beoordeling van de vraag of met de experimenteerregeling en het stoppen met anticiperend handhaven sprake is van een exploitatiebeperking in de zin van EU-Geluidverordening, stelt de Hoge Raad vast dit het geval is, omdat «*de voorgenomen maatregelen gevolgen hebben voor de operationele capaciteit van de luchthaven, door het huidige aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000 te beperken*».²¹⁹ Deze uitspraak bevestigt dat voor elke geluidsgerelateerde actie die leidt tot een vermindering van de operationele capaciteit een balanced approach-procedure is vereist. Een geluidsgerelateerde actie is elke maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving van een luchthaven. De Hoge Raad gaat uit van het getal 500.000 als het toegestane aantal vliegtuigbewegingen. Sinds het doorlopen van de balanced approach-procedure is 478.000 het toegestane aantal vliegtuigbewegingen en dit getal is ook door de luchthavenexploitant van Schiphol opgenomen in de capaciteitsdeclaratie.

In de technische briefing is door mijn ambtenaren verwezen naar het arrest van de Hoge Raad. De opmerking dat dit hun interpretatie is van het arrest van de Hoge Raad is goed navolgbaar als dit voorbehoud wordt gemaakt bij vragen die gaan over een hypothetische, toekomstige situatie. Een rechterlijke uitspraak heeft betrekking op de dat ogenblik voorliggende feiten en omstandigheden. Het is niet mogelijk om met absolute zekerheid uitspraken te doen over hoe een rechter aankijkt tegen een zaak waarbij de feiten en omstandigheden anders zijn. De uitspraken over de interpretatie van het arrest van de Hoge Raad zijn ondersteund door een advies van de Landsadvocaat. Gelet op het procesbelang van de Staat zijn deze echter vertrouwelijk.

Vraag 63

Kan de regering een sluitende onderbouwing van deze interpretatie geven, passend bij de situatie zoals die nu is? Daarbij meenemend dat er geen wettelijke basis is voor de 500.000 vluchten, zoals uw ambtsvoorganger heeft erkend bij de beantwoording van vragen van het Tweede

²¹⁸ HR, 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

²¹⁹ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, r.o. 3.3.4.

Kamerlid Van Raan (PvdD) van 17 november 2023²²⁰ en de Staat zelf het volgende heeft gesteld:

«De luchtvaartmaatschappijen zijn nooit gerechtigd geweest tot de door hen bepleite 500.000 vliegtuigbewegingen en de ontwikkelde gedoogpraktijk mag niet zwaarder wegen dan het positieve recht» alsmede «een exploitatiebeperking wordt doorgevoerd ten opzichte van een rechtmatige situatie en 500.000 vliegtuigbewegingen zijn alleen mogelijk door stelselmatig vigerende grenswaarden te overschrijden. Dat is eenvoudigweg niet rechtmatig. De luchtvaartmaatschappijen hebben géén recht op overtreding van de wet».

Waarbij uw recente ambtsvoorgangers hebben bevestigd het met die twee constatering(en), – die bij het Gerechtshof Amsterdam werden ingebracht – eens te zijn.²²¹

Antwoord

Vooropgesteld moet worden dat de Kamervragen waarnaar wordt verwezen zijn beantwoord vóórdat het arrest door de Hoge Raad werd gewezen. De beantwoording van deze vragen houdt rekening met het arrest van de Hoge Raad.²²²

Voor wat betreft de vraag of een balanced approach-procedure moest worden gevolgd voor het stoppen met anticiperend handhaven en het vaststellen van de experimenteerregeling is de Hoge Raad niet meegegaan in de argumentatie van de Staat (zoals deze hierboven is weergegeven). Doordat de Hoge Raad bij de beantwoording van de vraag of sprake was van een exploitatiebeperking uitgaat van 500.000 als het «toegestane aantal vliegtuigbewegingen», moet deze redenering ook worden doorgetrokken naar situaties waarin opnieuw een vermindering van de operationele capaciteit door een geluidsgelateerde actie wordt overwogen.

Vraag 64

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij de vernietiging van de speedwijziging van het LVB het volgende aangekend:

«Met het besluit van 6 mei 2025 lijkt de Minister uitsluitend te hebben beoogd om het niet-wettelijk vastgelegde Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (NNHS) van in totaal 500.000 vluchten alsnog te beschouwen als ware dit aantal wettelijk verankerd en te limiteren tot een maximum van 478.000 vluchten.»²²³

In onder meer de technische briefing van 15 april 2026 «Implicaties vernietiging versneld LVB Schiphol door Raad van State» gehouden in de Tweede Kamer en in uw eigen eerdere correspondentie wordt gedaan alsof dit oordeel van de Raad van State niets zegt over de legitimiteit van de 500.000 vluchten in zijn algemeenheid en de implicaties die dat heeft voor elke politieke of bestuurlijke keuze die uitgaat van het aantal van 500.000. Waaronder dit voorliggende ontwerpbesluit.

Kan de regering een juridisch sluitende onderbouwing geven waarom de aangehaalde constatering van de Raad van State enkel iets zegt over de legitimiteit van de 500.000 vluchten in het kader van de speedwijziging én waarom het geen betekenis heeft voor het voorliggende ontwerpbesluit, in het bijzonder voor de geldende referentiesituatie? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

²²⁰ Aanhangsel van de Handelingen II 2023/24, nr. 838.

²²¹ Aanhangsel van de Handelingen II 2023/24, nr. 838.

²²² Kamerstukken II 2023/24, nr. 2023Z19245.

²²³ ABRvS, 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

Voor zover wordt gevraagd om een juridisch sluitende onderbouwing dat de uitspraak van de Afdeling geen enkele betekenis heeft voor het voorliggende besluit, kan een dergelijke absolute stelling niet worden ingenomen. De uitspraak vormt een relevant juridisch gegeven dat bij de voorbereiding van deze LVB-wijziging wordt betrokken. De betekenis ervan moet echter worden beoordeeld binnen de context van het specifieke geschil waarover de Afdeling heeft geoordeeld en kan niet zonder meer worden doorgetrokken naar alle toekomstige besluiten of naar iedere verwijzing naar een niveau van 500.000 vliegtuigbewegingen.

Vraag 65

Bij de eerder gemelde Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2024 heeft uw ambtsvoorganger aangegeven dat: *«Tegen de achtergrond van de wens om het anticiperend handhaven te beëindigen, het strikt preferentieel baangebruik te behouden en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, heeft het kabinet een analyse uitgevoerd om te bepalen of met een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen de komende jaren nog altijd een toereikend verbindingennetwerk met de rest van de wereld in stand kan worden gehouden. Uit deze analyse volgt hiervoor een bandbreedte van grofweg 400.000–440.000 vliegtuigbewegingen.»*²²⁴ Is de regering het met genoemde leden eens dat voor elke vlucht boven die 400.000 tot 440.000 er daarmee nooit een gerechtvaardigd belang kan zijn om inbreuk te maken op de primaire grondrechten van omwonenden? Zo nee, waarom wel? En op welke wijze laat zich dat verenigen met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM?

Antwoord

Nee. Het onderzoek waar in de vraag op wordt gedoeld betreft een analyse die is uitgevoerd in het kader van de hoofdlijnenbrief. In die brief erkent het kabinet dat de hubfunctie cruciaal is voor het grote aantal directe intercontinentale verbindingen, wat bijdraagt aan het Nederlandse vestigingsklimaat. Uit de analyse volgt hiervoor een bandbreedte van 400.000–440.000 vliegtuigbewegingen. Dat wil niet zeggen dat iedere vlucht boven die bandbreedte nooit een gerechtvaardigd belang kan zijn. Hiervoor geldt een brede belangenafweging die het kabinet met dit LVB maakt na onder andere het doorlopen van de balanced approach procedure.

Vraag 66

Is de regering het met genoemde leden eens dat met een exploitatie op Schiphol boven de 440.000 er – omdat de primaire banen dan aan het maximum van hun capaciteit zitten – steeds meer vluchten gebruik moeten maken van de zogenaamde secundaire banen en dat deze vluchten een grote relatieve bijdrage hebben aan de geluidsbelasting en de gezondheidsrisico's voor omwonenden? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord

Indien het volume toeneemt is de consequentie ook dat het gebruik van de primaire en secundaire banen toeneemt en daarmee ook meer geluidbelasting en overige emissies worden veroorzaakt. Naarmate de primaire banen «voller» raken, zal het gebruik van de secundaire banen verder toenemen. Dit is meegewogen bij de vormgeving van het maatregelenpakket van de balanced approach-procedure en bij het opstellen van het MER en het LVB.

Geluidshinder

Vraag 67

²²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432, p. 32.

Herkent de regering de volgende passage: «*Echter geeft dit wel een duidelijk signaal dat de groei van ca. 423k naar 495k grotendeels is neergekomen op de secundaire banen. Dit is ook wat wij vaak vanuit de omgeving horen. Dit omgekeerde effect zul je ook mogen verwachten als je vanaf 495k reduceert in jaarvolume. De secundaire banen nemen daarbij weer het snelst af en niet lineair zoals nu is aangenomen. Los van het aantal bewegingen dat uit de BA-procedure komt, zou je dus moeten starten met het niet-lineair afschalen van het secundair baangebruik. Gezien het aantal bewegingen waarmee terug wordt geschaald (met ca. 30k tot 465k en met ca. 25k tot 470k), zal dit ertoe leiden dat dit een significant effect kan hebben op de geluidbelasting.*»? Zo ja, welke consequentie wordt hieruit getrokken? En op welke wijze is het meegenomen in het voorliggende besluit?

Antwoord

De banen worden geselecteerd op basis van de minste geluidsoverlast voor omwonenden. Banen met vliegroutes over dichtbevolkte gebieden worden zoveel mogelijk vermeden. Schiphol moet bij voorkeur de Kaagbaan en de Polderbaan inzetten. Pas als deze banen niet beschikbaar zijn (door bijvoorbeeld onderhoud, harde wind of capaciteit) of het verkeersaanbod te groot is, worden de Zwanenburgbaan, Aalsmeerbaan of Buitenveldertbaan ingezet. Een groei van het aantal vliegbewegingen zal gezien de systematiek van preferentieel baangebruik leiden tot meer gebruik van de Kaag- en Polderbaan en daarmee dus ook van de secundaire banen. Afschalen op welke manier dan ook van de secundaire banen is dan ook niet mogelijk. De grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten zijn gebaseerd op vliegen conform het preferentieel baangebruik. Het in de vraag beschreven effect is dus onderdeel van de grenswaarden, zodat geen sprake kan zijn van bovenmatig gebruik van de secundaire banen.

Vraag 68

In de reactie op een informatie-uitvraag bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat tijdens de laatste formatie wijzen genoemde leden op de volgende passage: «*De geluidsruimte die ontstaat doordat vliegtuigen stiller worden, gaat uit van geluidsbelasting. Dat is een berekende (of gemeten) Jaargemiddelde hoeveelheid geluid. Uit wetenschappelijk onderzoek is bekend dat deze geluidsbelasting niet hetzelfde is en niet gelijk loopt met ervaren hinder. Hinder wordt in sterke mate bepaald door de frequentie van overkomend vliegverkeer. De systematiek zoals opgenomen in het LVB zorgt weliswaar voor een dalende geluidsbelasting, maar met stijgende aantallen vliegtuigbewegingen ook voor meer ervaren hinder.*»²²⁵ Met deze informatie paraat, erkent de regering dan dat de in dit voorliggende ontwerpbesluit opgenomen norm geen goede maatstaf is voor ervaren hinder, de frequentie van overkomende vluchten ook een belangrijke rol speelt en dat de inzet van stillere vliegtuigen – zoals nu door sector en ministerie als oplossing gebracht wordt en een centrale rol speelt in de balanced approach – de ervaren geluidshinder juist kunnen vergroten? Op welke wijze kan het voorliggende ontwerpbesluit dan voldoen aan de vereisten van de evenwichtige belangenafweging en het borgen van de grondrechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM?

Antwoord

Het uitgangspunt dat geluidbelasting en ervaren hinder niet volledig samenlopen en dat frequentie van overvliegende vliegtuigen een relevante factor is bij hinderbeleving, is al langer duidelijk. Dit betekent

²²⁵ Raadpleegbaar via: link.

echter niet dat een normering op basis van geluidbelasting als zodanig ongeschikt is voor de regulering van luchthavenverkeer of in strijd is met het EVRM of het EU-Handvest. Berekeningen van de geluidbelasting zijn ook het uitgangspunt in de Europese balanced approach-procedure.

Uit artikel 8 EVRM en de relevante bepalingen van het EU-Handvest volgt dat de overheid een «fair balance» dient te vinden tussen enerzijds de individuen en die met de inmenging op hun artikel 8 EVRM-rechten worden geconfronteerd en anderzijds de samenleving als geheel. Deze eis van een redelijke belangenafweging komt ook tot uitdrukking in het recht op respect voor het privéleven zoals dat wordt beschermd door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU (EU-Handvest). Deze verplichting schrijft niet voor welke specifieke grootte (zoals geluidbelasting, aantallen vliegtuigbewegingen of frequentie van overvliegbewegingen) als primaire norm moet worden gehanteerd, maar vereist dat de gehanteerde systematiek voldoende inzicht geeft in de milieugevolgen en dat de besluitvorming berust op een zorgvuldige en evenwichtige afweging van alle relevante belangen.

Het feit dat geluidbelasting niet één-op-één gelijkloopt met ervaren hinder betekent daarom niet dat deze maatstaf juridisch ondeugdelijk is. Geluidbelasting is een objectieve, reproduceerbare en internationaal gangbare grootte die geschikt is om ontwikkelingen in de tijd te volgen en beleidsmatig te normeren. Binnen het stelsel van het LVB wordt deze maatstaf bovendien niet geïsoleerd toegepast, maar in samenhang gezien met andere elementen van het beleid, waaronder afspraken over vlootsamenstelling, operationele beperkingen en capaciteitsontwikkeling. De constatering dat stillere vliegtuigen bij gelijkblijvende of toenemende frequentie niet automatisch tot minder ervaren hinder hoeven te leiden, maakt onderdeel uit van de bredere beleidsmatige afweging die aan het LVB ten grondslag ligt. Dit onderstreept juist dat de keuze voor een stelsel van geluidsnormering niet uitsluitend is gebaseerd op hinderbeperking via één variabele, maar op een geïntegreerde benadering waarin verschillende beleidsdoelstellingen worden gewogen. In praktijk blijkt overigens wel dat het aantal klachten dat is ingediend bij het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) sinds 1 november 2025, aanzienlijk is gedaald.

Tegen deze achtergrond voldoet het voorliggende LVB aan de vereisten van het EVRM en het EU-Handvest, omdat het besluit is gebaseerd op een wettelijk verankerd systeem, tot stand komt na een zorgvuldige voorbereiding (waaronder milieueffectrapportage) en een evenwichtige belangenafweging bevat waarin zowel bescherming van de leefomgeving als andere zwaarwegende publieke belangen worden betrokken.

Vraag 69

Is het juist dat 148 van de 148 handhavingspunten een toegestane geluidsbelasting hebben over het etmaal die boven de WHO-advieswaarden voor vliegtuiggeluid liggen, 46 van de handhavingspunten zelfs 5 dB of meer boven die advieswaarde liggen, 11 van de punten meer dan 10 dB boven de advieswaarde liggen en er zelfs enkele punten zijn die meer 15 dB boven de advieswaarde uitkomen? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord

De WHO-richtlijnen voor luchtvaartgeluid zijn gezondheidkundige advieswaarden en zijn niet als juridisch bindende grenswaarden in het LVB opgenomen. De grenswaarden in de handhavingspunten zijn daarom niet vastgesteld door deze één-op-één te relateren aan de WHO-richtwaarden.

Wel is bij de keuze voor de locatie van de handhavingspunten aangesloten bij contouren die corresponderen met de WHO-advieswaarden. Hierdoor zijn in het ontwerpLVB handhavingspunten opgenomen in alle woonplaatsen binnen de 45 dB L_{den} -contour voor het etmaal en de 40 dB L_{night} -contour voor de nacht. Daarmee zijn de grenswaarden logischerwijs hoger dan 45 dB L_{den} en 40 dB L_{night} .

De hoogte van de grenswaarden in de handhavingspunten is gebaseerd op het maatregelenpakket uit de balanced approach-procedure, het daarbij behorende geluidsdoel en de omvang van de operatie die daaruit voortvloeit. Een overzicht van de vastgestelde grenswaarden per handhavingspunt is opgenomen in het ontwerpLVB.

Vraag 70

Middels dezelfde rekenmethode waarin de sector vaak enthousiast claimt dat nieuwe vliegtuigen 50% stiller zijn, kan de regering uitdrukken hoeveel méér geluidsbelasting respectievelijk 5dB, 10dB en 15 dB geeft? Wat zegt dit de regering? Een onderzoek van The Parliamentary Office of Science and Technology stelt in haar conclusie het volgende: «*Aircraft noise can annoy local residents and disturb their sleep, and it has also been linked to higher risk of cardiovascular disease and poorer learning among children. These effects begin at relatively low noise levels; around 40 decibels to 45 decibels.*»²²⁶ Op welke wijze kunnen grenswaarden van 50 db of hoger uit gezondheidkundig opzicht volgens de regering acceptabel zijn?

Antwoord

De hoeveelheid meer geluidbelasting van respectievelijk 5, 10 en 15 dB moet bij de bestaande geluidbelasting worden opgeteld. Als nieuwe vliegtuigen gemiddeld 50% stiller zijn dan het huidige gemiddelde vliegtuig in de vloot, dan zal de geluidbelasting afnemen. Als alle vliegtuigen in de vloot worden vervangen door een 50% stiller exemplaar, dan zal de geluidbelasting overal 3 dB afnemen. In de praktijk vindt vervanging plaats over een langere periode, zodat een dergelijke situatie nooit meteen ontstaat.

Het aangehaalde onderzoek onderstreept dat gezondheidseffecten van luchtvaartgeluid ook bij relatief lage geluidsniveaus kunnen optreden. Om die reden zijn gezondheidseffecten nadrukkelijk betrokken bij de totstand-koming van het ontwerpLVB, onder meer via het MER, de balanced approach-procedure en andere onderzoeken naar de effecten van luchtvaart op de leefomgeving en gezondheid.

De WHO-richtlijnen zijn gezondheidkundige advieswaarden die inzicht geven in de relatie tussen geluidbelasting en gezondheidseffecten. Het betreft echter geen juridisch bindende normen. De mate waarin deze richtlijnen doorwerken in het geluidbeleid is een politieke keuze, waarbij naast gezondheid ook andere publieke belangen worden betrokken.

Het kabinet heeft op basis van de beschikbare onderzoeken een belangen-afweging gemaakt en daarbij onder meer een geluidsdoel vastgesteld van 20% minder ernstig gehinderden en 15% minder ernstig slaapver-stoorden, bovenop autonome ontwikkelingen. Het kabinet is van oordeel dat met het ontwerpLVB, de daarin opgenomen maatregelen en het herstel van de rechtsbescherming voor omwonenden invulling wordt gegeven aan deze afweging.

Overigens zal het kabinet tot slot invulling geven aan de afspraak uit het coalitieakkoord dat Schiphol in de nacht in 2030 50% stiller is dan in 2024.

²²⁶ Raadpleegbaar via: [link](#).

Hiervoor zal een balanced approach-procedure doorlopen worden. De invulling hiervan is geen onderdeel van de voorliggende LVB-wijziging.

Vraag 71

Kan de regering alle documenten en studies overleggen waaruit blijkt wat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als een voor de gezondheid nog acceptabele geluidsbelasting ziet zoals die gebruikt moeten zijn in de brede belangenafweging? Kan de regering ook de onderbouwende documenten verstrekken die laten zien waarom dit gezondheidkundig nog een acceptabele grens is? Als die er niet zijn, op welke wijze is de regering dan tot deze keuze gekomen?

Antwoord

Er bestaat geen specifieke gezondheidkundige acceptabele grens om ervoor te zorgen dat gezondheid beter wordt meegenomen in het geluidbeleid. De WHO-adviesnormen bijvoorbeeld 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. Die afweging heeft het kabinet stapsgewijs gemaakt in de balanced approach-procedure en bij de totstandkoming van de LVB-wijziging.

In het MER zijn de milieueffecten van de voorgenomen activiteit in beeld gebracht. Daarbij zijn relevante documenten en beschikbare studies betrokken om de milieueffecten te beoordelen. Het MER dient daarmee als beslisinformatie voor het besluit om het LVB te wijzigen. Het uitgangspunt is om te komen tot vermindering van de geluidhinder, met als doel het beperken van de negatieve gezondheidseffecten. Uit het MER blijkt dat het voorliggende besluit leidt tot minder gehinderden en minder slaapverstoringen.

Vraag 72

Kan de regering een gedetailleerde kaart verstrekken met daarop de ligging van de nieuwe handhavingspunten over het etmaal met daarin ingetekend de radartracks van alle uitgevoerde vluchten over de laatste zes maanden? Soortgelijk aan de overzichten met de radartracks die het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) verstrekt waarin zij een melding koppelt, maar dan dus over zes maanden en met de ingetekende handhavingspunten? Kan de regering een tweede soortgelijke kaart verstrekken maar dan met de huidige handhavingspunten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Bijgevoegd treft u kaarten aan op basis van representatief vliegverkeer in 2022 en 2023 voor het etmaal en de nacht met daarin de handhavingspunten van de LVB-wijziging en het LVB 2008. Dit geeft inzicht in de ligging van de handhavingspunten ten opzichte van de vliegpaden. Andersoortige kaarten zijn op dit moment niet beschikbaar en zouden ook niet tot een wezenlijk ander beeld leiden.

Vraag 73

Kan de regering vervolgens een beschouwing geven van wat zij ziet? En of de nieuwe handhavingspunten dichterbij, verder weg of op gelijke afstand liggen van de gevlogen radartracks?

Antwoord

In het MER deelrapport «Ligging handhavingspunten en grenswaarden» wordt uitgelegd welke varianten voor wat betreft de ligging van de

handhavingspunten zijn overwogen. Belangrijk uitgangspunt is dat de handhavingspunten bescherming moeten bieden aan woonlocaties. De afstand tot aan de vliegpaden is daarbij minder relevant. Een grotere afstand tot de vliegpaden betekent simpelweg dat het handhavingspunt een lagere grenswaarde meekrijgt om te voorkomen dat dichterbij de woonlocaties gevlogen kan worden. Het aantal handhavingspunten is ook verder uitgebreid en daarmee wordt een groter gebied rond vertrek- en naderingsroutes bestreken.

Vraag 74

Is het juist dat – zoals de Commissie mer opmerkt – niet de meest actuele blootstellingsresponse-relatie is gehanteerd omdat Schiphol deze niet representatief acht, maar dat met deze BR-relatie uit het MER volgt dat het aantal ernstig gehinderden ruwweg zou verdubbelen? Kan de regering aangeven op welke wijze – wanneer niet aan de actuele wetenschappelijke inzichten wordt gewerkt – er toch sprake kan zijn van een juiste belangenafweging zoals het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM vereist?

Antwoord

In het MER is de ernstige hinder en de ernstige slaapverstoring inzichtelijk gemaakt op basis van de blootstellingsresponsrelaties uit 2002 en 2020. De relatie uit 2020 is door het RIVM niet representatief bevonden, omdat deze is afgeleid uit enquêtes die zijn afgenomen tijdens de COVID-periode. Om die reden is hoofdzakelijk uitgegaan van de relatie uit 2002. Dat was de meest actuele representatieve blootstellingsresponsrelatie die beschikbaar was.

Vraag 75

Genoemde leden wijzen erop dat veel van het Schipholbeleid is gebaseerd op het per saldo principe, waarmee kort gezegd wordt gerechtvaardigd dat lokaal of voor specifieke periodes de geluidsnormen (flink) mogen worden overschreden als dat over het totaal gezien voor de omgeving tot minder hinder en negatieve effecten leidt. In diverse openbaar gemaakte stukken – waaronder analyses van het Ministerie van Justitie en Veiligheid – worden echter vraagtekens gezet bij de juridische rechtvaardiging van dit principe. In dit kader de volgende vragen:

- a. Kan de regering de gemaakte juridische onderbouwing verstrekken die in het verleden gemaakt moet zijn en die onderbouwt dat het per saldo principe toegepast kan worden en juridisch houdbaar is? Wil de regering daarbij meenemen op welke wijze de grondrechten uit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zich verhouden tot het per saldobeginsel?

Antwoord

Er is geen specifieke juridische onderbouwing beschikbaar op grond waarvan kan worden aangetoond dat het per saldo principe toegepast kan worden en juridisch houdbaar is. Dit is ook niet het enige principe dat ten grondslag ligt aan voorliggende LVB-wijziging. De LVB-wijziging bevat bijvoorbeeld ook een driedubbel slot voor geluid en onder andere veel meer handhavingspunten voor geluid, waarmee lokale bescherming wordt geboden.

- b. Als die er niet is, kan de regering dan alsnog een nieuwe gemaakte onderbouwing verstrekken?

Antwoord

De overheid beschikt over een ruime beleids- en beoordelingsvrijheid. Het is daarbij geaccepteerd dat milieueffecten niet alleen lokaal worden beoordeeld, maar ook integraal en cumulatief, zoals bij milieueffectrapportages en geluidscontouren. Het per-saldo-principe past in die

benadering, omdat het uitgaat van een afweging van de totale milieugebruiksruimte in plaats van afzonderlijke overschrijdingen.

Onder het EVRM, met name artikel 8, kan geluidsoverlast een inbreuk vormen op het recht op respect voor privéleven en woning. De rechten uit artikel 8 EVRM zijn niet absoluut: niet iedere inmenging op deze rechten leidt tot een onrechtmatige inbreuk. In plaats daarvan is de essentiële vraag of de inmenging die met dit LVB wordt toegestaan (hier: een mate van geluidsbelasting en emissies op de woonomgeving van omwonenden van de luchthaven), is gestoeld op een redelijke belangenafweging. Het onderhavige LVB moet daarom in een «fair balance» voorzien tussen de belangen van enerzijds de individuen die met de inmenging op hun artikel 8 EVRM-rechten worden geconfronteerd en anderzijds de samenleving als geheel. Deze eis van een redelijke belangenafweging komt ook tot uitdrukking in het recht op respect voor het privéleven zoals dat wordt beschermd door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU (EU-Handvest). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verlangt echter geen absolute bescherming tegen hinder, maar een «fair balance» tussen het algemeen belang en de rechten van individuen, waarbij staten een ruime beoordelingsmarge hebben. Dat betekent dat de fair balance toets op een algemeen niveau moet worden verricht, waarbij de belangen van alle mensen die geluidsoverlast kunnen ervaren, worden meegewogen voor zover deze hinder binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM valt. Uit de aard van de zaak kunnen de belangen van een of een beperkte groep individuen niet voorshands doorslaggevend of van groter gewicht zijn. Keuzes die geluidshinder bij de ene omwonende of groep omwonenden verminderen of wegnemen, kunnen immers ertoe leiden dat de geluidshinder bij een andere omwonende of groep omwonenden toeneemt. Tegenover de belangen van omwonenden staan de belangen van de luchtvaartsector en de impuls die een internationale luchthaven heeft voor de economische positie van een staat. Dit betekent dat – waar het de groep betreft die aan een mate van inmenging op artikel 8 EVRM wordt blootgesteld – het te rechtvaardigen kan zijn om de geluidsbelasting (of andere vormen van interferentie) voor een grotere groep te beperken, terwijl de geluidsbelasting voor een andere groep gelijk blijft of zelfs wat toeneemt. De afweging over hoe de geluidsbelasting over een gebied wordt verdeeld, is daarom gericht op een per saldo beste uitkomst. Daarbij geldt uiteraard wel als ondergrens dat uiteindelijk iedereen aanspraak heeft op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Alleen binnen die grenzen is sprake van een verdelingsvraagstuk.

- c. Kan de regering voor het voorliggende ontwerpbesluit aangeven waar het per saldo principe allemaal is toegepast?

Antwoord

Het principe waarin het van belang is om de hoeveelheid mensen die hinder ondervinden van Schiphol te beperken, komt tot uitdrukking in het preferentieel baangebruik. Dit is geborgd in de baangebruiksregels en heeft zijn weerslag gekregen in de hoogte van de handhavingspunten voor geluid.

- d. Kan de regering vervolgens per toepassing binnen dit ontwerpbesluit het bewijs geven dat het per saldo ook daadwerkelijk tot minder hinder leidt?

Antwoord

In het MER zijn de effecten van de voorgenomen activiteit (door middel van een bandbreedte 460.000 tot 500.000) in beeld gebracht ten opzichte van de referentiesituatie: de situatie waarin de voorgenomen activiteit niet wordt gerealiseerd. Het MER geeft inzicht in de effecten van de voorgenomen activiteit ten opzichte van twee referentiesituaties:

1. Het huidige toegestane gebruik. Dit is een situatie die laat zien wat de effecten zouden kunnen zijn als het anticiperend handhaven voortgezet zou worden. Deze situatie is identiek aan de bovengrens van de voorgenomen activiteit.
2. De situatie waarin het gebruik van de luchthaven Schiphol voldoet aan de regels en grenswaarden van het vigerend LVB. Dit is de situatie waarin het huidige gebruik van de luchthaven passend is binnen de grenzen van het vigerend LVB.

In het MER staat op pagina 7 van het hoofdrapport MER in de samenvatting een overzicht van relevante milieueffecten (op geluid) die per saldo het effect van de voorgenomen activiteit ten opzichte van de referentiesituatie 1 weergeven (zie hieronder). Voor referentiesituatie 2 zal in de herziening van het MER een kolom aan de tabel worden toegevoegd.

Aspect	Zichtjaar	Ref _{sch}	Voorgenomen activiteit	
			VA _{dag}	VA _{og}
Aantal woningen $\geq 58\text{dB(A)}$ Lden	2024	7.900	6.200	7.900
	2030	5.500	4.800	5.500
Aantal ernstig gehinderden $\geq 45\text{dB(A)}$ Lden	2024	222.500	184.000	222.500
	2030	149.500	131.700	149.500
Aantal woningen $\geq 48\text{dB(A)}$ Lnight	2024	6.600	3.900	6.600
	2030	4.200	3.000	4.200
Aantal ernstig slaapverstoorden $\geq 40\text{dB(A)}$ Lnight	2024	23.300	15.200	23.300
	2030	16.200	10.800	16.200
Totale Volume Geluid (TVG) etmaal in dB(A)	2024	61,19	60,36	61,19
	2030	59,91	59,32	59,91
Totale Volume Geluid (TVG) nacht in dB(A)	2024	51,73	50,23	51,73
	2030	50,25	49,12	50,25

Vraag 76

Is het juist dat binnen de opzet van het LVB 2008 en het LVB 2026 het mogelijk is vliegverkeer te concentreren in vaste routes zonder dat dit per se leidt tot verhogingen van de geluidsbelasting in de handhavingspunten? Bijvoorbeeld door verkeer doelbewust bij deze handhavingspunten weg te houden?

Antwoord

Vertrekkend en naderend verkeer vliegt vanaf en tot Schiphol op vaste routes. Deze routes zorgen ervoor dat bij een nadering vliegtuigen achter elkaar vliegen met voldoende ruimte om te landen op de actieve landingsbaan. Bij vertrekkend verkeer maakt het vliegtuig gebruik van een standaard route (SID) met voorgeschreven hoogte in het LVB om op een bepaalde afstand van Schiphol verder te worden begeleid naar zijn bestemming. Het verkeer kan niet doelbewust worden weggehouden bij handhavingspunten vanwege de vaste routes en afspraken in het LVB. Bovendien zijn er meer handhavingspunten toegevoegd, waardoor het niet mogelijk is om het verkeer over andere woonkernen heen te leiden zonder dat het betreffende handhavingspunt knellend wordt.

Vraag 77

Kan de regering de documenten overleggen die motiveren en duidelijk maken op welke wijze de keuze voor de locaties voor de handhavingspunten tot stand is gekomen?

Antwoord

In het deelrapport «Ligging handhavingspunten en grenswaarden» bij het MER²²⁷ zijn de uitgangspunten, de methodiek en de afweging van de beschouwde varianten voor de locatiebepaling van de handhavingspunten beschreven. Dit rapport is reeds met uw Kamer gedeeld. Volgens dezelfde methodiek zijn de locaties van de handhavingspunten in het ontwerpbesluit bepaald.

Vraag 78

Kan de regering uitleggen waarom de grenswaarden van een aantal geluidspunten in de nabijheid van de secundaire Aalsmeerbaan verhoogd worden, terwijl de doelstelling van dit besluit juist is om het zogenaamde preferente vliegen vast te leggen?

Antwoord

De genoemde toename is ten opzichte van de verouderde grenswaarden uit het LVB 2008. Die grenswaarden zijn niet meer actueel, en worden sinds 2010 niet meer 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. Dit brengt met zich mee dat op enkele locaties de grenswaarden hoger zijn dan onder het LVB 2008. Vergeleken met de gedoogsituatie, waarin 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren, is er sprake van een reductie van de geluidbelasting, zowel totaal als in de afzonderlijke gebieden.

Vraag 79

Waarom is geluidspunt 25 – waar in recente jaren frequent de grenswaarden werden overschreven – verplaatst naar een nieuwe locatie?

Antwoord

Er is geen sprake van het verplaatsen van 1 specifiek handhavingspunt. Naar aanleiding van het vonnis in de RBV-zaak is een geheel nieuwe methodiek ontwikkeld om de locaties van de handhavingspunten te komen. Uitgangspunt daarbij is dat iedere woonplaats tenminste 1 handhavingspunt krijgt, en in sommige gevallen meer als dat voor een goede dekking nodig is. Zo is voor omwonenden van de luchthaven altijd duidelijk welk handhavingspunt bij hen in de buurt ligt, omdat er een duidelijke koppeling is tussen handhavingspunt en woonplaats. Voor de precieze locatie van de handhavingspunten binnen de woonplaats is gekeken wat de optimale locatie is ten opzichte van de woningen door daarvan het zwaartepunt te pakken. Dit zorgt ervoor dat woonkernen beschermd worden en dat de handhavingspunten stimuleren dat het vliegverkeer zo veel mogelijk buiten de woonkernen wordt gehouden. De nieuwe methodiek leidt tot veel meer handhavingspunten (148 voor het etmaal en 59 in de nacht, ten opzichte van 35 voor het etmaal en 25 voor de nacht in het huidige LVB) en in een veel groter gebied rondom de luchthaven.

Het kabinet vindt het van groot belang dat het bepalen van de locaties van de handhavingspunten volgens vaste regels gebeurt. Dit maakt het transparant en navolgbaar waarom op sommige locaties wel handhavingspunten liggen, en op andere locaties niet. Daarbij is gekeken of de nieuwe aanpak op basis van woonplaatsen tot een set handhavingspunten leidt die overal voldoende bescherming biedt aan omwonenden. Dit is het geval. Dat geldt ook voor de omgeving van het huidige

²²⁷ Kamerstukken I 2025–2026, nr. 31 936, BV.

handhavingspunt 25 (Uithoorn). In Uithoorn worden volgens de nieuwe methodiek overigens 3 handhavingspunten geplaatst. Het ligt om deze reden niet voor de hand om de oude handhavingspunten ook te behouden. Dit is niet nodig voor de bescherming van de omwonenden, zou tot willekeur leiden.

Vraag 80

Kan de regering voor een gebied van 10 x 10 km met Uithoorn als centraal middelpunt een kaartje verstrekken met daarin de radarplots van het vliegverkeer over de laatste twaalf maanden en daarbij de nieuwe en de oude handhavingspunten ingetekend?

Antwoord

Bijgevoegd treft u kaarten aan op basis van representatief vliegverkeer in 2022 en 2023 voor het etmaal en de nacht met daarin de handhavingspunten van de LVB-wijziging en het LVB 2008. Dit geeft inzicht in de ligging van de handhavingspunten ten opzichte van de vliegpaden. Andersoortige kaarten zijn op dit moment niet beschikbaar en zouden ook niet tot een wezenlijk ander beeld leiden.

Vraag 81

Binnen dit ontwerpbesluit en de balanced approach nemen de zogenaamde stillere vliegtuigen een centrale rol in. Schiphol, KLM en ook het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat halen daarbij frequent onderzoek aan van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) waarin geclaimd wordt dat het beleid van de stillere vliegtuigen werkt. Door de directeur van Schiphol werd in de Kamer tijdens de deskundigenbijeenkomst die op 21 april 2026 plaatsvond over het ontwerpbesluit, ook gesproken van een trendbreuk en een daling van het aantal klachten bij BAS met 15% die samenhangt met het doorgevoerde maatregelenpakket.²²⁸

Uit een artikel van Follow the Money (FTM) van 29 mei 2026 blijkt echter dat er veel op de analyses van het BAS valt af te dingen.²²⁹ Zo is voor de onderbouwing dat stillere vliegtuigen werken enkel gekeken naar de categorie specifieke meldingen, waarmee alle periode klachten – meer dan de helft van de klachten – buiten beschouwing zijn gelaten. Niet is onderzocht of er andere logische verklaringen kunnen zijn waardoor het aantal meldingen afneemt, zoals een afgenomen vertrouwen in het BAS, of een afgenomen meldingsbereid omdat mensen denken dat het toch zinloos is. Ook zijn er door BAS in eerste instantie onvolledige cijfers gepresenteerd.

a. Wat is de mening van de regering over het artikel van FTM?

Antwoord

Follow The Money (FTM) stelt dat meer dan de helft van de meldingen (periodemeldingen) buiten beschouwing wordt gelaten. Dat is onjuist. Alle meldingen die bij BAS binnenkomen worden altijd geregistreerd en gerapporteerd en zijn te vinden in de kwartaal- en jaarrapportages. BAS geeft aan dat voor de analyses naar individuele vliegtuigen periodieke meldingen niet geschikt zijn. Die zien immers op meerdere vluchten. Daarom heeft BAS voor de analyse naar de effecten van modernere vliegtuigen gekeken naar de specifieke meldingen (over 2025 meer dan 80.000 meldingen), die direct aan een vliegtuigtype te koppelen zijn.

²²⁸ Kamerstukken I, 2025/26, 31 936, CA, p. 7, bijlage.

²²⁹ Schiphol wordt stiller, concludeert de luchtvaart-sector in een rapport vol fouten, FTM, 29 mei 2026.

Follow The Money stelt verder dat er een grens zit aan het aantal meldingen dat iemand mag indienen, terwijl BAS «veelmelders» (personen die 500 meldingen per jaar of meer doen) registreert als aparte categorie. BAS registreert iedere melding, ook boven de 500, maar rapporteert deze meldingen als aparte groep in de jaarrapportage, naast de zogenaamde focusgroep. Hiervoor is gekozen naar aanleiding van een aanbeveling van de voormalige Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol, een voorloper van de Maatschappelijke Raad Schiphol.

Het artikel van FTM doet niet af aan de geconstateerde trendbreuk in de meldingen bij BAS.

- b. De kritiek meenemend die FTM heeft, klopt in ogen van de regering dan het statement van BAS zoals gedaan op 18 april 2026 in het Algemeen Dagblad, inhoudende dat «*Onze analyses laten ook zien dat maatregelen om stillere vliegtuigen te stimuleren effect hebben*» en «*Het aandeel moderne toestellen neemt toe en daarover ontvangen we minder meldingen*»?²³⁰ Zo ja, kan de regering dat onderbouwen? Zo nee, is de regering dan bereid om BAS te verzoeken hun statement publiekelijk te rectificeren?

Antwoord

Zie het antwoord op de voorgaande vraag.

- c. Kan vanuit het oogpunt van de governance en de principes van goed bestuur de registratie, verwerking en beleidsadvisering van klachten over het vliegverkeer van Schiphol overgelaten worden aan een stichting die is opgericht en wordt aangestuurd door Schiphol en de luchtverkeersleiding? Er is daarbij immers een groot risico op belangenverstrengeling, een gebrek aan onafhankelijk toezicht en er is per definitie sprake van informatie-asymmetrie. De Staat heeft daarbij haar zorgplicht en de beschermende werking die zij behoort uit te oefenen, uitbesteedt aan de overlastgever zelf. Iets dat dat het vertrouwen in de overheid kan aantasten. Kan de regering al deze aspecten bij haar beantwoording meenemen?

Antwoord

Alle meldingen die bij BAS worden ingediend worden meegenomen in de kwartaal- en jaarrapportages. Deze rapportages worden gedeeld met en gepresenteerd aan beleidsmakers, waaronder Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Ook dienen de rapportages als input voor het Minder Hinder-programma van Schiphol en LVNL. Voor heldere en representatieve rapportages en analyses, zijn meldingen vanuit de omgeving van groot belang. Van het doen van een melding gaat een signaal uit, een signaal dat uiting geeft aan de ervaren hinder. Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) is een stichting, opgericht in 2007 door Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Het is goed dat Schiphol en LVNL hiermee hun verantwoordelijkheid hebben genomen. BAS opereert in de praktijk als een onafhankelijke organisatie. Alle data, waarop rapportages en analyses zijn gebaseerd, worden door een externe, onafhankelijke partij verwerkt en geregistreerd.

Vraag 82

Binnen het huidige stelsel van de Wet luchtvaart – met het LVB en het Luchthavenindelingbesluit (LIB) – heeft de sector in samenwerking met de luchtverkeersleiding vergaande autonomie voor het veranderen van vliegroutes en operationele procedures die bepalen hoe snel of langzaam vliegtuigen rond de luchthaven dalen en stijgen. Denk aan de invoering van Noise Abatement Departure Procedure 2 (NADP2). Dit heeft grote

²³⁰ Raadpleegbaar via: [link](#).

effecten op omwonenden. Waar iemand jarenlang rustig kon wonen en het er bij aankoop van de woning heerlijk stil was, kan volgend jaar een vliegroute worden gelegd. Met alle gevolgen van dien. Daarbij maakt de Staat feitelijk inbreuk op de grondrechten van een hele nieuwe groep mensen. Dat kan gerechtvaardigd zijn conform het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM, maar dat zal wel keer op keer aangetoond moeten worden specifiek voor de dan spelende situatie. Toch gebeurt dat niet. Is de regering het met genoemde leden eens dat dit moet veranderen? Zo nee, kan de regering onderbouwen waarom het doorzetten van de huidige praktijk juridisch geoorloofd zou zijn onder het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Antwoord

Het huidige stelsel van de Wet luchtvaart, met het LVB en het Luchthaven-indelingbesluit (LIB), kent een systeem waarin binnen vooraf vastgestelde wettelijke kaders ruimte wordt geboden voor operationele uitvoering en optimalisatie door de sector en de luchtverkeersleiding. Daarbij kan worden gedacht aan wijzigingen in vliegroutes, naderings- en vertrekprocedures en operationele methoden zoals NADP²³¹. De grenswaarden in de handhavingspunten borgen dat dit geen onevenredige effecten kan hebben.

Het EVRM en het EU-Handvest vereisen niet dat iedere afzonderlijke operationele wijziging telkens wordt voorafgegaan door een zelfstandige, volledige grondrechtentoets op het niveau van het individuele besluit. De grondrechtelijke beoordeling vindt primair plaats op het niveau van het wettelijke en beleidsmatige stelsel waarbinnen deze operationele keuzes worden gemaakt. Het gaat daarbij om de vraag of het stelsel als geheel voorziet in een wettelijke basis, een legitiem doel dient en een fair balance waarborgt tussen de betrokken belangen van omwonenden, veiligheid, economie en bereikbaarheid. Dit neemt niet weg dat operationele wijzigingen in vliegroutes of procedures grondrechtelijke relevantie kunnen hebben, omdat zij feitelijk kunnen leiden tot wijziging van hinderpatronen voor omwonenden. Juist daarom is het van belang dat dergelijke wijzigingen passen binnen de grenzen van het LVB en LIB en dat de cumulatieve effecten van het systeem als geheel periodiek worden betrokken in de evaluaties.

Vraag 83

In januari 2025 gaf uw ambtsvoorganger op de vraag of het correct is dat autonome vlootvernieuwing niet mag meetellen bij het behalen van het geluidsdoel het volgende aan: *«In het Actieplan Geluid Schiphol 2024–2029 is het geluidsdoel van – 20% op het etmaal en – 15% in de nacht vastgelegd en is bepaald dat dit percentage bovenop de autonome ontwikkeling komt. Vlootvernieuwing is een doorlopend proces en vindt plaats ongeacht het invoeren van maatregelen door de overheid. Voor de berekeningen in de balanced approach-procedure wordt daarom gerekend met een trend die recht doet aan die ontwikkeling. Reductie van de geluidsbelasting door vlootvernieuwing die binnen de autonome ontwikkeling valt, telt niet mee als maatregel binnen de huidige procedure. Alleen het aandeel vlootvernieuwing dat op dat moment boven de trend uitstijgt, telt mee in de maatregel Additionele vlootvernieuwing.»*²³²

Autonome vlootvernieuwing dient – zo begrijpen genoemde leden – dus buiten beschouwing te blijven bij het realiseren van het 20%

²³¹ Noise Abatement Departure Procedure-2: een geluidsarme startprocedure voor vliegtuigen; speciaal ontworpen om geluidsoverlast te verminderen in gebieden die verder van een luchthaven liggen.

²³² Aanhangsel van de Handelingen II 2025/26, nr. 1136, antwoord 24.

geluidsreductiedoel. Tot dan toe was het helder. In mei 2025 verraste de regering echter door het plots mogelijk te maken autonome vlootvernieuwing wel mee te tellen voor de toekomst. Dat wil zeggen bij het behalen van de geluidsreductie die nog gehaald moet worden om de 20% te behalen die niet met het reeds per 1 november 2025 ingegane maatregelenpakket gerealiseerd wordt. Dat is een aandeel van tenminste 5%, mogelijk oplopend tot wel 8%. Zoals blijkt uit de 1^e monitoringrapportage die u daar pas over stuurde.²³³ Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen te stellen:

- a. Is het juist dat autonome ontwikkelingen volgens recht en gangbaar gebruik onderdeel zijn van de referentiesituatie? Zo nee, hoe kijkt de regering hiernaar?

Antwoord

Bij het bepalen van het geluidsdoel staat het de lidstaat vrij welke uitgangspunten en referentiesituatie wordt gehanteerd. De EU-Geluidverordening noch de regelgeving omtrent het actieplan omgevingslawaaï bevatten hierover bindende normen. De uitwerking van het geluidsdoel in het actieplan vormt de basis voor de balanced approach-procedure. Daarbij kan de keuze worden gemaakt of het geluidsdoel bovenop de autonome ontwikkeling geldt of inclusief autonome ontwikkelingen is.

- b. Is hetgeen de regering in januari 2025 schreef nu wel of niet waar? Als het niet waar is, hoe kan dan op basis daarvan de balanced approach gestart zijn? Als het wel waar is, hoe kan de regering er dan later ineens van afwijken en waarom zet zij die lijn door?

Antwoord

De doorlopen balanced approach-procedure heeft geleid tot een maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar vanaf 1 november 2025, waarvan maximaal 27.000 in de nacht. Hiermee heeft het kabinet een belangrijke stap gezet in het terugdringen van geluidsoverlast en de balans tussen het economisch belang van Schiphol en de geluidshinder die rondom de luchthaven wordt ervaren. In deze procedure telde autonome ontwikkeling niet mee bij het halen van het geluidsdoel. Hierover is politiek discussie gevoerd, waarbij uiteindelijk door het vorige kabinet is besloten tot een beleidswijziging. Voor zowel het resterende deel van de geluidsafspraken als de periode daarna is gekozen dat alle investeringen van de luchtvaartsector na november 2025 kunnen bijdragen aan het behalen van de geluidsdoelstellingen. Het kabinet geeft hiermee tevens invulling aan de wens van de Tweede Kamer (motie De Groot, VVD)²³⁴. Deze aanpassing moet nog in het geluidsactieplan worden verwerkt.

- c. Maakt de Staat zich met deze willekeur niet enorm kwetsbaar in mogelijke rechterlijke procedures van luchtvaartmaatschappijen die zullen stellen dat autonome vlootvernieuwing ook volledig mee had moeten tellen voor het behalen van de eerste 15% geluidsreductie? Zo nee, kan de regering dit motiveren?

Antwoord

Nee, zoals in reactie op voorgaande vragen is toegelicht kan de lidstaat bepalen hoe omgegaan dient te worden met het geluidsdoel. Naar aanleiding van discussie over de rol van autonome vlootvernieuwing is gekozen voor een beleidswijziging. Dit doet geen afbreuk aan de reeds doorlopen balanced approach-procedure.

- d. In de formatiestukken lezen genoemde leden het volgende:

²³³ Kamerstukken II 2025/26 29 665, nr. 593 bijlage.

²³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 31 936, nr. 1209.

«Het gevolg van de besluiten van het kabinet Schoof is dat de resterende 5% van het geluidsdoel volledig kan worden ingevuld met autonome vlootvernieuwing. Om 5% op deze manier in te vullen, is circa 2 jaar nodig.»²³⁵ Betekent de beleidswijziging feitelijk daarmee niet dat de sector nu geen enkele moeite hoeft te doen, anders dan de normale vervangingscyclus te doorlopen? En hadden de omwonenden deze geluidswinst sowieso niet gekregen?

Antwoord

Autonome ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die sowieso plaatsvinden zonder ingrijpen van de overheid. Dit betekent niet dat de sector «geen moeite» hoeft te doen; autonome ontwikkelingen ontstaan door investeringen van de sector. De consequentie van het meetellen van deze ontwikkelingen bij het behalen van het geluidsdoel, is dat bij de invulling van het restpercentage er op korte termijn minder geluid wordt gereduceerd. Immers, er hoeven minder aanvullende maatregelen te worden genomen om het geluidsdoel te halen.

- e. In reactie op de vraag of hij de conclusies kende van een analyse van Follow the Money met de titel «KLM's vliegtuigen zijn ouder, luidruchtiger en minder zuinig dan nodig» van 5 juni 2024 antwoordde uw ambtsvoorganger:
- «Ja, ik ben hier bekend mee. De feiten die in de analyse naar voren worden gebracht spreken voor zich».* Is de regering het met genoemde leden eens dat de KLM-groep met die oude vloot en als grootste gebruiker van Schiphol, daarmee een buitengewoon groot belang had bij de beleidswijziging zoals uw ambtsvoorganger die heeft doorgevoerd? Zo nee, kan de regering dat uitleggen? Zo ja, hoe is bewaakt dat er een zuivere belangenafweging heeft plaatsgehad op dat moment? Waar blijkt dat concreet uit?

Antwoord

Door autonome ontwikkeling mee te tellen voor het behalen van het geluidsdoel wordt de opgave voor de gehele luchtvaartsector kleiner. Dit is nadrukkelijk afgewogen door het kabinet. Ook de Tweede Kamer heeft dit afgewogen. De wens om autonome vlootvernieuwing onderdeel te laten zijn van het resterende geluidsdoel komt ook voort uit motie De Groot vanuit de Tweede Kamer.²³⁶

Balanced Approach

Vraag 84

Herkent de regering de volgende passage uit een verslag van een overleg van uw ambtsvoorganger samen met de Minister van Economische Zaken en de CEO's van KLM en Schiphol van eind november 2024: «*Minister IenW en Minister EZ schetsen de stand van zaken, en geven aan dat het belangrijk is om ondanks de hoge tijdsdruk tot een zorgvuldig besluit te komen. Feit dat deze BA onder zo grote tijdsdruk staat (anders dan BA's in andere landen) heeft alles te maken met de gedoogsituatie die uniek is voor Schiphol, en met de uitspraken van de rechters die er al zijn. Een BA is een noodzakelijke stap om tot een LVB te komen en te stoppen met gedogen.*»²³⁷ Impliceert dit dat de balanced approach gebruikt wordt om een bestaande situatie – minus wellicht een beperkt aantal vluchten – te legaliseren en te stoppen met gedogen? Zo nee, hoe moeten genoemde leden dit begrijpen?

²³⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36 848, nr. 30 bijlage Informele uitvragen Ministeries deel 36 van 38, p. 2.

²³⁶ Kamerstukken II 2024–2025 31 936, nr. 1209.

²³⁷ Raadpleegbaar via: link.

Antwoord

Nee, dat impliceert dit niet. Het impliceert dat het belangrijk is dat er op korte termijn een besluit wordt genomen om de rechtsbescherming te verbeteren. Ten behoeve van dat besluit is de balanced approach-procedure doorlopen om 15% geluidsreductie te implementeren.

Vraag 85

Voor de balanced approach-procedure is als startpunt de 500.000 VTB gehanteerd die zoals het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zelf diverse malen heeft erkend geen wettelijk recht vormt. Kan de regering juridisch en in detail onderbouwd aangeven waar de desbetreffende richtlijn stelt dat een niet wettelijk vastgelegd aantal vliegbewegingen als startpunt mag dienen voor een balanced approach? Kan de regering aangeven waar de regeling expliciet vermeldt dat hiervoor niet het aantal zou moeten gelden, zoals wettelijk vastgelegd of op zijn minst volgend uit de vigerende wet- en regelgeving?

Antwoord:

In de EU-Geluidverordening wordt een exploitatiebeperking gedefinieerd als *«een geluidsgelateerde actie die de toegang tot of de operationale capaciteit van een luchthaven vermindert, inclusief exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme luchtvaartuigen op specifieke luchthavens en partiële exploitatiebeperkingen, die bijvoorbeeld gedurende bepaalde tijdsperioden van de dag of alleen voor bepaalde start- en landingsbanen gelden.»* In de tekst van de verordening wordt niet ingegaan op de vraag welk kader moet worden gebruikt om te bepalen wat de operationele capaciteit is van een luchthaven.

Deze vraag lag ook voor in de juridische procedure naar aanleiding van het voornemen van de Staat om te stoppen met anticiperend handhaven en het invoeren van een experimenteerregeling. Uiteindelijk heeft de Hoge Raad in zijn arrest van 12 juli 2024 geoordeeld dat sprake was van een exploitatiebeperking in de zin van EU-Geluidverordening waarvoor de balanced approach-procedure moest worden doorlopen. De Hoge Raad komt tot dit oordeel, omdat *«de voorgenomen maatregelen gevolgen hebben voor de operationele capaciteit van de luchthaven, door het huidige aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000 te beperken»*.²³⁸ Dat 500.000 vliegtuigbewegingen als uitgangspunt is genomen bij de start van de balanced approach-procedure sluit niet alleen aan bij de feitelijke situatie, maar ook was het afwijken hiervan – gelet op het arrest van de Hoge Raad – rechtens niet toegestaan.

Vraag 86

Herkent de regering de volgende passage uit een slide van een Raad Fysieke Leefomgeving waar het gaat over het kiezen van de optie voor 15% reductie als geluidsdoel, in plaats van de toch al verwaterde 17%: *«extra kwetsbaarheid in proces (doelredenering); RBV-risico in hoger beroep groot (belang sector/economie voorop heel zichtbaar)»*?²³⁹ Zo ja, hoe verhoudt deze constatering dat zich tot het vereiste vanuit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het EVRM tot een evenwichtige belangenafweging?

Antwoord:

De geciteerde passage past binnen de bredere context van de keuze die het toenmalig kabinet moest maken over de gefaseerde invulling van het geluidsdoel van – 20%. Ook bij het vaststellen van het maatregelenpakket moest het kabinet zich rekenschap geven van de verschillende betrokken

²³⁸ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, r.o. 3.3.4.

²³⁹ Raadpleegbaar via: link.

belangen. Dit sluit aan bij de vereiste belangenafweging in het kader van het EU-Handvest en het EVRM. De termijn waarbinnen een bepaald percentage van het geluidsdoel moest worden behaald was niet een op zichzelf staande keuze. Er moest rekening worden gehouden met andere consequenties. Zoals bijvoorbeeld de RBV-rechtszaak, maar ook de kans van slagen op een goedkeuring van de Europese Commissie van de doorlopen balanced approach-procedure.

Vraag 87

In de Europese geluidsverordening staat in de inleidende overwegingen onder punt 3 het volgende opgenomen: «*De evenwichtige aanpak erkent, en doet geen afbreuk aan, de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten, vigerend rechten vastgesteld beleid.*»

- a. Is het juist dat het ontwerpbesluit naar deze regeling verwijst als basis voor de balanced approach in paragraaf 2.2 van de nota van toelichting?

Antwoord:

Ja, de EU-Geluidverordening vormt de rechtsgrondslag voor de doorlopen balanced approach-procedure (ook wel genoemd: procedure van evenwichtige aanpak).

- b. Is de regering het met genoemde leden eens dat de uit de geciteerde tekst volgt dat de evenwichtige aanpak de vigerende wet- en regelgeving dient te volgen en te respecteren, waaronder dan het LVB 2008? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom hanteert de regering dan toch een veel hoger aantal vliegtuigbewegingen als startpunt voor de balanced approach dan het LVB 2008 toestaat?

Antwoord:

Overwegingen bij EU-regelgeving zijn niet normstellend. Overweging 3 bij de EU-Geluidverordening bevat een verwijzing naar de procedure die door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) is opgesteld om een geluidsprobleem voor een luchthaven op de meest kosteneffectieve wijze op te lossen. In de EU-Geluidverordening is deze procedure overgenomen. In overweging 3 wordt de verhouding tussen de ICAO-Resolutie en de EU-Geluidverordening weergegeven. Het uitgangspunt voor de balanced approach-procedure is niet het LVB 2008, maar de op het ogenblik van de balanced approach-procedure toegestane aantal vliegtuigbewegingen.

Sinds 2015, na advies van de Alderstafel, werd 500.000 vliegtuigbewegingen de limiet voor de luchthaven Schiphol. Bij de beoordeling van de vraag of met de experimenteerregeling en het stoppen met anticiperend handhaven sprake is van een exploitatiebeperking in de zin van EU-Geluidverordening, stelt de Hoge Raad vast dit het geval is, omdat «*de voorgenomen maatregelen gevolgen hebben voor de operationele capaciteit van de luchthaven, door het huidige aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000 te beperken*».²⁴⁰ Dat 500.000 vliegtuigbewegingen als uitgangspunt is genomen bij de start van de balanced approach-procedure sluit niet alleen aan bij de feitelijke situatie, maar ook was afwijken hiervan – gelet op het arrest van de Hoge Raad – rechtens niet toegestaan.

- c. Is de regering het met genoemde leden eens dat uit de geciteerde tekst volgt dat de evenwichtige aanpak geen afbreuk kan en mag doen aan de juridische verplichtingen die de Staat heeft voor de bescherming van de gezondheid en de leefomgeving van burgers

²⁴⁰ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, r.o. 3.3.4.

voor zover die door Schiphol geraakt worden? Zo nee, kan de regering dit motiveren en aangeven?

Antwoord:

De geciteerde tekst betreft geen norm, maar een toelichting op de verhouding tussen de EU-Geluidverordening en de ICAO-Resolutie die de evenwichtige aanpak beschrijft hoe een geluidsprobleem rond een luchthaven moet worden aangepakt.

Een verordening is rechtstreeks toepasselijk en maakt onderdeel uit van de Nederlandse rechtsorde. Bij het toepassen van een verordening dient de Staat te handelen binnen de wet- en regelgeving. Het doorlopen van de balanced approach-procedure kan worden beschouwd als een uitvoering van de verplichting die op een Staat rust om de gezondheid en leefomgeving van burgers te beschermen. De Staat beoogt met de voorliggende LVB-wijziging om een nieuwe balans aan te brengen waardoor omwonenden beter beschermd worden tegen geluidhinder van de luchthaven Schiphol. Het opleggen van de geluidsreducerende maatregelen dient in overeenstemming te gebeuren met de EU-Geluidverordening.

- d. Wat zegt bovenstaande passage volgens de regering over de hiërarchie van de diverse wet- en regelgeving die bij Schiphol van toepassing zijn?

Antwoord:

In de Nederlandse rechtsorde geldt een hiërarchie tussen de verschillende bronnen van wet- en regelgeving. Het EU-recht heeft voorrang op het nationale recht. Conform artikel 94 van de Grondwet geldt dit ook voor het overige internationale recht dat voor een ieder verbindende bepalingen bevat. Toegepast op het wettelijk kader voor de luchthaven Schiphol heeft de EU-Geluidverordening, die de methode uit de ICAO-Resolutie overneemt, voorrang op het nationale recht. Daarnaast moet de Staat zich bij het opstellen van wet- en regelgeving houden aan de bepalingen van het EVRM.

- e. Kan de regering in een duidelijke ranking aangeven wat de hiërarchische volgorde is van de volgende wetten, regels en richtlijnen: Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het EVRM, de Wet luchtvaart, het LVB, de Evenwichtige Aanpak 598/2014, de Omgevingswet, de balanced approach, ICAO Assembly Resolution A33-7/ICAO Doc 9829 «Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management»?

Antwoord:

Voordat een ranking wordt opgesomd, verdient het onderscheid tussen een aantal genoemde bronnen een toelichting. Het toepassingsgebied van het EU-Handvest en het EVRM verschilt. Het EU-Handvest is van toepassing als de lidstaat het EU-recht ten uitvoer brengt. Het EVRM bevat voor een ieder verbindende bepalingen waardoor deze bepalingen rechtstreekse werking krijgen op grond van artikel 94 van de Grondwet. Dit betekent dat een wet in formele zin kan worden getoetst aan een rechtstreeks werkende bepaling in het EVRM en buiten toepassing kan worden verklaard wegens strijdigheid met het EVRM. Bij het opstellen en handhaven van nationale wet- en regelgeving zal de Staat het EVRM moeten naleven.

Vanwege de incorporatie van de ICAO-Resolutie A337 in de EU-Geluidverordening is de inhoud van dit besluit niet meer relevant en wordt deze niet opgenomen in de ranking. De EU-Geluidverordening, met inbegrip van de procedure van de evenwichtige aanpak, maakt een onderdeel uit van de Nederlandse rechtsorde.

1. EU-Handvest/EVRM

2. EU-Geluidverordening (Balanced Approach»)
 3. Wet luchtvaart/Omgevingswet/LVB
- f. Stel dat om te kunnen voldoen aan de eisen rond de grondrechten van omwonenden als het recht op een goede gezondheid – waarop slechts in beperkte mate een gemotiveerde inbreuk mogelijk is vanwege het algemeen belang –, de uitkomst is dat op Schiphol, volgend uit de dan verantwoord geachte grenswaarden, maar ruimte is voor 400.000 vluchten. Maar dat de balanced approach dit niet toe zou staan. Kan dan die ruimte van 400.000 vluchten – met en volgend dus uit die verantwoord geachte grenswaarden – dan toch de basis worden voor het nieuwe LVB? Zo nee, kan de regering dan aangeven hoe dit zich verhoudt tot de geciteerde passage uit de inleiding waarin staat dat evenwichtige aanpak geen afbreuk mag doen aan etc.?

Antwoord:

De Staat heeft in de belangenafweging bij de uitwerking van de Hoofdlijnenbrief gewicht toegekend aan de belangen van omwonenden. Een geluidsdoel is vastgesteld dat met geluidsreducerende maatregelen moet worden behaald. Als sluitstuk geldt een exploitatiebeperking. De Staat meent dat met dit beleid de omwonenden van de luchthaven Schiphol beter worden beschermd. Stel dat wordt aangenomen dat een rechter zou oordelen dat de Staat artikel 8 EVRM schendt, dan zal de rechter – gelet op de scheiding der machten – niet de bevoegdheid hebben om concrete maatregelen op te leggen. Dit werd recent nog bevestigd in de uitspraak van de Bonaire Klimaatzaak: *«De rechter mag zich echter niet door het geven van een wetgevingsbevel mengen in de politieke besluitvorming over de opportuniteit van het tot stand brengen van wetgeving met een bepaalde, concreet omschreven inhoud. Dat is, gelet op de Staatssrechtelijke verhoudingen, uitsluitend aan de betrokken wetgever zelf. Dit betekent dat de rechter de wetgever geen bevel kan geven om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen.»*²⁴¹ De grenswaarden voor Schiphol kunnen uitsluitend worden vastgesteld of gewijzigd via de daarvoor in de Wet luchtvaart aangewezen procedure. De Wet luchtvaart draagt deze bevoegdheid op aan de Kroon, die de grenswaarden vaststelt bij algemene maatregel van bestuur. Bij het uitoefenen van deze bevoegdheid moet naast het EVRM ook de EU-Geluidverordening in acht worden genomen. Een balanced approach-procedure wordt gestart met een concreet geluidsdoel en niet met een vooraf vastgesteld aantal vliegtuigbewegingen. Waardoor het niet mogelijk is om bij voorbaat vast te stellen dat een X-aantal vliegtuigbewegingen (met bijpassende grenswaarden) zal worden toegestaan. De overweging waarnaar wordt verwezen in de overwegingen bij de EU-Geluidverordening is niet relevant voor dit punt, omdat de overweging geen norm bevat maar slechts een toelichting op de verhouding tussen de EU-Geluidverordening en de ICAO-Resolutie.

Vraag 88

Zowel binnen de procedure van de balanced approach als binnen de toetsing aan de grondrechten vanuit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie speelt het begrip fair balance een centrale rol. Toch zijn beide heel verschillend van aard. Is de regering het met genoemde leden eens dat een uitkomst van de balanced approach niet per definitie ook voldoet aan de vereisten van een fair balance binnen het begrippenkader van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? Zo nee, kan de regering dit uitleggen?

²⁴¹ Rechtbank Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344, r.o. 11.53.1.

Antwoord:

De balanced approach-procedure is een door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) ontwikkeld beleids- en besluitvormingskader dat specifiek is gericht op het beheersen van vliegtuiggeluid rond luchthavens. De procedure is overgenomen in de EU-Geluidverordening. Zodra een concreet geluidsdoel is vastgesteld wordt door middel van de balanced approach-procedure beoordeeld welke maatregelen moeten worden genomen om dit doel te behalen. De verordening legt een aantal voorwaarden op ten aanzien van deze maatregelen. Er moet een pakket maatregelen worden gevonden die de grootste kosteneffectiviteit biedt, waarbij een exploitatiebeperking het sluitstuk vormt (zie artikel 5, lid 3, EU-Geluidverordening). Dit betekent dat de Staat geen vrije keuze heeft welke maatregelen moeten worden opgelegd om het geluidsdoel te behalen. De keuze wordt in belangrijke mate bepaald door de kosteneffectiviteit van de beschikbare maatregelen. Bij het in kaart brengen van de maatregelen hebben belanghebbenden een belangrijke rol (zie artikel 6 EU-Geluidverordening). De Staat heeft meerdere raadplegingsprocedures georganiseerd voordat het maatregelenpakket definitief werd vastgesteld. In de twee notificatiedocumenten wordt dit proces uitgebreid toegelicht.²⁴² Het tot stand gekomen pakket is derhalve uitgebreid geconsulteerd. De Staat heeft binnen de grenzen van de EU-Geluidverordening een maatregelenpakket vastgesteld dat voldoet aan de via de balanced approach-procedure opgelegde belangenafweging en vereisten.

De «fair balance» in de zin van artikel 8 EVRM en artikel 1 Eerste Protocol en het EU-Handvest is daarentegen een juridisch toetsingscriterium dat voortvloeit uit de bescherming van burgers tegen inmenging door de overheid. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EU beoordelen daarmee of een inmenging in rechten een evenwichtige en proportionele afweging vormt tussen het individuele belang (bijvoorbeeld bescherming tegen ernstige geluidshinder) en het algemene belang (zoals economische ontwikkeling of infrastructuur).

De uitkomst van de zogenoemde balanced approach-procedure is niet automatisch gelijk aan een «fair balance» in de zin van het EVRM en het EU-Handvest, maar sluit wel aan bij de verplichting voor de Staat om de belangen die betrokken zijn bij de luchthaven nauwkeurig in kaart te brengen en tegen elkaar af te wegen.

Vraag 89

Kan de regering aangeven op welke concrete wijze er in voorliggend ontwerpbesluit:

- a. Invulling is gegeven en voldaan wordt aan een fair balance als bedoeld in het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Antwoord:

Het kabinet is van mening dat met het LVB een deugdelijke belangenafweging is gemaakt tussen enerzijds de belangen van de omwonenden en anderzijds economische belangen en overige publieke belangen. Zo is de rechtsbescherming met onderhavige besluit verbeterd en wordt met onderhavige wijziging een deel van het maatregelenpakket geïmplementeerd dat nodig is om het vastgestelde geluidsdoel te behalen. Dat integrale maatregelenpakket behelst bovendien een verbetering van de geluidssituatie van de omwonenden zowel ten opzichte van de gedoogsi-

²⁴² Notificatiedocument van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, «Notificatie Europese Commissie Balanced Approach procedure Schiphol», 1 september 2023, p. 51–53; Aanvullend notificatiedocument van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, «Balanced approach-procedure Schiphol», 3 september 2024, p. 25–27.

tuatie als ten aanzien van het LVB 2008. Immers, niet alleen neemt het aantal vliegtuigbewegingen af ten opzichte van beide stelsels. Het LVB 2008 ging met 480.000 vliegtuigbewegingen bovendien uit van een vlootsamenstelling uit 2008. Door meer dan 15 jaar innovatie zijn vliegtuigen in 2026 substantieel stiller dan in 2008. Waar de oorspronkelijke gedachte ten tijde van het Aldersakkoord was dat dergelijke autonome milieuwinst evenredig zou worden verdeeld over de omwonenden en de luchtvaartsector, heeft het kabinet er nu voor gekozen om die milieuwinst geheel aan de omwonenden te doen toekomen en pas daarna weer ruimte te bieden voor een gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen.

Het kabinet is van oordeel dat het bij de totstandkoming van dit LVB alle relevante belangen heeft geïnventariseerd en deze heeft betrokken bij de totstandkoming van het LVB. De balanced approach-procedure kende twee consultatierondes, die concreet tot bijstelling van het maatregelenpakket hebben geleid. Dit pakket is vervolgens ook nog eens ter toetsing aan de Europese Commissie voorgelegd. De afweging is steeds gemaakt mét omwonenden en na consultatie van alle stakeholders. In aanvulling hierop, zijn in de tussentijd allerhande flankerende maatregelen getroffen om tot verdere hinderbeperking te komen, zoals veranderend routegebruik en andere maatregelen. Bij dit alles heeft het kabinet getracht de belangen van de omwonenden voldoende te betrekken.

De belangen van de omwonenden waren juist de reden tot de Hoofdlijnenbrief 2022 en het starten van de balanced approach-procedure.²⁴³ Het kabinet heeft ook eerder de nodige feitelijke maatregelen getroffen om tot verdere hinderreductie te komen. Het kabinet wijst hierbij onder andere op de woningisolatieprogramma's die sinds 1984 zijn uitgevoerd, meest recentelijk de Regeling gevelisolatie Schiphol 2025. Op grond van deze regeling komen alle woningen voor isolatiemaatregelen in aanmerking, voor zover deze niet reeds zijn getroffen. Ook wijst het kabinet op de nadeelcompensatieregelingen die zijn opgesteld ter compensatie van gederfd woongenot.

Tenslotte kan tegen de LVB-wijziging 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. Met de onderhavige algehele wijziging van het LVB worden vervolgens ook andere aspecten dan het maximum aantal vliegtuigbewegingen (opnieuw) geregeld, zoals extra handhavingspunten voor de geluidbelasting, vastleggen van de regels voor preferentieel baangebruik en een actualisering van de bepalingen in het algemeen. Bij de gemaakte afwegingen heeft het kabinet onder andere de milieu-informatie uit het MER en onderzoek naar het economisch belang van Schiphol betrokken.

Met de inwerkingtreding van deze algehele wijziging zal het anticiperend handhaven (de gedoogsituatie) worden beëindigd. Voor de langere termijn wil het kabinet naar een systeem met sturing op milieunormen die de negatieve effecten van de civiele luchtvaart steeds verder laten afnemen. Het besluit doet, mede in samenhang met deze beleidsvoor-nemens, naar het oordeel van het kabinet recht aan de vereiste van fair balance tussen de belangen van de luchtvaartsector en de belangen van de omwonenden.

- b. Invulling is gegeven en voldaan wordt aan een fair balance als bedoeld in de balanced approach?

Antwoord:

²⁴³ Kamerstukken II 2021–22 29 665, nr. 432

De EU-Geluidverordening bevat geen verwijzing naar de op grond van artikel 8 EVRM vereiste «fair balance». Bij de toepassing van de EU-Geluidverordening moet een lidstaat zich wel houden aan het EU-Handvest. Daardoor moet de toepassing van de verordening in de praktijk wel verenigbaar zijn met het proportionaliteitsbeginsel en de grondrechtenbescherming zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de EU. De EU-geluidsverordening maakt verder deel uit van het secundaire Unierecht en werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Zij dient in overeenstemming te zijn met het primaire Unierecht, waartoe ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie behoort.

c. Hoe beiden zich laten verenigen in dit ontwerpbesluit?

Antwoord:

Volgens het kabinet voldoet dit LVB aan de vereiste fair balance. Zie ook het antwoord op de vorige vraag.

Vraag 90

De inzet van de regering is – bij de aankondiging van het ontwerpbesluit in juni 2022 – om Schiphol te laten krimpen naar 440.000 vluchten. Voor de zuiverheid – dat is krimp ten opzichte van de gedoogde situatie – niet ten opzichte van de vigerende wet- en regelgeving. Later is dat via diverse tussenstappen verworden tot een reductie van 20% in geluidshinder over het etmaal. Waarvan 15% gerealiseerd zou moeten worden in een eerste fase en 5% later. Daarbij wordt gesteld dat dit invulling geeft aan de eis van de rechter in de RBV-zaak. Kan de regering in detail motiveren waarom dat zo zou zijn? Wordt met wat gedoogd wordt minus 20% dan ook een fair balance bereikt zoals vereist vanuit het Europees recht en de grondrechten? Kan de regering dit onderbouwen?

Antwoord

Op 20 maart 2024 heeft de rechtbank Den Haag vonnis gewezen in de civiele procedure die de Stichting Recht op bescherming tegen Vliegtuighinder tegen de Staat heeft aangespannen. De rechtbank komt tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door niet de juiste, door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), vereiste belangenafweging te maken tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden. Daarnaast oordeelt de rechtbank dat de Staat onrechtmatig handelt door burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring.

Het kabinet volgt de uitspraak van de rechtbank op door het anticiperend handhaven bij vaststelling van de LVB-wijziging te beëindigen. Vanaf het moment van de wijziging wordt er dan ook weer gehandhaafd op alle overschrijdingen van de grenswaarden voor geluid uit het LVB. Bovendien worden in de voorliggende wijziging extra handhavingspunten voor geluid in een grotere omtrek vanaf de luchthaven toegevoegd. Hierdoor wordt rechtsbescherming geboden aan een groter aantal omwonenden, in een groter gebied rondom de luchthaven.

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 Milieueffectrapport (MER) en onderzoek naar het economisch belang van Schiphol betrokken. Hiermee hebben zowel de belangen van de leefomgeving als de economische belangen en overige publieke 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). Het kabinet is dan ook van mening dat met deze LVB-wijziging tegemoet wordt gekomen aan het RBV-vonnis en dat het LVB voldoet aan de vereiste fair balance.

Vraag 91

In de nota van toelichting wordt het volgende gesteld:

*«Om invulling te geven aan de ambities van het besluit uit de Hoofdlijnen-brief, de gedoogsituatie te kunnen beëindigen en een nieuwe balans te vinden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector, is het kabinet de balanced approachprocedure (BA; «evenwichtige aanpak») voor Schiphol gestart. Deze procedure, die is vastgelegd in Verordening (EU) Nr. 598/2014, ziet op een aanpak waarbij het gamma aan beschikbare maatregelen, namelijk de beperking van vliegtuiglawaai aan de bron, ruimtelijke ordening en beheer, operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder en exploitatiebeperkingen, op coherente wijze wordt benaderd, teneinde het geluidsprobleem op de meest kosteneffectieve wijze op te lossen».*²⁴⁴ Dit impliceert dat de beleidsruimte die de Staat voor zichzelf ziet beperkt is c.q. was, tot dat wat uiteindelijke paste binnen de kaders van een balanced approach-procedure. Is dit juist? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord

Ja, dat klopt. De beleidsruimte die de Staat heeft zit in het bepalen van het geluidsdoel en de criteria die worden gehanteerd voor het samenstellen van het maatregelenpakket, zoals het criterium dat sprake moet zijn van hinderreductie en geen hinderverschuiving.

Vraag 92

De regering schrijft in die ambities dat er een nieuwe balans moet worden gevonden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector. Ligt de lat van vereisten evenwel vanuit het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet hoger dan dat, in de zin dat er sprake moet zijn van een gerechtvaardigde balans? Zo ja, is de regering van mening dat daar ook sprake van is met dit ontwerpbesluit en kan de regering concreet onderbouwen hoe dit besluit daarvoor zorgt?

Antwoord

Uit jurisprudentie van het EHRM inzake geluidshinder in de omgeving van een luchthaven volgt dat bij inmenging in het recht op privéleven en woning (artikel 8 EVRM) er sprake moet zijn van een «fair balance» tussen de betrokken belangen van individuen en die van de samenleving als geheel), waarbij de belangen van alle mensen die geluidsoverlast (kunnen) ervaren, worden meegewogen voor zover deze hinder binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM valt. Vervolgens moeten de belangen van de groep omwonenden worden afgewogen tegen het maatschappelijk belang dat is gediend met de inmenging. De regering heeft in dit verband beoordelingsruimte (*margin of appreciation*). Zie voor de toelichting op de balans het antwoord op voorgaande vragen, waaronder vraag 89.

Vraag 93

Is de regering het met genoemde leden eens dat een verlaging van 20% in de geluidsbelasting wel kan betekenen dat er een nieuwe balans ontstaat, deze onbetwist ook beter kan zijn ten opzichte van de huidige gedoogde situatie, maar dat dit niet automatisch betekent dat ook voldaan wordt aan de vereisten conform het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is daar dan meer voor nodig?

²⁴⁴ Kamerstukken I 2025/25, 31 936, BV, besluit, p. 54.

Antwoord

Ja, die stelling is in juridische zin juist: een uitkomst van de zogenoemde balanced approach is niet automatisch gelijk aan een «fair balance» in de zin van het EVRM en het EU-Handvest, omdat het gaat om twee verschillende normatieve kaders met een verschillende herkomst, doelstelling en toetsingsintensiteit.

De balanced approach is een door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) ontwikkeld beleids- en besluitvormingskader dat specifiek is gericht op het beheersen van vliegtuiggeluid rond luchthavens. De «fair balance» onder het EVRM (met name artikel 8 EVRM en artikel 1 Eerste Protocol) en het EU-Handvest is daarentegen een juridisch toetsingscriterium dat voortvloeit uit fundamentele rechtsbescherming. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EU beoordelen daarmee of een inmenging in rechten een evenwichtige en proportionele afweging vormt tussen het individuele belang (bijvoorbeeld bescherming tegen ernstige geluidshinder) en het algemene belang (zoals economische ontwikkeling of infrastructuur). Zoals hierboven toegelicht voldoet de voorliggende LVB-wijziging naar het oordeel van het kabinet aan beide kaders.

Vraag 94

De ILT geeft in haar op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerde HUF-toets op het ontwerpbesluit aan dat in het besluit de motivatie en uitleg missen waarom het besluit een fair balance zou zijn «zoals de rechter in 2024 heeft geëist».²⁴⁵ Kan de regering deze motivatie alsnog verstrekken en opnemen in het ontwerpbesluit? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ja, hierboven is een uitgebreide toelichting gegeven op het vraagstuk van de «fair balance». De toelichting op de LVB-wijziging zal op dit punt worden aangevuld.

Vraag 95

De ILT geeft in haar HUF-toets verder aan dat zij transparantie mist over de wijze waarop de grenswaarden tot stand zijn gekomen en waarom gekozen is voor deze specifieke ligging van de handhavingspunten. Zij geeft in dit kader het volgende aan: «Een toelichting hierop is van belang voor transparantie over de bescherming van de omgeving.»²⁴⁶ Kan de regering dit alsnog doen in antwoord op deze vragen en dit ook aanpassen in het ontwerpbesluit? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De methodiek voor de totstandkoming van zowel de locaties van de handhavingspunten als de grenswaarden in de handhavingspunten is beschreven in het Deelrapport «ligging handhavingspunten en grenswaarden van het MER»²⁴⁷ en in het rapport «Grenswaardenscenario LVB».²⁴⁸ In de nota van toelichting op het ontwerp LVB wordt een uitgebreidere toelichting opgenomen met betrekking tot de totstandkoming van de handhavingspunten en de grenswaarden.

Met de voorgenomen wijziging van het LVB komen er meer handhavingspunten voor geluid, in een ruimere omgeving rondom de luchthaven. Volgens het ministerie is dit noodzakelijk om te voldoen aan de uitspraak

²⁴⁵ Raadpleegbaar via: link, p. 16.

²⁴⁶ Raadpleegbaar via: link, p. 16.

²⁴⁷ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. BV, bijlage 1232491

²⁴⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. BV, bijlage 1232497

van de rechtbank Den Haag in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) van 20 maart 2024. Daarin geeft de rechtbank onder andere aan dat omwonenden nu te ver van de handhavingspunten af wonen.

Het huidige LVB kent 35 handhavingspunten voor het etmaal en 25 voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur. Er is kritiek op de ligging van deze punten, onder andere omdat deze alleen dichtbij de luchthaven liggen en omdat de locaties niet altijd logisch zijn ten opzichte van de plekken waar mensen wonen (zoals bijvoorbeeld wanneer handhavingspunten liggen in weilanden, waar geen mensen wonen). Het ministerie heeft daarom gewerkt aan een nieuwe manier om de locaties voor de handhavingspunten te bepalen, die ervoor zorgt dat de locatie van de handhavingspunten volgens transparante en navolgbare regels wordt bepaald, en dat de handhavingspunten op logische plekken komen te liggen – dus daar waar mensen wonen.

De nieuwe methode heeft daarom als uitgangspunt dat alle woonplaatsen binnen de 45 dB L_{den} -contour (en de 40 dB L_{night} -contour voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur) in ieder geval 1 handhavingpunt krijgen in het zwaartepunt van de woonplaats (en in sommige gevallen meer). Dat is een veel groter gebied dan in het vigerende LVB. Door de ligging van de woonplaatsen als uitgangspunt te nemen voor het plaatsen van de handhavingspunten wordt ervoor gezorgd dat er een duidelijke koppeling is tussen omwonenden en de handhavingspunten en liggen de punten dicht bij waar mensen daadwerkelijk wonen. Ook zijn er vaste regels bepaald waardoor grotere woonplaatsen met veel spreiding in geluidbelasting binnen de woonplaats meer handhavingspunten toebedeeld krijgen op basis van postcodegebieden met meer dan 1.000 woningen (of stadsdelen, in het geval van Amsterdam). Als laatste stap is gekeken of met deze gestandaardiseerde regels het geheel aan handhavingspunten een passende spreiding van de handhavingspunten oplevert. Er zijn twee locaties waar gekozen is nog een extra handhavingpunt op te nemen; namelijk Assendelft en Badhoevedorp. Voor allebei geldt dat de woonplaatsen uitgestrekt zijn en dat één handhavingpunt geen recht doet aan de situatie binnen de gehele woonplaats.

Met de nieuwe methode komen er veel meer handhavingspunten: 148 handhavingspunten voor het etmaal en 59 handhavingspunten voor de periode tussen 23.00 en 07.00 uur. De gekozen methode leidt ook tot een optimalisering van de verdeling van de punten; de gemiddelde afstand tussen omwonenden en het dichtstbijzijnde handhavingpunt is aanzienlijk kleiner dan wanneer uitgegaan wordt van een contourenbepaling (zoals in het oude stelsel) zonder dat nog veel meer handhavingspunten nodig zijn om dit te bereiken. Dat zou de operationele flexibiliteit van de luchthaven verder beperken.

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 geluidsnormen 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, ervan uitgaande dat de operatie onder normale omstandigheden wordt afgehandeld volgens de regels van preferent baangebruik.

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 milieueffectrapport (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.

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 zoals bijvoorbeeld verschillen in weersomstandigheden en de toestellen die de luchtvaartmaatschappijen inzetten. Voor de «normale» variaties, die ook nu in de praktijk optreden, is middels een statistische methode een marge bepaald en 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.

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. Ten opzichte van de verouderde grenswaarden uit het LVB2008 neemt de geluidbelasting op enkele locaties toe. De grenswaarden uit 2008 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. Vergeleken met de gedoogsituatie, waarin 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren, is er dus sprake van een reductie van de geluidbelasting.

Op verzoek van omgevingspartijen is een indicatieve vergelijking gemaakt tussen de verouderde grenswaarden in de oude handhavingspunten en de (fictieve) grenswaarden die zouden gelden onder het nieuwe besluit als de oude locaties van de handhavingspunten zouden zijn aangehouden. Uit de analyse blijkt dat de grenswaarden in de meeste handhavingspunten significant (meer dan 1dB) lager uitvallen ten opzichte van het LVB uit 2008. Dat de grenswaarden overwegend lager uitvallen is het gevolg van het lagere nachtvolume en de tussentijdse vlootvernieuwing. Op enkele plekken gaan de grenswaarden omhoog. Concreet gaat het om 7 locaties voor het etmaal en 3 locaties voor de nacht waarin de grenswaarden omhooggaan en 28 voor het etmaal en 22 in de nacht waarin de grenswaarden omlaaggaan.

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 ontwikkelingen in de operatie, zoals de

toename van het aantal vluchten sinds 2008, en andere noodzakelijke operationele wijzigingen sinds die tijd. Qua geluidbelasting 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.

Natuurvergunning

Vraag 96

Herkent de regering de passage uit de beslisnota voor dit ontwerpbesluit waarin het volgende staat: *«Onderdeel van het MER is een Passende Beoordeling, waaruit moet volgen dat het project geen negatieve gevolgen zal hebben voor Natura 2000-gebieden. Hiertoe wordt de Passende Beoordeling die ten grondslag ligt aan de vernietigde natuurvergunning geactualiseerd. Hierbij moet (ook) worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste.»*²⁴⁹

Antwoord

Ja. Deze passage is opgenomen in de beslisnota van 29 augustus 2025.²⁵⁰

Vraag 97

Klopt het evenwel dat in de Passende Beoordeling die Schiphol heeft gemaakt staat dat *«De overweging van de rechtbank dat onvoldoende is onderbouwd dat bij de inzet van mitigerende maatregelen wordt voldaan aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste, is nog niet meegenomen in deze passende beoordeling. Wanneer meer duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de additionaliteit van de mitigerende maatregelen kan worden gemotiveerd, zal dit worden verwerkt in een aanvulling op de passende beoordeling»?*²⁵¹ Zo ja, voldoet de Passende Beoordeling dan aan de eis die door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zelf is verwoord in de beslisnota dat moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste?

Antwoord

In het MER dat in januari 2026 is gepubliceerd bij het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB, is inderdaad aangegeven dat voor de mitigerende maatregelen die Schiphol treft om negatieve gevolgen voor Natura 2000 gebieden te voorkomen, op dat moment nog niet kon worden onderbouwd dat wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste.

Op het moment van opstellen van de aangehaalde beslisnota en het MER was het uitgangspunt dat, vanwege het ontbreken van een onherroepelijke natuurvergunning, het vereist was om in het kader van het MER een zelfstandige passende beoordeling, inclusief additionaliteitstoets, uit te voeren.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de versnelde wijziging van het LVB volgt echter dat het niet vereist is dat aan het LVB een passende beoordeling ten grondslag ligt. Deze passende beoordeling, inclusief een toets aan het additionaliteitsvereiste, vindt plaats in het kader van de natuurvergunning. Dit zijn gescheiden trajecten, die niet op elkaar hoeven te wachten²⁵².

Vraag 98

²⁴⁹ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, beslisnota, p. 4.

²⁵⁰ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV.

²⁵¹ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 102.

²⁵² Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 592.

Kan de regering aangeven op welke gronden zij een LVB voorlegt aan beide Kamers dat aantoonbaar niet af is, immers: *«de wijze waarop de additionaliteit van de mitigerende maatregelen nog moet worden gemotiveerd in een aanvulling op de passende beoordeling»?*

Antwoord

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. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de versnelde wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) volgt dat het niet vereist is dat aan het LVB een passende beoordeling ten grondslag ligt. Deze passende beoordeling, inclusief een toets aan het additionaliteitsvereiste, vindt plaats in het kader van de natuurvergunning. Dit zijn gescheiden trajecten, die niet op elkaar hoeven te wachten.

Vraag 99

Is het idee van de regering dat dit ook wel kan nadat het voorliggende ontwerpbesluit van kracht is geworden? Zo ja, op welke wettelijke basis zou dat kunnen, en vergroot de regering daarmee niet juist het juridisch moeras waarvan eerder is gezegd dat zij daar graag uit wil komen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 97.

Vraag 100

Waar de regering de term «toegestane aantal vluchten» of «huidige toegestane aantal vliegbewegingen» en variaties gebruikt om de 500.000 vluchten te verklaren die het ministerie als referentiesituatie lijkt te zien, wat betekent dat dan?

Antwoord

Hierbij werd gerefereerd aan de gedoogsituatie. In de gedoogsituatie werden 500.000 vliegtuigbewegingen toegestaan. Hierbij is van belang dat de Hoge Raad heeft aangegeven dat reductie vanaf 500.000 vliegtuigbewegingen niet zomaar mogelijk is zonder het doorlopen van een balanced approach-procedure.

Vraag 101

In de zuivere vorm betekent toegestaan dat iets geoorloofd of gepermitteerd is, oftewel dat het volgens de regels mag. Volgens welke regels en wettelijke basis geldt dat voor die 500.000 vluchten?

Antwoord

Zie antwoord op de voorgaande vraag.

Vraag 102

In een nota voor het derde bewindslidenoverleg Schiphol van 15 november 2021 lezen genoemde leden het volgende: *«Het LVB kan pas worden vastgesteld als de natuurvergunning (stikstof) is afgegeven, pas dan mogelijkheid om 500.000 vliegtuigbewegingen te legaliseren (afhankelijk van referentiesituatie)».*

Kan de regering politiek én juridisch onderbouwen waarom er nu toch een LVB kan worden vastgesteld ondanks dat Schiphol geen natuurvergunning heeft?

Antwoord

In het MER bij de LVB-wijziging zijn de mogelijke negatieve gevolgen van de voorgenoemde activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld gebracht. In het MER zijn ook de effecten van mitigerende maatregelen betrokken die worden genomen om negatieve gevolgen te voorkomen. Daarmee wordt invulling gegeven aan de inhoudseisen voor het MER.

In het kader van het MER is geen passende beoordeling vereist. Deze passende beoordeling, inclusief een toets aan het additionaliteitsvereiste, vindt plaats in het kader van de natuurvergunning. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de versnelde wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)²⁵³ volgt dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een (wijziging van het) LVB losstaat van de natuurvergunning. Dit zijn gescheiden trajecten, die niet op elkaar hoeven te wachten. De in de vraag aangehaalde passage is van voor deze uitspraak. Daarnaast is de opdracht om, gelet op de uitspraak in de RBV-zaak, zo snel mogelijk te komen tot een gewijzigd LVB waarin rechtsbescherming van omwonenden wordt hersteld.

Vraag 103

Dit ontwerpbesluit en de natuurvergunning van Schiphol moeten beide voldoen aan de Habitat- en Vogelrichtlijn. Daarbij is niet de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag voor de natuurvergunning, maar de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVVN). Derhalve geldt dat zonder dat:

- a. De Minister LVVVN de natuurvergunning ook daadwerkelijk toekent aan Schiphol
- b. De natuurvergunning onherroepelijk is geworden
- c. Het LVB en de Natuurvergunning 100% overkomen (redenen waarom ze in principe dezelfde Passende Beoordeling en uitgangspunten behoren te hebben)

niet gesteld kan worden door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat het LVB vergunbaar is. Daarvoor dienen eerst het oordeel en de toestemming van de Minister van LVVVN te worden afgewacht. Toch wijkt de regering daar nu van af. Waarom zou dit wettelijk mogelijk zijn?

Antwoord

Zoals aangegeven in voorgaande antwoord zijn de wijziging van het LVB en de natuurvergunning gescheiden trajecten die niet op elkaar hoeven te wachten.

Vraag 104

Is het juist dat totdat er wél een onherroepelijke natuurvergunning is, er met het afkondigen van het voorliggende ontwerpbesluit in strijd zal worden gehandeld met de Habitat- en Vogelrichtlijn? Zo nee, waarom niet? Kan de regering in haar antwoord meenemen dat door haar zelf wordt erkend dat het LVB 2008 geen wettelijke basis bood om 478.000 vluchten uit te mogen voeren? Waarmee er dus per definitie sprake is van een verruiming ten opzichte van de historische rechten. En dat ook vanuit de Wet natuurbeheer de historische rechten ver onder de 478.000 vluchten liggen.

²⁵³ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 592.

Antwoord

De natuurtoets vindt plaats in het kader van de natuurvergunning. Zie het antwoord op voorgaande vragen.

In het MER zijn de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld gebracht ten opzichte van de referentiesituatie (bestaand recht). 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 het MER 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 105

Kan de regering motiveren hoe zij ervoor kan instaan dat het LVB juridisch in rechte stand kan houden zonder voorafgaande zekerheid rond een natuurvergunning?

Antwoord

Het kabinet is van oordeel dat alle betrokken belangen zijn afgewogen in het LVB en dat hieraan gedegen onderzoek ten grondslag ligt. Het kabinet doet er dus alles aan om te zorgen voor een juridisch houdbaar LVB en heeft er ook veel vertrouwen in dat dit lukt. Evenwel kunnen geen absolute garanties worden gegeven, omdat uiteindelijk, indien beroep wordt ingesteld, de toetsing aan de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State is. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de versnelde wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) volgt dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een (wijziging van het) LVB losstaat van de natuurvergunning. Dit zijn gescheiden trajecten, die niet op elkaar hoeven te wachten. Dit geeft duidelijkheid over het in werking laten treden van het LVB.

Vraag 106

Uit de resultaten van een onderzoek van de GGD Kennemerland uit januari 2026 blijkt het volgende: «*Bijna de helft van de inwoners van de Haarlemmermeer maakt zich zorgen over zijn of haar gezondheid door het wonen in de buurt van Schiphol. Dicht bij de luchthaven is dat zelfs 65%. In Uitgeest is 28% van de inwoners bezorgd. In de hele regio Kennemerland is dat 22%.*»²⁵⁴ Als de helft van de mensen zich zorgen maakt om hun gezondheid, kan er dan ooit sprake zijn van proportionaliteit en een gerechtvaardigde inbreuk op de rechten van inwoners?

Antwoord

Het kabinet onderkent dat er bij een deel van de omwonenden van Schiphol zorgen zijn over de impact van luchtvaart op gezondheid en

²⁵⁴ Raadpleegbaar via: link.

leefomgeving. Dergelijke uitkomsten worden serieus genomen en onderstrepen het belang van blijvende aandacht voor de leefomgeving en de gezondheid van omwonenden. Op het gebied van luchtvaart neemt het kabinet internationaal gezien een voortrekkersrol. Schiphol is de enige luchthaven ter wereld waar krimp van het aantal vliegtuigbewegingen plaatsvindt om een betere balans tussen geluidhinder voor de omgeving en economische belangen van de sector te bereiken. Ook loopt Nederland internationaal voorop als het gaat om het beperken van de gezondheidsschade door luchtvaartemissies en het doen van onderzoek daarnaar. Met de recente aankondiging van een advies aan de Gezondheidsraad gaan we daarin nog verder.²⁵⁵

Het feit dat er zorgen zijn over gezondheid betekent niet dat er ook sprake is van juridische onrechtmatige of disproportionele situatie. Bij het opstellen van de MER zijn effecten van het besluit inzichtelijk gemaakt en ten opzichte van wettelijke normen en grenswaarden die zijn gericht op het borgen van een aanvaardbaar beschermingsniveau. De voorgenomen LVB-wijziging is het resultaat van een zorgvuldige weging van belangen.

Vraag 107

De regering heeft – ondanks een dringende oproep van onder andere de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) – eind vorig jaar besloten dat een actueel onderzoek door de Gezondheidsraad naar de effecten en gezondheidsrisico's van Schiphol niet nodig zou zijn. Ook al dateert het vorige onderzoek van 25 jaar geleden en is het vliegverkeer in die tijd flink toegenomen. In uw brief van 12 mei 2026 aan de Tweede Kamer lezen genoemde leden nu echter dat Belgische hoogleraren in een rapport aan u op 19 december 2025 al concluderen dat de eerdere onderzoeken slechts een gedeeltelijk antwoord geven op de vraag in welke mate luchtvaartemissies bijdragen aan de lokale luchtkwaliteit en negatieve effecten hebben op de gezondheid van omwonenden.²⁵⁶ Nu volgt er alsnog een dergelijk onderzoek door de Gezondheidsraad, maar wil de regering al gewoon doorgaan met dit ontwerpbesluit en daarmee dus mogelijk veel te ruime grenzen vastleggen.

- a. Hoe kon de regering zo stellig beweren dat een onderzoek door de Gezondheidsraad niet nodig was, als de hoogleraren nu tot de conclusie komen dat het eerdere onderzoek daar volstrekt geen goed beeld van kon geven en elementaire zaken als piekconcentraties van schadelijke uitstoot niet eens bekeken waren?

Antwoord

Op 3 september 2025 heeft de MRS een brief gestuurd met daarin een verzoek om een advies aan te vragen bij de Gezondheidsraad naar de gezondheidseffecten door luchtvaart.²⁵⁷ In het antwoord daarop, dat ook is gedeeld met de Tweede Kamer²⁵⁸, is aangegeven om eerst nog lopend onderzoek af te wachten, alvorens een afweging te maken of een advies van de Gezondheidsraad opportuun was. Na afronding en bestudering van het onderzoek van de onderzoekers van de Universiteit van Antwerpen is de afweging gemaakt dat een advies van de Gezondheidsraad meerwaarde kan bieden.

De onderzoekers van de Universiteit van Antwerpen concluderen overigens niet dat er volstrekt geen goed beeld is over de gezondheidseffecten door luchtvaart. Zij concluderen dat er op deelgebieden waarde-

²⁵⁵ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

²⁵⁶ Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, p. 2.

²⁵⁷ MRS-advies_Adviesaanvraag Gezondheidsraad over gezondheidseffecten van Schiphol_z-h.docx

²⁵⁸ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1250.

volle studies zijn gedaan, die gedegen zijn uitgevoerd en niet ter discussie staan. Wel geven zij aan dat vervolgonderzoek wenselijk is om te komen tot conclusies over de gezondheidsgevolgen als gevolg van luchtvaartemissies, bijvoorbeeld op het terrein van piekconcentraties. Op basis van de conclusies van de onderzoekers van de Universiteit van Antwerpen en eerdere onderzoeken is er geen directe aanleiding tot grote zorgen voor gezondheidseffecten door luchtvaart, maar een beter beeld van de eventuele risico's is wenselijk zodat die goed kunnen worden meegewogen. Het advies van de Gezondheidsraad moet helpen om dit beeld scherper te krijgen.

- b. Hoe past dit bij de vereisten van de evenwichtige belangenafweging, rekening houdend met het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Antwoord:

In de procedure voor het LVB geldt dat gezondheidsaspecten een volwaardige plek hebben in de besluitvorming. Dit wordt vormgegeven middels een Milieueffectrapportage (MER) waarin de milieueffecten, waaronder de effecten op gezondheid, worden onderzocht. Met de door het RIVM ontwikkelde MGR-indicator (MilieuGezondheidsRisico) zijn bijvoorbeeld de cumulatieve effecten van verschillende vormen van milieubelasting, waaronder geluid, integraal in beeld gebracht voor Schiphol. Hieruit blijkt dat het voorgenomen beleid voor Schiphol leidt tot een gezondheidsrisico dat vergelijkbaar is met het gemiddelde risico in Nederland. Deze informatie is door het kabinet meegewogen in de belangenafweging voor het ontwerpbesluit.

- c. Waarom stuurt de regering dit rapport van december 2025 pas nu naar de Tweede Kamer? En in welke mate speelde mee dat de regering niet wilde dat dit zou interfereren met de behandeling van dit ontwerpbesluit?

Antwoord

Het ministerie heeft medio december 2025 het rapport ontvangen. Vanwege het advies tot een omvangrijke tweesporenstrategie is de tijd genomen om de vervolgstappen zorgvuldig uit te werken. Het is geen overweging geweest dat de publicatie van het rapport zou interfereren met de behandeling van dit ontwerpbesluit. Het rapport is met de Tweede Kamer gedeeld voorafgaand aan het commissiedebat over het LVB. Daarnaast hecht ik eraan te herhalen dat gezondheidsaspecten een volwaardige plek hebben gehad in het MER dat ten grondslag ligt aan de besluitvorming over het LVB.

- d. Hoe kan er ooit sprake zijn van een evenwichtige belangenafweging als dergelijke informatie eerst vijf maanden buiten beeld wordt gehouden en vervolgens nog steeds niet meegenomen gaat worden in een ontwerpbesluit dat weer voor vele jaren de geldende norm voor de Schiphol-operatie zal zijn?

Antwoord

De relevante informatie voor een evenwichtige belangenafweging is opgenomen in het MER bij het LVB. Het kabinet meent dat op basis van deze informatie een evenwichtige belangenafweging kan worden gemaakt.

Zowel de expertgroep luchtvaartemissies als de onderzoekers van de Universiteit van Antwerpen concluderen dat recente onderzoeken naar luchtvaartemissies op deelgebieden waardevolle inzichten hebben opgeleverd. Tegelijkertijd geven zij ook aan dat hoewel de bijdrage van luchtvaartemissies aan de luchtkwaliteit rondom luchthavens beperkt lijkt, er nog kennis ontbreekt over gezondheidseffecten voor omwonenden. Op basis van de conclusie van de onderzoekers van de Universiteit van

Antwerpen en eerdere onderzoeken is er geen directe aanleiding tot grote zorgen, maar een beter beeld van de eventuele risico's is wenselijk. Het advies van de Gezondheidsraad en het verbreden van de kennisbasis moeten helpen om dit beeld scherper te krijgen. De uitkomsten hiervan worden vervolgens meegewogen in toekomstige besluitvorming.

- e. Het rapport stelt als een van de tekortkomingen vast dat er sprake was van «een dominante focus op jaargemiddelden in plaats van kortetijdsmetriek (uur- en daggemiddelden) en piekconcentraties, die voor acute en subacute gezondheidseffecten juist relevant zijn.»²⁵⁹ Hoe kan een zo elementaire beoordelingsfactor buiten beschouwing zijn gebleven in de onderzoeken tot nu toe?

Antwoord

Er moeten bij het vormgeven van onderzoek altijd keuzes worden gemaakt over de onderzoeksvraag, methodiek en data die gebruikt worden. Dit geldt ook voor de rapporten die door de onderzoekers van Antwerpen zijn beoordeeld. Voor jaargemiddelden concentraties geldt dat deze een redelijk betrouwbaar beeld schetsen ten opzichte van etmaal gemiddelden.²⁶⁰ Dat laat onverlet dat het alsnog nuttig kan zijn om ook die uur- en daggemiddelden te bestuderen, zoals de onderzoekers van de Universiteit Antwerpen adviseren. Voor piekconcentraties geldt dat die met name op het luchthaventerrein zelf een rol spelen. Daarom worden met name voor dat gebied nu ook maatregelen getroffen. Naar aanleiding van het rapport van de onderzoekers van de Universiteit van Antwerpen zal worden ingezet op het verbreden van de kennis op het gebied van luchtvaartemissies en wordt de Gezondheidsraad om advies gevraagd. De aanbevelingen over kortetijdsmetriek en piekconcentraties zullen hierbij worden overwogen.

- f. In voormelde Kamerbrief en bijbehorende beslisnota wordt nog steeds geïmpliceerd dat de bijdrage van de luchtvaart aan de totaalconcentraties van Zeer Zorgwekkende Stoffen beperkt zou zijn. Als het onderzoek van de Belgische hoogleraren nu juist aantoonde dat er heel veel onbekend is en er niet eens goed naar piekconcentraties gekeken is, waar is dit dan op gebaseerd? Kan de regering hard onderbouwen dat luchtvaart inderdaad een geringe bijdrage levert voor elk van de Zeer Zorgwekkende Stoffen, ook wanneer piekconcentraties meegenomen worden? Zo nee, kan de regering dan bevestigen dat luchtvaart wel degelijk mogelijk een serieuze impact kan hebben op de luchtkwaliteit, de concentraties van Zeer Zorgwekkende Stoffen en de gezondheidsrisico in het gebied rond de luchthaven?

Antwoord

Internationaal is er weinig aandacht voor onderzoek naar de gezondheidseffecten van luchtvaartemissies. Nederland is een voorloper met onderzoek, en de onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd vormen de enige kennisbasis hierover. Op basis van deze kennis levert de luchtvaart een beperkte bijdrage aan de totale concentraties van verontreinigende stoffen in de omgeving van de luchthavens. In het onderzoek van de Universiteit van Antwerpen wordt gesteld dat de onderzochte studies slechts een gedeeltelijk beeld geven van de effecten van luchtvaartemissies op de gezondheid en dat niet kan worden uitgesloten dat de huidige luchtvaartemissies gezondheidsrelevante effecten veroorzaken.

Dit betekent echter nog niet dat luchtvaartemissies een negatief gezondheidseffect hebben op omwonenden in de omgeving van luchthavens. Daarvoor is nader onderzoek noodzakelijk. Daarom wordt de Gezond-

²⁵⁹ Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, bijlage, p. 2.

²⁶⁰ Analyse van de relatie tussen EU-etmaalnormen en jaargemiddelden | RIVM

heidsraad om advies gevraagd om hierover meer duidelijkheid te krijgen. Daarbij zal de Gezondheidsraad ook worden gevraagd om specifiek te kijken naar gezondheidseffecten van ZZS uitgestoten door de luchtvaart.

Vraag 108

In voormelde brief wordt voorts het volgende gesteld:

*«Het kabinet kiest er niet voor om lopende trajecten, zoals de LVB-wijziging die nu ter voorhang voorligt in de Kamer, te laten wachten op de uitkomsten van dit advies, omdat het van belang is om de rechtsbescherming van omwonenden zo snel mogelijk te herstellen, zoals ook opgedragen door de rechter in de RBV-zaak.»*²⁶¹ In welke mate is de rechtsbescherming van omwonenden erbij gebaat wanneer er nu een LVB wordt vastgesteld dat de luchtvaartsector allemaal verworven rechten toekent, flink boven de ruimte uit de vigerende wetgeving, waarbij er voor de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen alleen relatieve grenswaarden worden opgelegd per vlucht die geen enkele grens stellen aan de absolute concentraties van Zeer Zorgwekkende Stoffen waaraan omwonenden worden blootgesteld, piekwaarden worden genegeerd en op basis van rammelend eerder onderzoek risico's zijn gebagatelliseerd? Op welke manier voldoet dat aan de eisen van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Antwoord

Met het vaststellen van de voorgenomen wijziging van het LVB wordt een einde gemaakt aan de gedoogsituatie die inmiddels 11 jaar voortduurt en wordt de rechtsbescherming van omwonenden hersteld. Als het LVB niet wordt vastgesteld, blijft de huidige gedoogsituatie bestaan en blijven de negatieve effecten voor de omgeving bestaan. Gezien de uitspraak van de rechter in het vonnis van de RBV-zaak, die beveelt om binnen een jaar geldende wet- en regelgeving te hebben en daarop te handhaven, ziet het kabinet geen ruimte om nieuwe onderzoeken af te wachten. Recente onderzoeken geven op het vlak van luchtvaartemissies ook geen dringende aanleiding tot ingrijpen vanwege ernstige gezondheidsproblematiek. Deze onderzoeken worden wel uitgevoerd, maar kunnen bijdragen aan de vormgeving van toekomstig beleid.

Met het vaststellen van het LVB blijven de huidige grenswaarden voor emissies bestaan. Er worden daarmee dus geen nieuwe rechten toegekend aan de luchtvaartsector. Uit het MER blijkt overigens dat de uitstoot van deze stoffen in de meeste gevallen dalen en in alle gevallen ruimschoots binnen de geldende normen blijven.

De onderzoekers van de Universiteit van Antwerpen concluderen overigens niet dat er volstrekt geen goed beeld is over de gezondheidseffecten door luchtvaart. Zij concluderen dat er op deelgebieden waardevolle studies zijn gedaan, die gedegen zijn uitgevoerd en niet ter discussie staan. Wel geven zij aan dat vervolgonderzoek wenselijk is, bijvoorbeeld op het terrein van piekconcentraties. Op basis van de conclusies van de onderzoekers van de Universiteit van Antwerpen en eerdere onderzoeken is er geen directe aanleiding tot grote zorgen voor gezondheidseffecten door luchtvaart, maar een beter beeld van de eventuele risico's zodat die goed kunnen worden meegewogen is wenselijk. Het advies van de Gezondheidsraad moet helpen om dit beeld scherper te krijgen.

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

²⁶¹ Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, p. 4.

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). Het kabinet is dan ook van mening dat het met deze LVB-wijziging voldoet aan de vereiste fair balance. Het kabinet is daarnaast van oordeel dat deze belangenafweging, voor zover sprake is van de uitvoering van Unierecht, ook in overeenstemming is met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarbij is rekening gehouden met de in het Handvest neergelegde grondrechten

Vraag 109

In de slotopmerking van voormelde brief lezen genoemde leden het volgende:

«Zoals ik in de beleidsbrief Infrastructuur en Waterstaat heb aangegeven, is infrastructuur het fundament onder onze samenleving en economie, en we maken er dagelijks gebruik van, bijna vanzelfsprekend. Tegelijkertijd is het onontkoombaar dat in ons drukbezette land infrastructuur ook risico's geeft op hinder en gezondheidsschade, of we nu langs een drukke snelweg of spoorlijn wonen, of bij een luchthaven.»²⁶²

- a. Is de regering het met genoemde leden eens dat gezondheidsrisico's zoveel als mogelijk beperkt dienen te worden en dat het toetsingskader van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing zijn omdat inbreuk wordt gemaakt op grondrechten van omwonenden? Zo nee, kan de regering dat uitleggen en motiveren?

Antwoord

Het uitgangspunt dat gezondheidsrisico's zoveel mogelijk moeten worden beperkt, wordt onderschreven. Dat volgt ook uit het voorzorgsbeginsel en uit de verplichting van de overheid om bij de uitoefening van haar taken de gezondheid van burgers te beschermen. Tegelijkertijd betekent dit niet dat elk aanwezig gezondheidsrisico automatisch leidt tot een verboden situatie onder het EVRM of het EU-Handvest. Deze kaders schrijven voor dat sprake moet zijn van een «fair balance» tussen de bescherming van individuele rechten, waaronder het recht op respect voor privéleven en woning, en andere zwaarwegende publieke belangen zoals infrastructuur, mobiliteit en economie. Daarbij is van belang dat het EVRM en het EU-Handvest een zekere beoordelingsruimte laten aan de wetgever en bestuur bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van risico's en hinder. Die ruimte omvat ook de keuze om infrastructuur mogelijk te maken onder voorwaarden, mits de besluitvorming berust op een deugdelijke wettelijke grondslag, een zorgvuldige voorbereiding en een evenwichtige belangenafweging, inclusief inzicht in de gevolgen voor gezondheid en leefomgeving.

- b. Is de regering het met genoemde leden eens dat als blijkt dat er wel degelijk gezondheidsrisico's zijn, de consequentie hiervan kan zijn dat het plafond van Schiphol flink lager dient te worden dan de nu vastgelegde capaciteit van 478.000 vluchten? Zo nee, kan de regering dat motiveren? Zo ja, wat zijn dan de juridische consequenties door wel die ruime grens vast te leggen die feitelijk een verruiming betekent van de huidige juridische grens die het LVB 2008 oplegt? Indien de regering daarbij van mening is dat het LVB 2008 niet de huidige juridische grens vormt, kan zij dit expliciet uitspreken en gedegen onderbouwen?

²⁶² Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, p. 5.

Antwoord

Nee. Dat er gezondheidsrisico's bestaan, betekent niet automatisch dat de capaciteit substantieel lager moet worden vastgesteld dan de thans voorziene 478.000 vliegtuigbewegingen. Wel volgt uit het EVRM (artikel 8) en het EU-Handvest (artikelen 7, 37 en 52 lid 1) dat dergelijke risico's integraal en zwaarwegend moeten worden betrokken in de vereiste proportionaliteitsafweging. Indien uit objectief en deugdelijk onderbouwd onderzoek blijkt dat sprake is van relevante gezondheidsrisico's als gevolg van geluidbelasting, slaapverstoring of andere milieueffecten, brengt dat juridisch met zich mee dat deze effecten expliciet, inzichtelijk en controleerbaar moeten worden meegewogen in de besluitvorming. Dat is in het kader van het LVB gebeurd.

Vraag 110

Genoemde leden lezen verder in voormelde brief aan de Tweede Kamer het volgende: *«Deze onontkoombaarheid maakt het des te belangrijker om mogelijke gezondheidseffecten in beeld te krijgen, af te wegen en waar mogelijk te mitigeren. Op het gebied van luchtvaart neemt dit kabinet hierin internationaal gezien een voortrekkersrol. Schiphol is de enige luchthaven ter wereld waar krimp van het aantal vliegtuigbewegingen plaatsvindt om een betere balans tussen geluidhinder voor de omgeving en economische belangen van de sector te bereiken. Ook loopt Nederland internationaal voorop als het gaat om het beperken van de gezondheidsschade door luchtvaartemissies en het doen van onderzoek daarnaar. Met het vragen van een advies aan de Gezondheidsraad gaan we daarin nog verder.»*²⁶³

- a. Is de regering het met genoemde leden eens dat er geen sprake is van krimp met dit besluit wanneer uitgegaan wordt van de wettelijke referentiesituatie maar juist van groei? Zo nee, kan de regering dit onderbouwen?

Antwoord

Er is sprake van krimp ten opzichte van de situatie die in de praktijk is gevlogen en in het verleden maximaal is toegelaten: de situatie met het anticiperend handhaven van het nieuwe normen- en handhavingstelsel met 500.000 vliegtuigbewegingen. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 12 juli 2024 geoordeeld dat sprake was van een exploitatiebeperking in de zin van EU-Geluidverordening waarvoor de balanced approach-procedure moest worden doorlopen. De Hoge Raad komt tot dit oordeel, omdat *«de voorgenomen maatregelen gevolgen hebben voor de operationele capaciteit van de luchthaven, door het huidige aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000 te beperken»*.²⁶⁴

- b. Waaruit blijkt dat we vooroplopen als er juist zulke fundamentele kritiek is op het eerdere onderzoek en blijkt dat daar grote tekortkomingen in zitten? Waarbij – zoals eerder aangegeven – niet eens naar iets heel fundamenteels als piekconcentraties is gekeken in dat eerdere onderzoek?

Antwoord

Nederland loopt internationaal gezien voorop als het gaat om het tegengaan van de negatieve effecten van luchtvaart op de leefomgeving en het doen van onderzoek daarnaar. Zo is Nederland het eerste land waar voor een luchthaven van het formaat van Schiphol een balanced approach-procedure is ingezet waarmee krimp wordt gerealiseerd. Ook op het gebied van onderzoek loopt Nederland internationaal gezien voorop. Een voorbeeld hiervan is het door het RIVM uitgevoerde onderzoek naar de gezondheidseffecten van ultrafijnstof.

²⁶³ Kamerstukken II 2025/26, 31 936/30 175, nr. 1290, p. 5.

²⁶⁴ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, r.o. 3.3.4.

Dat er verbeteringen mogelijk zijn voor toekomstig onderzoek, zoals de onderzoekers van de universiteit van Antwerpen aangeven, doet niets af aan de kwaliteit van de gedane onderzoeken en de voortrekkersrol die Nederland in deze inneemt.

- c. Wat wordt bedoeld met «nog verder gaan»? Als het vorige onderzoek van de Gezondheidsraad al 25 jaar oud is en Schiphol in die tijd ook nog enorm gegroeid is, is het dan vooruitstrevend te noemen om de gezondheidseffecten (eindelijk) eens goed te laten onderzoeken? Sterker nog, zouden het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet vereist hebben dat dit al veel eerder gebeurd had moeten zijn? In het bijzonder bij vaststelling van het LVB 2003, het LVB 2008, bij het inzetten van het gedoogbeleid met de daarmee gepaard gaande groei en het daarna continu continueren van het gedoogbeleid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De indruk die in de vraag wordt gewekt dat sinds het laatste advies van de Gezondheidsraad geen onderzoek is gedaan, of dat gezondheid bij de in de vraag benoemde besluiten geen rol heeft gespeeld, klopt niet. Het is juist op basis van door lenW uitgezet onderzoek dat de hoogleraren van de Universiteit Antwerpen suggesties voor toekomstig onderzoek hebben kunnen doen. Over de rol van gezondheidseffecten binnen de besluitvormingsprocedures geldt dat deze met het MER in beeld zijn gebracht en op die manier onderdeel zijn van de belangenafweging rondom het LVB, ook bij de besluiten die in de vraag staan benoemd.

Vraag 111

In een nota uit november 2022 aan Ministers en Staatssecretarissen over de inzet van Nederland over Europese normen voor luchtkwaliteit opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de volgende passage opgenomen:

*«Een bindend doel voor 2030 houdt echter in dat de luchtkwaliteit in 2030 overal aan de grenswaarden moet voldoen, ook in de IJmond, de Rijnmond en op Schiphol, waar nog slagen gemaakt moeten worden. [...] Het Nederlandse standpunt is dat het noodzakelijk kan zijn om te kiezen voor een later doeljaar dan 2030 als verder onderzoek uitwijst dat extra kosteneffectieve en uitvoerbare maatregelen ontoereikend zijn om de nieuwe normstelling in 2030 overal in Nederland te halen».*²⁶⁵ Welke maatregelen zijn er inmiddels genomen om te zorgen dat de luchtkwaliteit rond Schiphol wél aan de normen kan voldoen in 2030? Gaan die normen ook gehaald worden in 2030? Zo nee, welke harde doelstellingen zijn er dan wel?

Antwoord

Door de herziene Richtlijn Luchtkwaliteit gelden er nieuwe grenswaarden die in 2030 gehaald moeten zijn. Omdat luchtkwaliteit wordt beïnvloed door diverse bronnen, wordt er interdepartementaal gewerkt aan een landelijke aanpak om te voldoen aan de grenswaarden. De Staatssecretaris heeft toegezegd rond de zomer de Tweede Kamer hier verder over te informeren.²⁶⁶

Vraag 111

In een recente studie over ultrafijnstof rond de luchthaven van Zurich valt te lezen dat: *«Online mass spectrometry shows that engine lubrication oil signals closely track aviation-related high UFP levels, enabling attribution of high UFP concentration events to aviation emissions. Multiyear measurements at the site further show that airport emissions dominate*

²⁶⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 246, nr. 5, beslisnota, p. 3.

²⁶⁶ Kamerstukken II 2025/26, TZ202604-079.

*daytime UFP concentrations for ~30% of the time across all wind directions. The widespread presence of UFPs and related organophosphate oil compounds poses a health concern for communities near airports that regulators should address.»*²⁶⁷

- a. Welke duiding geeft de regering aan dit onderzoek en op welke manier neemt zij dit mee bij beleidsvorming en veranderende wet- en regelgeving, waaronder voorliggend ontwerpbesluit?

Antwoord

Het kabinet onderkent dat luchtvaartemissies, waaronder ultrafijnstof, mogelijk kunnen bijdragen aan gezondheidsrisico's voor omwonenden zoals dit ook plaatsvindt in de buurt van industrie of wegen. Voor wat betreft het gezondheidseffect van ultrafijnstof is nog veel onduidelijk. Voor het aanpassen van bestaande normen of het invoeren van nieuwe normen is meer wetenschappelijke onderbouwing nodig, zodat maatregelen effectief en doelmatig zijn. Daarom zal het kabinet de Gezondheidsraad om advies vragen over de gezondheidseffecten van luchtvaartemissies, waarbij onderzoeken zoals die rond de luchthaven van Zürich worden betrokken.²⁶⁸ De uitkomsten van het advies van de Gezondheidsraad zullen vervolgens onderdeel zijn van toekomstige beleids- en normeringskeuzes.

- b. Als deze waarschuwing voor de luchthaven van Zurich geldt – die met 260.000 vluchten flink kleiner is dan Schiphol – wat zegt dat over de bestaande gezondheidseffecten van lokale bewoners rond Schiphol?

Antwoord

Het onderzoek dat het RIVM in opdracht van het ministerie heeft uitgevoerd naar de emissies, concentraties en gezondheidseffecten van ultrafijnstof (UFP) rond de luchthaven Schiphol was de eerste van zijn soort. De belangrijkste aanbeveling van het RIVM was om vergelijkbaar onderzoek uit te voeren bij andere grote (internationale) vliegvelden. Dat zou namelijk bij kunnen dragen aan meer inzicht in de mogelijke gezondheidseffecten. Het rapport dat nu bij de luchthaven van Zurich is uitgevoerd draagt bij aan kennisverbreding op het vlak van luchtvaartemissies en UFP in het bijzonder. Door onder andere meteorologische omstandigheden en de afstand van de luchthaven tot de leefomgeving is het lastig om luchthavengebieden exact met elkaar te vergelijken. Wel weten we dat ongezonde lucht, hinder en slaapverstoring negatieve gezondheidseffecten met zich meebrengen die we serieus moeten nemen.

Het kabinet vraagt daarom de Gezondheidsraad om advies om meer inzicht te krijgen in de gezondheidseffecten van luchtvaartemissies. Met de resultaten van dit onderzoek kan vervolgens een beter beeld worden gegeven van de gezondheidseffecten en van de stappen die moeten worden gezet om de effecten van bijvoorbeeld ultrafijnstof beter in kaart te brengen.

Vraag 112

Naar aanleiding van een onderzoek van The Parliamentary Office of Science and Technology van het Britse parlement uit mei 2026 wordt de volgende conclusie getrokken: «*Air pollution from airports includes gases and particles released by aircraft engines, such as nitrogen oxides (NO_x) fine particulate matter (PM_{2.5}), and ultra-fine particles (UFP). These pollutants can travel tens of kilometres beyond airport boundaries. Evidence shows that these pollutants result in poorer air quality near airports, particularly downwind of taxiways and runways. Globally,*

²⁶⁷ Raadpleegbaar via: link.

²⁶⁸ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

*16.000 premature deaths per year can be attributed to civil aviation-related air pollution, with one third of these deaths occurring in people living within 20 km of airports.»*²⁶⁹ Zal de situatie rond Schiphol heel anders zijn dan dit of kunnen daar ook duizenden voortijdige sterfgevallen optreden als gevolg van het vliegverkeer en de luchtvaartoperatie? Kan de regering haar antwoord motiveren?

Antwoord

Het onderzoek concludeert dat emissies van vliegtuigen, waaronder stikstofoxiden (NO_x), fijnstof (PM_{2,5}) en ultrafijnstof (UFP), kunnen bijdragen aan gezondheidsrisico's voor omwonenden van luchthavens. Voor de sterftecijfers wordt uitgegaan van een geschatte mondiale situatie. Deze mondiale situatie kan echter niet rechtstreeks worden vertaald naar de situatie rond Schiphol. De daadwerkelijke gezondheidseffecten hangen af van een groot aantal locatiespecifieke factoren, waaronder de omvang van het vliegverkeer, bevolkingsdichtheid binnen een straal van 20 km rond de luchthaven, meteorologische omstandigheden, achtergrondconcentraties van luchtverontreiniging en de blootstelling van omwonenden. Om die reden kan op basis van dit onderzoek niet worden geconcludeerd dat rond Schiphol sprake zou zijn van duizenden voortijdige sterfgevallen als gevolg van de luchtvaart.

Uit de milieueffectrapportages (MER) en andere onderzoeken die ten grondslag liggen aan het Schipholbeleid blijkt dat de concentraties van gereguleerde luchtverontreinigende stoffen rond Schiphol binnen de geldende wettelijke normen blijven. Tegelijkertijd zijn er meer wetenschappelijke inzichten nodig over de gezondheidseffecten van luchtverontreinigende stoffen. Daarom wordt de Gezondheidsraad hierover om advies gevraagd.²⁷⁰

Vraag 113

Kan de regering in het kort samenvatten wat de conclusies zijn van het onderzoek behorend bij dit persbericht: «*Ultrafine particles from planes put 52 million Europeans at risk of serious health conditions*»?²⁷¹ Wat betekent dit volgens de regering voor het Schipholbeleid of wat zou het moeten betekenen?

Antwoord

De hoofdconclusie van het CE Delft-rapport, waar dit artikel naar verwijst, is dat ultrafijnstof (UFP) afkomstig van de luchtvaart waarschijnlijk een relevant gezondheidsrisico vormt voor omwonenden van grote luchthavens in Europa, maar dat de beschikbare kennis nog beperkt is. Het kabinet vindt het daarom belangrijk om de kennis over de gezondheidseffecten van UFP te verbreden. Voorlopig is er nog onvoldoende kennis over de uitstoot van UFP door luchtvaart om normen te kunnen stellen.

Vraag 114

In een bijlage bij een beslisnota van januari 2022 over de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen en Ultrafijnstof lezen genoemde leden het volgende:

*«Dat is eigenlijk de eerste keer dat voor meerdere betrokkenen de rare situatie duidelijk werd dat Schiphol een verplichting heeft om de 0,1% van zijn uitstoot aan ZZS te minimaliseren, maar dat voor de overige 99,9% niks is geregeld».*²⁷²

²⁶⁹ Raadpleegbaar via: link.

²⁷⁰ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

²⁷¹ Raadpleegbaar via: link.

²⁷² Raadpleegbaar via: link, zie bijlage III.

Hetgeen het NRC in januari 2023 samenvatte met de kop «Schiphol mag onbeperkt «zeer zorgwekkende stoffen» uitstoten, als enige bedrijf in Nederland».

- a. Is de regering van mening dat de geldende wet- en regelgeving op deze manier kan voldoen aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zo ja, kan de regering dat motiveren?

Antwoord

Ja. Of de bestaande wet- en regelgeving rondom emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en ultrafijnstof voldoen aan het EVRM en het EU-Handvest hangt niet af van de vraag of voor «alle emissies» een expliciet en uniform normeringsregime bestaat, maar van de vraag of het geheel van het rechtssysteem als zodanig een effectieve en voldoende bescherming biedt tegen ernstige gezondheids- en milieuschade. Onder artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 37 van het EU-Handvest heeft de Staat een positieve verplichting om een effectief en coherent stelsel van regulering, vergunningverlening en handhaving te waarborgen dat ernstige milieu en gezondheidsrisico's voorkomt of beperkt. Daarbij geldt dat niet elke afzonderlijke emissie afzonderlijk volledig genormeerd hoeft te zijn, mits het totaalpakket van regelgeving in de praktijk voldoende bescherming biedt.

- b. Welke concrete regulering is er na deze constatering – inmiddels meer dan vier jaar geleden – gekomen voor die 99,9% die in januari 2022 niet gereguleerd was?

Antwoord

Het beleid ten aanzien van luchtvaartemissies is erop gericht te zorgen dat de luchtkwaliteit verbetert en niet om zoveel mogelijk te reguleren. Om met de luchtvaart daar een effectieve bijdrage aan te leveren, is sinds 2022 ingezet op een gedegen en zorgvuldige kennisopbouw en feitenonderbouwing, alvorens over te gaan tot het invoeren van meer regelgeving. Omdat luchtvaartemissies een complex en internationaal karakter hebben, is eerst ingezet op grootschalig onderzoek door TNO en het NLR. Om de wetenschappelijke objectiviteit te waarborgen, zijn deze onderzoeken onderworpen aan een onafhankelijke review door de expertgroep luchtkwaliteit en onderzoekers van de Universiteit Antwerpen. De resultaten laten geen jaargemiddelde overschrijdingen zien van het maximaal toelaatbare risico (MTR) voor de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) die in de luchtvaart in beeld zijn. Daarnaast laat de studie van het NLR zien dat taxiën en het gebruik van de auxiliary power unit (APU) een sleutelrol spelen in de verdeling van de uitstoot van ZZS. Dit heeft met name effect voor medewerkers op het platform. Hier heeft de arbeidsinspectie dan ook maatregelen opgelegd. Deze maatregelen hebben ook effect op de verspreiding van deze stoffen buiten het luchthaventerrein. Op basis van de conclusie van de onderzoekers van de Universiteit Antwerpen en eerdere onderzoeken is er geen directe aanleiding tot grote zorgen, maar een beter beeld van de eventuele risico's is wenselijk zodat die in de toekomst goed kunnen worden meegewogen. Daarom is in de Kamerbrief van 12 mei 2026 aangekondigd dat de Gezondheidsraad om advies zal worden gevraagd om nadere onderzoek te doen naar gezondheidseffecten van luchtvaart.²⁷³

- c. Welke concrete regulering voor Zeer Zorgwekkende Stoffen introduceert het voorliggende ontwerpbesluit en welke concrete extra bescherming zal dit besluit geven aan omwonenden en medewerkers?

Antwoord

²⁷³ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

De maatregelen die in dit LVB worden genomen met het beperken van het APU-gebruik en het elektrisch taxiën, zullen een positieve bijdrage leveren aan de spreiding van ZZS'en over het luchthaventerrein (en daarbuiten). Ook wordt naar aanleiding van het rapport van de onderzoekers van Universiteit Antwerpen een adviesaanvraag voorbereid voor de Gezondheidsraad. Parallel hieraan loopt een traject van verdere kennisverbreding. Eventuele aanvullende maatregelen of normeringen voor de luchtvaartgerelateerde emissies worden vormgegeven wanneer er wetenschappelijk onderbouwd kan worden dat dit bijdraagt aan verbetering van de gezondheid van omwonenden.

- d. Welk percentage van de Zeer Zorgwekkende Stoffen-uitstoot zal met het van kracht worden van dit LVB voortaan gereguleerd zijn?

Antwoord

Het is geen onderdeel van het opstellen van regelgeving om te monitoren welk percentage van de totale ZZS-uitstoot daarmee wordt gereguleerd. Het doel van wet- en regelgeving is primair gericht op het verminderen van emissies en het verbeteren van de luchtkwaliteit, niet op het kwantificeren van het aandeel van de uitstoot dat onder regulering valt.

Binnen het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) zijn specifieke normen en beperkingen opgenomen voor bepaalde emissies, zoals vluchtige organische stoffen (VOS). De effectiviteit van deze regulering wordt niet uitgedrukt in een percentage van de totale ZZS-uitstoot, maar in de mate waarin emissies worden beperkt en binnen geldende normen blijven.

- e. Met dit percentage, is de regering dan van mening dat het nieuwe LVB voldoet aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Antwoord

Ja. Bij de totstandkoming van het ontwerp LVB is een integrale belangenafweging gemaakt, waarin de gezondheidseffecten van geluid en emissies expliciet zijn betrokken en waarin tevens is bezien welke mitigerende maatregelen beschikbaar en redelijkerwijs uitvoerbaar zijn. Op basis van deze afweging is geconcludeerd dat het voorgestelde stelsel een evenwichtige verdeling van lasten en baten tot stand zal brengen.

- f. Is de constatering van NRC van destijds nog steeds juist inhoudende dat Schiphol het enige bedrijf in Nederland is dat onbeperkt zeer zorgwekkende stoffen uitstoot? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord

Nee. Vluchtige organische stoffen (VOS) is een verzamelnaam voor koolwaterstoffen die vrij kunnen komen bij verdamping en bij onvolledige verbranding van organische stoffen. Een deel van deze stoffen valt onder de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Aangezien er in het LVB een grenswaarde is opgenomen voor VOS, is er geen sprake van het onbeperkt uitstoten van ZZS. Daarbij komt dat een één-op-één vergelijking met andere industrieën niet direct te maken is, omdat de uitstoot van de luchtvaartsector gereguleerd is via de Wet luchtvaart en niet via de Omgevingswet. Dit leidt tot een reguleringspraktijk die anders is dan die voor industriële emissiebronnen. In onderzoek van onder meer TNO en het NLR zijn de ZZS-emissies gekwantificeerd en gemonitord, en de conclusie was dat binnen de beoordeelde stoffen geen jaargemiddelde overschrijdingen van het maximaal toelaatbare risico (MTR) zijn vastgesteld.

Vraag 115

In de Staat van de Luchtvaart 2025 stelt de ILT het volgende:

«Luchtvaart veroorzaakt schadelijke uitstoot (emissies), zowel op de grond als in de lucht [...] We zien echter dat de regels te ruim zijn of dat regels

ontbreken. [...] De totale uitstoot van deze stoffen wordt echter niet beperkt door het LVB. De ILT-Luchtvaartautoriteit kan dus geen grenzen stellen aan de totale hoeveelheid emissies. Deze hoeveelheid kan namelijk stijgen wanneer het aantal vliegbewegingen stijgt, terwijl nog steeds voldaan wordt aan de eisen van het LVB. Voor CO₂ zijn geen nationale normen opgenomen.»²⁷⁴ Welke maatregelen worden concreet in dit LVB genomen om deze grote gebreken in de wet- en regelgeving op te lossen?

Antwoord

In het verleden zijn vanuit de ILT denkrichtingen gedeeld met het ministerie over grenswaarden in het LVB. Daarover is aan de Tweede Kamer gemeld dat er meer wetenschappelijke onderbouwing nodig is om grenswaarden te wijzigen zodanig dat deze effectief en doelmatig zijn.²⁷⁵ Het kabinet baseert keuzes op beschikbare wetenschappelijke onderbouwingen. Daarom zijn de relatieve grenswaarden in de huidige wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol gehandhaafd. In de Kamerbrief van 12 mei 2026 is aangekondigd dat de Gezondheidsraad om advies zal worden gevraagd.²⁷⁶ Dit advies kan inzicht bieden in de vraag of en op welke wijze de grenswaarden in de toekomst kunnen worden aangepast.

Het ministerie werkt daarnaast toe naar een nieuw normenstelsel voor de luchtvaart. Dit stelsel behelst een nieuw wettelijk kader voor de begrenzing van de negatieve externe effecten van de luchtvaart. Deze transitie wordt gefaseerd uitgevoerd, waarbij de eerste stap een nieuw stelsel voor de regulering van luchtvaartgeluid is. Een normenstelsel voor luchtvaartemissies zal niet eerder worden ontwikkeld dan na afronding van het adviestraject van de Gezondheidsraad. Het LVB kan niet wachten op dit proces vanwege het vonnis in de RBV-zaak en omdat duidelijkheid gegeven moet worden aan alle belanghebbenden.

Vraag 116

De ILT merkt in haar advies over dit ontwerpbesluit ook het volgende op: «Ook voor emissies van stoffen die recentelijk aan prioriteit hebben gewonnen zoals PM 2,5, ultrafijnstof, ZZS enz. zijn geen normen bepaald».²⁷⁷ Daarmee doet de ILT erop dat er alleen relatieve normen zijn opgenomen per vlucht en ook maar voor een beperkt aantal van de Zeer Zorgwekkende Stoffen. Is de regering het met genoemde leden eens dat zonder absolute normen en normeringen voor alle Zeer Zorgwekkende Stoffen er per definitie geen sprake kan zijn van voldoende bescherming voor omwonenden en medewerkers? Zo nee, kan de regering dit motiveren?

Antwoord

In het MER wordt de gelijkwaardigheid van de in het LVB opgenomen relatieve grenswaarden voor NO_x, VOS, SO₂ en PM10 getoetst. Deze toetsen laten zien dat de uitstoot van deze stoffen ruim binnen de geldende grenswaarden blijft. Ook blijkt uit het MER dat de uitstoot van deze stoffen in de afgelopen jaren verder is afgenomen.

Het beeld uit recente onderzoeken naar luchtvaartemissies lijkt te wijzen op een beperkte impact van luchtvaartemissies op de lokale luchtkwaliteit, zeker in gebieden verder gelegen van de luchthaven. Daarmee is er ook onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing om te concluderen dat absolute grenswaarden leiden tot een effectievere en doelmatigere

²⁷⁴ Raadpleegbaar via: link, zie p. 20.

²⁷⁵ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1292.

²⁷⁶ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

²⁷⁷ Raadpleegbaar via: link, zie p. 22.

bescherming van de omgeving. Bovendien is geen onderzoek beschikbaar waaruit een passende hoogte van eventuele absolute grenswaarden kan worden afgeleid. Daarom zijn de relatieve grenswaarden in de huidige wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol gehandhaafd. In de Kamerbrief van 12 mei 2026 is aangekondigd dat de Gezondheidsraad om advies zal worden gevraagd over de gezondheidseffecten van luchtvaart.²⁷⁸ Dit advies kan inzicht bieden in de vraag of, en zo ja op welke wijze, de grenswaarden in de toekomst eventueel en zo nodig kunnen worden aangepast.

Vraag 117

De Omgevingswet legt een minimalisatieplicht op, maar dit LVB lijkt daar niet in te voorzien. Op welke wijze is wettelijk geregeld dat ook de luchtvaart zich aan de minimalisatieplicht houdt?

Antwoord

Het klopt dat voor emissies van het vliegverkeer geen minimalisatieplicht geldt op grond van de Omgevingswet. Deze emissies worden gereguleerd via de Wet luchtvaart. In deze wet is geen specifieke minimalisatieplicht voor emissies van het vliegverkeer opgenomen.

De inzet van het kabinet is echter wel om gezondheidseffecten van de emissies van de luchtvaart zo veel mogelijk te beperken. In de brief aan de Tweede Kamer van 12 mei 2026 heeft het kabinet aangekondigd een advies aan de Gezondheidsraad te vragen.²⁷⁹ Dit advies kan helpen bij het vormgeven van het kader voor vervolgonderzoek en kan handelingsperspectief bieden bij toekomstige te maken keuzes in het luchtvaartbeleid.

Het ministerie werkt daarnaast toe naar een nieuw normenstelsel voor de luchtvaart. Dit stelsel is een nieuw wettelijk kader voor de begrenzing van de negatieve externe effecten van de luchtvaart en brengt luchtvaart gefaseerd onder de Omgevingswet. De eerste stap is een nieuw stelsel voor de regulering van luchtvaartgeluid. Een normenstelsel voor luchtvaartemissies zal niet eerder worden ontwikkeld dan na afronding van het adviestraject van de Gezondheidsraad.

Vraag 118

De Commissie merkte in het toetsingsadvies over de rapportage Gelijkwaardigheid oude en nieuwe normenstelsel Schiphol van 22 maart 2006 het volgende op: «*De beschermende werking van het nieuwe stelsel is voor externe veiligheid niet gelijkwaardig aan het oude stelsel. Groepsrisico ontbreekt en TRG (Totaal Risico Gewicht) is geen zinvolle beschermende maat.*»²⁸⁰

a. Is het juist dat ook LVB geen normen bevat voor Groepsrisico?

Antwoord

De externe veiligheid gaat over het risico voor mensen in de omgeving van Schiphol om slachtoffer te worden van een vliegtuigongeval. In het LVB wordt dit risico via verschillende indicatoren en normen beoordeeld. Het huidige stelsel bevat geen expliciete grenswaarde voor groepsrisico. Het LVB bevat wél een norm voor het Totaal Risico Gewicht (TRG) en daarnaast wordt het groepsrisico berekend en beoordeeld in het kader van het MER.

Het is juist dat het LVB geen afzonderlijke grenswaarde kent voor groepsrisico. Het groepsrisico wordt wel in beeld gebracht en beoordeeld, maar heeft geen zelfstandige juridische norm in het besluit.

²⁷⁸ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

²⁷⁹ Kamerstukken II 2025/26, 31 936, nr. 1290.

²⁸⁰ Raadpleegbaar via: link, p. 1.

- b. Klopt het dat totaal risicogewicht een relatieve norm is die meegroeit met het aantal vluchten en de hoeveelheid startgewicht?

Antwoord

Het TRG is een maat voor het totale externe-veiligheidsrisico van het vliegverkeer als geheel. Het wordt bepaald door:

- de kans op een ongeval per vliegtuigbeweging, en
- het totale (maximale) startgewicht van alle vliegtuigbewegingen in een jaar.

Omdat het TRG afhankelijk is van het verkeersvolume en de samenstelling van de vloot, geldt dat het TRG kan toenemen bij meer of zwaarder verkeer, en daarmee in die zin meebeweegt met de omvang van de operatie. Tegelijkertijd is het TRG wél genormeerd (grenswaarde), waardoor het fungeert als een plafond voor het totale risico. Deze grenswaarde groeit niet mee met het aantal bewegingen of met het zwaarder worden van het verkeer.

- c. Wat is er met de constatering gedaan van de Commissie MER dat TRG feitelijk geen zinvolle beschermende maat is?²⁸¹

Antwoord

De Commissie voor de mer heeft in het verleden opgemerkt dat het groepsrisico geen norm had, en dat het TRG op zichzelf geen volwaardige beschermingsmaat is voor omwonenden. Dit klopt als naar de werking van het TRG wordt gekeken. Het TRG wordt gebruikt als plafond voor het totale risico, maar

- de werking van het TRG (net als bijv. het TVG), moet gezien worden in samenhang met de andere regels en grenswaarden in het LVB, waaronder de grenswaarden aan de geluidbelasting in HHP en de regels voor baangebruik. Het TRG is dus onderdeel van een breder systeem;
- in het MER wordt ook gekeken naar: plaatsgebonden risico (PR), groepsrisico en de gelijkwaardigheid van bescherming.
- d. Als het huidige stelsel voor veiligheid niet gelijkwaardig was aan het oude stelsel, voldoet dit stelsel dan wel aan de Wet luchtvaart en de Wijzigingswet Wet luchtvaart? Zo ja, op welke manier dan? Zo nee, wat zegt dat over de legitimiteit van het stelsel?

Antwoord

Het huidige stelsel wordt geacht te voldoen aan de Wijzigingswet en Wet luchtvaart, omdat de wet vereist dat het eerste LVB een minimaal gelijkwaardig beschermingsniveau biedt t.o.v. 1990 en ieder volgend LVB een minimaal gelijkwaardig beschermingsniveau biedt t.o.v. het eerste LVB, en deze gelijkwaardigheid is beoordeeld bij de overgang naar de wet luchtvaart (2002/2003) en steeds in het MER, en in het LVB wordt deze geborgd door de samenhang van de regels en grenswaarden (niet enkel op TRG).

- e. Kan de wetgever voldoen aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie als de veiligheid gebaseerd is op een maat die geen zinvolle bescherming biedt?

Antwoord

Ja, dat is mogelijk, omdat de naleving van het EVRM en het EU-Handvest niet afhangt van één afzonderlijke indicator, maar van de vraag of het geheel van het wettelijke stelsel effectieve bescherming biedt en zorgvuldig is onderbouwd. Binnen het LVB wordt externe veiligheid niet

²⁸¹ Raadpleegbaar via: link, p. 1.

uitsluitend gebaseerd op één maat, maar op een samenstel van indicatoren en grenswaarden die in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

Vraag 119

In een rapport uit 2005 over de ontwikkeling van het groepsrisico rond Schiphol schreef het RIVM het volgende: «*The main conclusions of the study are: 1) that the societal risk since 1990 has nearly doubled, 2) that there is a strong geographical concentration, as 90% of the societal risk is located in 3% of the built-up areas, and 3) that the increase in societal risk is particularly the result of the increase in air traffic risk and the increase in the number of employees in the area.*»²⁸²

- a. Kan de regering een reflectie geven op het feit dat het groepsrisico – dus de kans op ongevallen met grote groepen slachtoffers op de grond – door Schiphol in 2010 verdubbeld is in de periode van 1990 tot 2010?

Antwoord

Het RIVM-rapport laat zien dat het berekende groepsrisico in de periode 1990–2010 is toegenomen. Deze ontwikkeling hangt samen met een combinatie van factoren, zoals de groei van het luchtverkeer, de toename van het aantal mensen dat woont en werkt binnen het invloedsgebied van Schiphol en de toename van het aantal bedrijven. Het groepsrisico is daarmee geen directe maat voor de kans op een ongeval, maar een samenvattende maat die zowel de kans op ongevallen als de mogelijke omvang van de gevolgen combineert. De toename weerspiegelt in belangrijke mate de toegenomen blootstelling van mensen op de grond. Deze ontwikkeling moet worden gezien in het licht van beleid waarin is onderkend dat bij gelijktijdige groei van luchtvaart, bedrijvigheid en bevolking een absolute stand-still van het groepsrisico moeilijk realiseerbaar is.²⁸³

- b. Betekent dat de kans dat er een dergelijke ramp optreedt, circa tweemaal zo groot is als dat was ten tijde van de Bijlmerramp in 1992?

Antwoord

Het groepsrisico wordt weergegeven met zogenoemde FN-curves²⁸⁴, die de cumulatieve kans aangeven op ongevallen met een bepaald aantal of meer slachtoffers. Indien uit deze curves blijkt dat de kans op ongevallen met bijvoorbeeld 40 of meer slachtoffers (bij de Bijlmerramp kwamen 39 mensen op de grond om het leven) is toegenomen, kan worden gesteld dat de kans op dergelijke grote ongevallen statistisch is vergroot. In dat opzicht kan voor dat specifieke scenario sprake zijn van een toename. Op basis van het RIVM-rapport zou geconcludeerd kunnen worden dat de risico's in 2010 met een dergelijke omvang met een factor 2,3 is toegenomen. Echter, het RIVM-rapport uit 2005 ging uit van een scenario met 537.000 bewegingen voor 2010 en deed aannames over de ontwikkeling van de bevolking. Het werkelijk aantal bewegingen in 2010 was ruim lager, ca. 386.000.²⁸⁵

- c. Is er zicht op hoe het groepsrisico zich sinds 2010 verder ontwikkeld heeft, ook indachtig de grote groei in vluchtaantallen van circa 400.000 tot aan 500.000 in piekjaar 2019 en 478.000 met de inwerking-

²⁸² Raadpleegbaar via: link.

²⁸³ *Kamerstukken II* 2003/04, 23 552.

²⁸⁴ Groepsrisico kan worden weergegeven als een curve in een grafiek met twee logaritmisch geschaalde assen, de zogenaamde FN-curve. Op de y-as wordt de cumulatieve frequentie F (per jaar) uitgezet en op de x-as het aantal te verwachten slachtoffers N. De curve geeft het verband tussen de omvang van de getroffen groep (N) en de kans (F) dat in één keer een groep van ten minste die omvang komt te overlijden.

²⁸⁵ <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/verkeer-en-vervoer-cijfers/>.

trekking van dit LVB? Kan de regering deze cijfers delen? Als dit er niet is, hoe kan de regering dan afgewogen beslissingen nemen?

Antwoord

Voor een vergelijking van de groepsrisico's kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de cijfers uit het MER voor het scenario met 500.000 bewegingen in 2030 (de worst case van de onderzochte scenario's). Afgezet t.o.v. FN-waarden in het RIVM-rapport geeft dit het volgende beeld:

Bron	Jaar	Aantal bewegingen	N=10	N=40	N=100	N=200	N=400
RIVM	1990	207.000	2.90E-04	3.80E-05	7.40E-06	2.80E-07	2.00E-08
	2005	537.000	5.60E-04	7.60E-05	1.20E-05	1.80E-06	1.40E-07
	2010	537.000	5.90E-04	8.80E-05	1.90E-05	1.90E-06	1.90E-07
MER 2026	2030	500.000	4.44E-04	9.89E-05	1.90E-05	4.14E-06	6.40E-07
2030 t.o.v. 2010			75%	112%	100%	218%	337%

Uit analyse blijkt dat het groepsrisico voor groepen tot 100 personen vergelijkbaar is met het groepsrisico dat in het rapport van het RIVM voor 2010 werd ingeschat (waarbij opgemerkt dat het aantal bewegingen voor 2010 in het rapport van het RIVM sterk is overschat). De kans op een ongeval met grotere groepen is toegenomen.

- d. Op welke manier kan met hetgeen het RIVM constateerde voldaan zijn aan de gelijkwaardigheidscriteria voor veiligheid?
- e. Kan de regering een onderbouwing geven die aantoont dat voor dit LVB voldaan wordt aan de eis van gelijkwaardigheid specifiek voor de externe veiligheid binnen het kader van de Wet luchtvaart en de Wijzigingswet Wet luchtvaart?

Antwoord

In het MER wordt onderbouwd dat het ontwerpbesluit voldoet aan de criteria voor gelijkwaardigheid voor geluid, externe veiligheid en emissies van stoffen.

Het gelijkwaardigheids criterium binnen de Wet luchtvaart is gebaseerd op het individueel risico (IR). Dit betreft de kans dat een individu dat zich permanent op een bepaalde locatie bevindt overlijdt als gevolg van een vliegtuigongeval. Voor het Luchthavenverkeerbesluit wordt de gelijkwaardigheid dus aangetoond aan de hand van berekeningen van het individueel risico (IR), conform de geldende wettelijke systematiek. Daarbij wordt vastgesteld of a.g.v. de veranderingen in het vliegverkeer het aantal woningen binnen de 10-6 risicocontour binnen de grenzen blijven (niveau 1^o LVB, welke gelijk is aan het niveau 1990). Het groepsrisico wordt in deze analyse meegenomen als aanvullende informatie over de verdeling en omvang van mogelijke gevolgen, maar is niet bepalend voor de juridische toets op gelijkwaardigheid.

Ten aanzien van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gelden aanvullende vereisten met betrekking tot externe veiligheid in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). Het LIB is erop gericht te voorkomen dat er nieuwe kwetsbare objecten, zoals woningen, binnen risicovolle zones rond de luchthaven op het luchthaventerrein gebouwd worden, tenzij sprake is van een zogenaamde verklaring van geen bezwaar (vvgb). De aanvragen van omringende gemeenten worden door de ILT beoordeeld. Het verlenen van een vvgb is gebonden aan strenge voorwaarden en vormt een uitzondering. Een vvgb wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor toestemming tot afwijking van het LIB wordt gevraagd, onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel.

Het juridische toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkeling rondom de luchthavens is primair gericht op het handhaven van het individuele risico binnen het wettelijke kader. Slechts bij uitzondering en na zorgvuldige toetsing kan van dit uitgangspunt worden afgeweken door middel van een vvgb, waarbij externe veiligheid altijd een doorslaggevende factor vormt.

Door een strikte toepassing van het LIB kan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de groei van groepsrisico beïnvloeden.

Vraag 120

In juni 2004 schrijft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in een brief over de evaluatie van het Schipholbeleid het volgende: «*Aan de Tweede Kamer is in 2003 gemeld dat een stand still van het groepsrisico ten opzichte van 1990 niet reëel is, ook niet indien het groepsrisico (her)berekend wordt met een nog te ontwikkelen statistisch causaal model. De oorzaak ligt in de sterke toename na 1990 van zowel de populatie rond de luchthaven als het vliegverkeer*».²⁸⁶

- a. Is het loslaten van het groepsrisico omdat het de groei van Schiphol in de weg stond, niet wederom een voorbeeld waar de belangen van Schiphol leidend zijn op alle andere belangen zoals de rechter oordeelt in de RBV-zaak? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Er is geen sprake geweest van het loslaten van het groepsrisico als relevant beleidsbegrip. Wel is onderkend dat een volledige stand-still van het groepsrisico bij gelijktijdige groei van luchtvaart en bevolking niet realistisch is. Het beleid is daarom gericht op het beheersen van risico's binnen een breder stelsel, waarbij het individueel risico normstellend is en het groepsrisico een rol speelt in de bestuurlijke afweging, onder meer in relatie tot ruimtelijke ordening.

- b. Als het groepsrisico ondervangen wordt door het sturen door deze risico's onderdeel te maken van de ruimtelijke ontwikkeling, is het dan correct dat dit alleen werkt voor nieuwe ontwikkelingen en niets zegt over de risico's voor mensen die wonen en werken in de al bestaande bebouwing? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat betekent de sterke toename van het vliegverkeer dan voor hen?

Antwoord

Het is zo dat ruimtelijke ordeningsinstrumenten vooral effectief zijn bij nieuwe ontwikkelingen, omdat daarbij gestuurd kan worden op locatie en dichtheid van bebouwing. Voor bestaande situaties zijn de mogelijkheden beperkter. Dit betekent dat mensen in bestaande bebouwing in zekere mate blootgesteld blijven aan ontwikkelingen in het luchtverkeer. Om die reden wordt het luchtvaartveiligheidsbeleid niet uitsluitend gebaseerd op ruimtelijke ordening, maar ook op:

- beheersing van risico's in de luchtvaartoperatie;
- monitoring van risico's;
- hanteren van normen voor individueel risico.

Deze combinatie is bedoeld om voor zowel bestaande als nieuwe situaties een aanvaardbaar veiligheidsniveau te waarborgen.

Veiligheidsrisico's

Vraag 121

Kan de regering een duiding geven van de constatering van de Commissie MER over de veiligheid uit paragraaf 6.4 en concreet ingaan op de volgende vier passages:

²⁸⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 665, nr. 1, p. 19.

- a. «Dit resulteert in (extra) risico's voor het vliegverkeer ten opzichte van andere grote internationale luchthavens.»

Antwoord

De Commissie voor de mer refereert aan de specifieke operatie op Schiphol, waarbij preferent baangebruik, assistenten in de verkeerstoren en convergerend banen worden ingezet. Dit levert ten opzichte van andere grote luchthaven mogelijk een complexere operatie op, maar dit betekent niet dat Schiphol onveilig is. Wijzigingen in de operatie worden op verschillende manieren getoetst op veiligheid en de operatie wordt continu gemonitord op mogelijkheden om de veiligheid te verbeteren. Uit de integrale veiligheidsanalyse (IVA) blijkt dat er geen veiligheidsrisico's verbonden zijn aan wat er via deze algehele LVB-wijziging wordt vastgelegd.

- b. «In de uitgevoerde integrale veiligheidsanalyse wordt beperkt aandacht besteed aan het complexe gebruik van de luchthaven. Aan de extra risico's die de vele baancombinatiewisselingen met zich meebrengen en de afwijkende werkwijze van de verkeersleiding, wordt geen aandacht besteed. Het convergerend baangebruik wordt weliswaar genoemd, maar de extra risico's ervan zijn onvoldoende in kaart gebracht.»

Antwoord

De OVV heeft in 2017 een rapport uitgebracht over de veiligheid op luchthaven Schiphol. In dit rapport stonden meerdere aanbevelingen om de complexiteit van Schiphol te verminderen. De afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen getroffen om tegemoet te komen aan deze aanbevelingen. In de laatste evaluatie van de OVV-aanbevelingen in 2022 is geconcludeerd dat het merendeel van deze aanbevelingen is opgevolgd.²⁸⁷ In de uitgevoerde IVA is getoetst in hoeverre de voorgenomen maatregelen in de algehele LVB-wijziging gevolgen zouden hebben voor de integrale veiligheid op Schiphol. Uit de IVA bleek dat er geen veiligheidsrisico's verbonden zijn aan de voorgestelde wijziging van het LVB.

- c. «Het MER maakt ook niet duidelijk wat de invloed van het LVB 2026 (nieuwe stelsel van geluidshandhavingspunten) is op de vliegveiligheid.»

Antwoord

Het mer gaat alleen over externe veiligheid en niet over vliegveiligheid (IVA). De externe veiligheid gaat over het risico voor mensen in de omgeving van Schiphol om slachtoffer te worden van een vliegtuigongeval. In het LVB wordt dit risico via verschillende indicatoren en normen beoordeeld. Het huidige stelsel bevat geen expliciete grenswaarde voor groepsrisico. Het LVB bevat wél een norm voor het Totaal Risico Gewicht (TRG) en daarnaast wordt het groepsrisico berekend en beoordeeld in het kader van het MER. Het TRG is een maat voor het totale externe-veiligheidsrisico van het vliegverkeer als geheel. Het wordt bepaald door de kans op een ongeval per vliegtuigbeweging, en het totale (maximale) startgewicht van alle vliegtuigbewegingen in een jaar. Tegelijkertijd is het TRG wél genormeerd (grenswaarde), waardoor het fungeert als een plafond voor het totale risico.

- d. «De integrale veiligheidsanalyse, en daarmee het MER, missen de benodigde diepgang. Het is in ieder geval nodig om beter inzicht te krijgen in het effect van het LVB 2026 (inclusief de alternatieven) op de vliegveiligheid en om daarbij mogelijke maatregelen in beeld te brengen voor de verbetering van de veiligheid.»

²⁸⁷ Kamerstukken II, 2021–22, 29 665, nr. 419.

Antwoord

Het verbeteren van de vliegveiligheid is geen doel van de algehele LVB-wijziging. Schiphol is een veilige luchthaven en de operatie wordt continu gemonitord op mogelijkheden om de veiligheid te verbeteren, maar dat gebeurt naast het proces van een LVB-wijziging. De maatregelen in de voorliggende LVB-wijziging zijn getoetst op mogelijke gevolgen voor de vliegveiligheid. Dit is gedaan door middel van de IVA. Hieruit blijkt dat er geen veiligheidsrisico's aan verbonden zijn.

Vraag 122

De Commissie mer stelt in haar rapport in paragraaf 6.4.2. ook het volgende:

«De unieke vliegveiligheidssituatie op Schiphol komt niet in de luchtvaart-ongevallenstatistiek terug, omdat Schiphol de enige grote luchthaven ter wereld is die op deze wijze te werk gaat. In andere woorden, er zijn feitelijk te weinig data om risico's van veelvuldige dagelijkse baanwisselingen te berekenen.» Kunnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Schiphol dan wel betrouwbare conclusies trekken over de veiligheid van Schiphol voor de omgeving? En als dit inzicht zo beperkt is, op welke manier kan dan worden voldaan aan de vereisten van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in haar zorgplicht voor omwonenden?

Antwoord

Het MER gaat over externe veiligheid en niet over vliegveiligheid. De externe veiligheid gaat over het risico voor mensen in de omgeving van Schiphol om slachtoffer te worden van een vliegtuigongeval. In het LVB wordt dit risico via verschillende indicatoren en normen beoordeeld. Het huidige stelsel bevat geen expliciete grenswaarde voor groepsrisico. Het LVB bevat een norm voor het Totaal Risico Gewicht (TRG) en daarnaast wordt het groepsrisico berekend en beoordeeld in het kader van het MER. Het TRG is een maat voor het totale externe-veiligheidsrisico van het vliegverkeer als geheel. Het wordt bepaald door de kans op een ongeval per vliegtuigbeweging, en het totale (maximale) startgewicht van alle vliegtuigbewegingen in een jaar. Het TRG is genormeerd middels een grenswaarde, waardoor het fungeert als een plafond voor het totale risico. Vliegveiligheid is geen onderdeel van de onderzoeksmethodiek van het MER. De effecten van de maatregelen van de algehele LVB-wijziging zijn gecontroleerd door middel van een Integrale Veiligheidsanalyse (IVA). Hieruit blijkt dat er geen veiligheidsrisico's aan verbonden zijn.

Gebaseerd op het MER en de IVA, kan het ministerie betrouwbare conclusies trekken over de effecten van de algehele LVB-wijziging op externe veiligheid en vliegveiligheid.

Vraag 122

In 2017 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) de veiligheid van het vliegverkeer op Schiphol onderzocht en geconcludeerd dat de veiligheidsrisico's op Schiphol structureel moeten worden verminderd. De OVV had met name zorgen over de grote complexiteit van de operatie op Schiphol, voortkomend uit de indeling van Schiphol met kruisende landingsbanen en de vele piekmomenten om snelle overstaptijden te kunnen bieden. In bedoeld rapport heeft de OVV acht belangrijke aanbevelingen gedaan. Deze zijn vervolgens door de sector en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat omgezet in een twintigtal (andere) aanbevelingen, die dus niet per se alles afdekken en ook niet 1:1 herleidbaar zijn. In 2024 en 2025 is daarbij gesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat de meeste aanbevelingen adequaat zijn opgevolgd. Dit als beoordeeld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en sector zelf en de daartoe behorende onderzoeksbureaus. De

grote vraag is echter of de OVV deze mening deelt. En of hij – inmiddels negen jaar verder – van mening is dat de overheid gedaan heeft wat nodig is om zijn serieuze zorgen over de vliegveiligheid weg te nemen. Daarover hebben genoemde leden de volgende vragen:

- a. Is de regering bereid de OVV zelf om zijn reflecties te vragen over de opvolging van de aanbevelingen uit 2017 en deze Kamer daarover te informeren? Waarbij met nadruk de originele aanbevelingen van de OVV zelf bedoeld worden, niet de vertaling daarvan door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de sector.

Antwoord

De Onderzoeksraad Voor de Veiligheid (OVV) is een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk van de Nederlandse overheid en andere partijen opereert. De raad besluit zelf welke voorvallen en onderwerpen zij onderzoekt. Naar de opvolging van de aanbevelingen zijn drie onafhankelijke evaluaties uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus. Rondom de uitvoering van de eerste evaluatie in 2019 heeft de OVV ambtelijk laten weten dat een dergelijk onderzoek niet op de planning stond. Bij de tweede evaluatie uit 2022, heeft de OVV desgevraagd informeel aangegeven dat zij geen actieve rol voor zichzelf ziet in de evaluatie.

De OVV heeft in het rapport «Veiligheid Vliegverkeer Schiphol» uit 2017 acht hoofdaanbevelingen, met daaronder 17 deelaanbevelingen gegeven aan de sectorpartijen en aan de Staatssecretaris van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu om de veiligheid op Schiphol verder te verbeteren. De aanbevelingen richten zich op onder meer de operatie, de samenwerking tussen de partijen op Schiphol, op de regierol en eindverantwoordelijkheid van het ministerie voor het systeem van luchtvaartveiligheid en op het toezicht. In de evaluaties is gekeken naar de oorspronkelijk aanbevelingen van de OVV

Sinds het verschijnen van het OVV-rapport hebben het ministerie en betrokken partijen met prioriteit invulling gegeven aan de opvolging van de aanbevelingen. Uit de tweede evaluatie in 2022 blijkt dat merendeel van de OVV-aanbevelingen adequaat zijn opgevolgd. Binnenkort worden de Kamers geïnformeerd over de opvolging van de overige drie deelaanbevelingen die destijds als gedeeltelijk adequaat opgevolgd zijn beoordeelt. Het Ministerie van IenW zet zich in om de veiligheid in de luchtvaart continu te verbeteren.

- b. Op welke manier zijn de zorgen en aanbevelingen van de OVV geadresseerd in het voorliggende ontwerpbesluit? Wat immers het eerste nieuwe wettelijk kader wordt dat sinds die tijd van kracht zal worden. Welke concrete maatregelen worden nu geïmplementeerd die voortkomen uit dat advies?

Antwoord

In deze algehele LVB-wijziging worden geen aanbevelingen van de OVV vastgelegd. Zoals in het antwoord bij a is aangegeven, is de opvolging van de aanbevelingen van de OVV een continu proces geweest sinds de verschijning van het rapport.

- c. Kan de regering de OVV ook verzoeken wat hij – binnen dat kader – vindt van het voorliggende ontwerpbesluit? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering deze Kamer daarover informeren?

Antwoord

De Onderzoeksraad Voor de Veiligheid is een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk van de Nederlandse overheid en andere partijen opereert. De Raad besluit zelf welke voorvallen en onderwerpen zij onderzoekt.

Vraag 123

Genoemde leden lezen dat de ILT – als eigen inspectiedienst van de regering – in de HUF-checklist onder vraag 4 «Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vastgelegd?» het volgende stelt: *«Nee, de voorwaarden waar Schiphol aan moet voldoen voordat er een koninklijk besluit wordt genomen zijn onvoldoende scherp en duidelijk in de artikeltekst/NvT opgenomen. Voor de duidelijkheid naar alle partijen toe is dat wel noodzakelijk. De ingrediënten worden in de NvT op verschillende plekken genoemd. Beter is om ze samen te vatten als harde criteria: «Het koninklijk besluit wordt niet eerder genomen dan nadat:*

1. *artikel 4.2.1 tweede lid, artikel 4.2.2 tweede lid en artikel 4.2.3a structureel wordt nageleefd en;*
2. *het behalen van de geluidsdoelstelling die ten grondslag ligt aan het Balanced Approach (BA) proces formeel is vastgesteld en;*
3. *de luchthaven Schiphol alle overige grenswaarden uit dit Luchthavenverkeerbesluit aantoonbaar naleeft en;*
4. *voor de luchthaven Schiphol een natuurvergunning is vastgesteld en;*
5. *de luchthaven Schiphol deze natuurvergunning aantoonbaar naleeft»*

Aandachtspunt bij 2: Om deze stap te kunnen uitvoeren is het belangrijk om vast te leggen hoe het halen van de BA doelen wordt gemonitord. Wat telt mee en wat niet? Hoe scherp zijn de gesloten convenanten en bestuurlijke afspraken? Ten aanzien van dit onderdeel bestaat het risico dat artikel 4.2.3b ten onrechte in werking treedt. Dit doet afbreuk aan de handhaafbaarheid en aan het vertrouwen in de overheid. Als er geen duidelijke kaders zijn over hoe de BA doelen worden gemonitord kan er geen onderbouwde conclusie worden opgesteld over het al dan niet behalen van de BA doelen.»

Daarover de volgende vragen:

- a. Waarom stelt de regering dit allemaal niet – zoals de ILT adviseert – daadwerkelijk als harde voorwaarden voordat het voorliggende ontwerpbesluit tot koninklijk besluit gemaakt kan worden?

Antwoord

De voorwaarden voor inwerkingtreding van het koninklijk besluit over de gefaseerde terugkeer zijn duidelijk. De 20% geluidsreductie moet zijn gehaald en vast moet staan dat de stappen passen binnen de stikstofruimte van Schiphol. Naar aanleiding van de voorhangprocedure in de Tweede Kamer geldt er een aanvullende voorhangprocedure van 4 weken voorafgaande aan inwerkingtreding van het koninklijk besluit.

- b. Welke van deze punten zijn volgens de regering essentieel om voor het van kracht worden van dit LVB gerealiseerd te hebben?

Antwoord

De punten zijn allemaal randvoorwaardelijk voor het inwerkingtreden van het artikel over de gefaseerde terugkeer door middel van een koninklijk besluit. Dit is niet voorafgaand aan het inwerkingtreden van het LVB.

- c. Kan de regering per punt aangeven wat de huidige status is? En in het geval punten nog niet gerealiseerd zijn, wanneer de regering uiterlijk kan garanderen dat dit wel het geval zal zijn en hoe zij dit van plan is te gaan afdwingen?

Antwoord

Zie ook onder b, de punten zijn randvoorwaardelijk voor inwerkingtreding van het artikel met gefaseerde terugkeer door middel van een koninklijk besluit. Op dit moment zijn deze punten nog niet ingevuld, maar het is noodzakelijk dat deze punten worden ingevuld voordat de systematiek met gefaseerde terugkeer kan ingaan.

- d. Kan de regering reflecteren op de zinsnede dat de vermeende vrijblijvendheid van een en ander «*afbreuk doet aan de handhaafbaarheid en aan het vertrouwen in de overheid*»?

Antwoord

Het beeld dat deze voorwaarden vrijblijvend zijn wordt niet herkend.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van BBB

Met grote belangstelling hebben de leden van de BBB-fractie kennisgenomen van de brief van de Minister van I&W. Naar aanleiding van dit schrijven hebben de leden van de BBB-fractie de volgende vragen.

Vraag 1

Schiphol koopt stikstofrechten op van agrarische bedrijven (externe saldering) om de eigen natuurvergunning voor de luchthaven rond te rekenen. Kan de regering aan de leden van de fractie van de BBB-fractie toelichten of dit een uitzondering is op het feit dat stikstofruimte altijd eerst ten goede moet komen aan natuur? Als deze uitzondering hier geldt, waarom geldt deze uitzondering dan niet in andere gevallen zoals bij de PAS-melders?

Antwoord

De Minister van LNV 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. In deze passende beoordeling zal Schiphol mitigerende maatregelen betrekken, zoals de beëindiging van agrarische activiteiten (externe saldering). Royal Schiphol Group N.V. heeft hiertoe zelfstandig overeenkomsten gesloten met agrarische bedrijven, waarin is overeengekomen dat deze bedrijven hun activiteiten vrijwillig (geheel of gedeeltelijk) beëindigen.

De wetgeving biedt ruimte voor mitigatie op basis van extern salderen. Dit blijkt onder meer uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag van juni 2025 over de natuurvergunning Schiphol²⁸⁸. Een voorwaarde is wel dat wordt voldaan aan de eisen die gelden voor mitigerende maatregelen, waaronder het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Dit vereiste betekent dat een maatregel alleen als mitigerende maatregel voor een project mag worden ingezet, als kan worden onderbouwd dat deze maatregel niet nodig is om de Natura 2000-doelen te bereiken. De additionaliteitstoets komt aan de orde bij het verlenen van een natuurvergunning en geldt ook voor Schiphol. De verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling, inclusief toets aan additionaliteit, geldt niet voor (een wijziging van) een LVB.

Aan het legaliseren van PAS-melders wordt gewerkt binnen het Programma Maatwerk PAS-melders (PMP), de opvolger van het legalisatieprogramma PAS-meldingen dat in 2022 is vastgesteld. Dit programma is vastgesteld op 26 juni 2026²⁸⁹ en biedt PAS-melders een maatwerkaanpak, waarbij per bedrijf wordt bekeken welke van de vier oplossingsrichtingen het beste past: intern salderen (reductie binnen de eigen bedrijfsvoering), extern salderen (reductie op een andere locaties),

²⁸⁸ <https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/rechtbanken/rechtbank-den-haag/nieuws/2025/06/rechtbank-vernietigt-natuurvergunning-schiphol>

²⁸⁹ *Kamerstukken II*, 35 334, nr. 448.

(gedeeltelijke) beëindiging van de activiteit, of verplaatsing naar een locatie waar vergunningverlening mogelijk is. Om een oplossing voor alle PAS-melders te bereiken, worden ondernemers persoonlijk begeleid en kunnen zij gebruikmaken van subsidieregelingen, zoals de Regeling Provinciale Maatregelen PAS-melders (RPMP). Legalisatie van PAS-melders via de route van extern salderen is naar verwachting slechts in een enkel geval mogelijk. Daarbij wordt de depositiedaling als gevolg van maatregelen die de overheid treft, ingezet als mitigerende maatregel, bijvoorbeeld via het stikstofregistratiesysteem (SSRS) of provinciale doelenbanken. De veehouders waarmee Schiphol een overeenkomst heeft gesloten, doen niet mee aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderij (Srv) of één van de landelijke beëindigingsregelingen veehouderijen (Lbv of Lbv+). Deze maatregelen die de overheid neemt, zijn in beeld om met prioriteit PAS-meldingen te legaliseren, mits de depositiedaling door deze maatregelen niet nodig is voor de natuur. De mitigerende maatregelen die Schiphol neemt, zijn bij rijk en provincies dus niet in beeld als maatregelen voor het legaliseren van de PAS-melders. De maatregelen die Schiphol heeft genomen zitten het legaliseren van de PAS-melders niet in de weg.

Vraag 2

Door de regels van het preferentieel baangebruik, waarbij het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS) zogenaamd de hinder over dichtbevolkte gebieden moest beperken, zijn de secundaire banen veel vaker ingezet. Hierdoor is de overlast verplaatst naar gemeenten in de regio en het buitengebied, zoals Uithoorn. Wat gaat dit LVB betekenen voor deze gebieden?

Antwoord

Met de voorgenomen wijziging van het LVB worden de baangebruikregels vastgelegd en komen er veel meer handhavingpunten in een groter gebied rond de luchthaven. De baangebruikregels zorgen ervoor dat zoveel mogelijk die start- en landingsbanen worden ingezet die zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving opleveren. De suggestie dat de regels voor baangebruik leiden tot een toename van het gebruik van de secundaire banen wordt niet herkend.

Het klopt dat het gebruik van de secundaire banen is toegenomen. Sinds 2010 is de operatie op Schiphol gegroeid 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. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een toename van het gebruik van de secundaire banen.

Ten tijde van het anticiperend handhaven waren de baangebruikregels leidend. Met het ontwerpbesluit worden juist de grenswaarden leidend. Dat is belangrijk met het oog op de rechtsbescherming van omwonenden. De grenswaarden zijn bepaald uitgaande van de operatie die past bij de operatie waarvoor de balanced approach-procedure is doorlopen. Dat is een situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen en hinderbeperkende maatregelen, die wordt afgehandeld conform de regels voor preferent baangebruik. De grenswaarden zorgen ervoor dat de mensen rondom (ook) de secundaire banen worden beschermd tegen een verdere toename van het gebruik van de secundaire banen.

Vergeleken met de gedoogsituatie, waarin 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren, is er sprake van een reductie van de geluidbelasting, zowel totaal als in de afzonderlijke gebieden. Hierbij geldt wel dat de vermindering niet op alle locaties in dezelfde mate plaatsvindt.

Vraag 3

In het plan staat een zogeheten groeiverdiensystematiek, waarbij de komst van stillere vliegtuigen wordt ingewisseld voor de ruimte om méér vluchten toe te laten. In hoeverre is daarbij voldoende rekening gehouden met de ergernis van meer vluchten? (De bekende Aldersparadox)

Antwoord

Erkend wordt dat omwonenden ondanks een dalende geluidsbelasting nog steeds meer hinder kunnen ervaren door een hogere vliegfrequentie. Om die reden wordt niet alle geluidswinst van stillere vliegtuigen ingezet voor groei: de helft van de geluidswinst komt ten goede aan de omgeving en de andere helft mag worden benut voor extra vliegtuigbewegingen. Uit aanvullende analyses blijkt dat de geluidbelasting in alle gemeenten daalt, ondanks de groeistappen in het verkeersvolume. De veronderstelling is dat de 50/50-verdeling voldoende waarborg biedt om de hinder voor de omgeving verder te verminderen, ook wanneer het aantal vluchten toeneemt. Bovendien kan de systematiek pas in werking treden nadat het volledige geluidsdoel behaald is.

Overigens zal het kabinet tot slot invulling geven aan de afspraak uit het coalitieakkoord dat Schiphol in de nacht in 2030 50% stiller is dan in 2024. Hiervoor zal een balanced approach-procedure doorlopen worden.

Vraag 4

Als uiteindelijk besloten wordt dat Schiphol (tijdelijk) niet verder kan groeien wat ziet de regering dan als mogelijk alternatief?

Antwoord

In het LVB is een systematiek van gefaseerde terugkeer opgenomen tot 500.000 vliegtuigbewegingen. Dit is het aantal dat bij benadering pre-Covid (2018–2019) al op Schiphol werd gevlogen, de facto is er dus ook met dit perspectief geen sprake van verdere groei van Schiphol. Deze kan worden geactiveerd als er door de sector meer verstillings wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld als gevolg van verdere vlootvernieuwing) dan de door het kabinet ten doel gestelde geluidreductie van 20% van het aantal ernstig gehinderden en woningen.²⁹⁰ Als de sector deze extra verstillings niet realiseert, en dus het geluidsdoel niet behaald is, kan er niet worden gegroeid naar 500.000 vliegtuigbewegingen. Het kabinet werkt verder aan een nieuw stelsel voor de regulering van vliegtuiggeluid. Onder dit nieuwe stelsel wordt ook een mogelijkheid ingebouwd voor perspectief voor de sector. Dit wordt nog uitgewerkt. Zoals toegezegd in het Commissiedebat Luchtvaart van 21 april 2026 in de Tweede Kamer wordt de Kamer voor het einde van het jaar geïnformeerd over het nieuwe stelsel.

Vraag 5

De eigen toezichthouder (de ILT) waarschuwt in een HUF-toets dat de regels en uitzonderingen rondom het baangebruik niet handhaafbaar zijn en dat ze mogelijkheden voor handhaving missen, zoals een directe bestuurlijke boete. In hoeverre deelt de regering de zorgen van het ILT en wat gaat de regering doen met de bevindingen van de HUF-toets?

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

²⁹⁰ Kamerstukken II, 2024–25, 29 665, nr. 556 en 564.

de algehele LVB-wijziging zoals aangeven in paragraaf 5.3 van de Nota van Toelichting.

Het is voor de ILT-Luchtvaartautoriteit niet mogelijk direct een bestuurlijke boete op te leggen bij een overschrijding van grenswaarden. Hiervoor biedt de Wet luchtvaart geen grondslag. Om de ILT-Luchtvaartautoriteit de mogelijkheid te geven om dit te doen, of aanvullende handhavingsmogelijkheden te geven, moet de Wet luchtvaart worden aangepast. Bij het ontwikkelen van een nieuw stelsel voor vliegtuiggeluid, waarvoor een wijziging van de Wet luchtvaart is vereist, wordt gekeken naar ruimere mogelijkheden voor de ILT-Luchtvaartautoriteit om direct een bestuurlijke boete te kunnen opleggen. Evenwel acht het ministerie de middelen die de ILT-Luchtvaartautoriteit met deze ontwerp wijziging van het LVB heeft, voldoende om effectief haar taken uit te voeren.

Vraag 6

Door de onzekerheid over de nieuwe geluidscontouren en de verplichte cumulatie van luchtvaartgeluid dreigt de woningbouw in gemeenten als Haarlemmermeer in de toekomst tot stilstand te komen. Is hier overleg over met de betreffende gemeenten? Wat gaat de regering doen om stagnatie te voorkomen?

Antwoord

Het huidige Luchthavenindelingsbesluit (LIB) stamt uit 2003, en strookt al enige tijd niet meer met de huidige vliegoperatie. In sommige gebieden zijn de beperkingen te strikt, in een enkel gebied zou met de huidige vliegoperatie een iets striktere beperking moeten gelden. Zodra het ontwerp LVB is vastgesteld, kan het LIB worden aangepast op de nieuwe situatie. Medio vorig jaar heeft het kabinet besloten om parallel aan de wijziging van het LVB ook vast het traject op te starten om het LIB te actualiseren.²⁹¹

De actualisatie van het LIB verloopt via een separaat beleidstraject. Provincies en gemeenten in de regio, waaronder de gemeente Haarlemmermeer, zijn hierbij actief betrokken. Dit neemt onduidelijkheid en onzekerheid zoveel mogelijk weg. Een belangrijk onderdeel van dit traject is het in beeld brengen van de effecten op woningbouwplannen in de regio, om ongewenste effecten op (ver) gevorderde plannen en dus stagnatie te voorkomen. Per saldo is het beeld dat er juist iets meer ruimte ontstaat in plaats van minder.

De regelgeving voor de cumulatie van geluid is opgenomen in de Omgevingswet. Over de toepassing van deze regelgeving loopt momenteel nog overleg met de regionale overheden. Dit staat los van de beperkingen die zijn vastgelegd in het LIB en van de voorliggende wijziging van het LVB. De wijziging van het LVB leidt daarom niet tot stagnatie van de woningbouwopgave.

Vraag 7

De regering kiest ervoor om in het nieuwe besluit oude handhavingspunten op te heffen en nieuwe punten in te voeren. Begrijpt de regering dat het weghalen van deze bekende punten het wantrouwen bij de burgers aanwakkert, omdat zij hierdoor de historische ontwikkeling van het geluid niet meer kunnen controleren? Kan (een deel van) de oude handhavingspunten behouden blijven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

²⁹¹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 577.

Het kabinet vindt het van groot belang dat het bepalen van de locaties van de handhavingspunten volgens vaste regels gebeurt. Dit maakt het transparant en navolgbaar waarom op sommige locaties wel handhavingspunten liggen, en op andere locaties niet. Daarbij is gekeken of de woonplaatsen-aanpak tot een set handhavingspunten leidt die overal voldoende bescherming biedt aan omwonenden. Dit is volgens het kabinet het geval. Het ligt om deze reden niet voor de hand om de oude handhavingspunten ook te behouden. Dit is niet nodig voor de bescherming van de omwonenden en zou tot willekeur leiden.

Met de voorgenomen wijziging van het LVB komen er meer handhavingspunten voor geluid, in een ruimere omgeving rondom de luchthaven. Volgens het kabinet is dit noodzakelijk om te voldoen aan de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) van 20 maart 2024. Daarin geeft de rechtbank onder andere aan dat omwonenden nu te ver van de handhavingspunten af wonen.

Het huidige LVB kent 35 handhavingspunten voor het etmaal en 25 voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur. Er is kritiek op de ligging van deze punten, onder andere omdat deze alleen dichtbij de luchthaven liggen en omdat de locaties niet altijd logisch zijn ten opzichte van de plekken waar mensen wonen (zoals bijvoorbeeld wanneer handhavingspunten liggen in weilanden, waar geen mensen wonen). Het kabinet heeft daarom gewerkt aan een nieuwe manier om de locaties voor de handhavingspunten te bepalen, die ervoor zorgt dat de locatie van de handhavingspunten volgens transparante en navolgbare regels wordt bepaald, en dat de handhavingspunten op logische plekken komen te liggen – dus daar waar mensen wonen.

De nieuwe methode heeft daarom als uitgangspunt dat alle woonplaatsen binnen de 45 dB L_{den} -contour (en de 40 dB L_{night} -contour voor de nachtperiode tussen 23.00 en 07.00 uur) in ieder geval 1 handhavingpunt krijgen in het zwaartepunt van de woonplaats (en in sommige gevallen meer). Dat is een veel groter gebied dan in het vigerende LVB. Door de ligging van de woonplaatsen als uitgangspunt te nemen voor het plaatsen van de handhavingspunten wordt ervoor gezorgd dat er een duidelijke koppeling is tussen omwonenden en de handhavingspunten en liggen de punten dicht bij waar mensen daadwerkelijk wonen. Ook zijn er vaste regels bepaald waardoor grotere woonplaatsen met veel spreiding in geluidbelasting binnen de woonplaats meer handhavingspunten toebedeeld krijgen op basis van postcodegebieden met meer dan 1.000 woningen (of stadsdelen, in het geval van Amsterdam). Als laatste stap is gekeken of met deze gestandaardiseerde regels het geheel aan handhavingspunten een passende spreiding van de handhavingspunten oplevert. Er zijn twee locaties waar gekozen is nog een extra handhavingpunt op te nemen; namelijk Assendelft en Badhoevedorp. Voor allebei geldt dat de woonplaatsen uitgestrekt zijn en dat één handhavingpunt geen recht doet aan de situatie binnen de gehele woonplaats.

Met de nieuwe methode komen er als gevolg veel meer handhavingspunten: 148 handhavingspunten voor het etmaal en 59 handhavingspunten voor de periode tussen 23.00 en 07.00 uur. De gekozen methode leidt ook tot een optimalisering van de verdeling van de punten; de gemiddelde afstand tussen omwonenden en het dichtstbijzijnde handhavingpunt is aanzienlijk kleiner dan wanneer uitgegaan wordt van een contourenbenadering (zoals in het oude stelsel) zonder dat nog veel meer handhavingspunten nodig zijn om dit te bereiken. Dat zou de operationele flexibiliteit van de luchthaven verder beperken.

Vraag 8

Bij het bepalen van de nieuwe geluidsgrenzen is bovenop alle normale schommelingen in het weer en verkeer óók nog eens een extra «statistische marge» ingebouwd, zodat de grenswaarden lokaal zelfs hoger uitvallen dan voorheen. Waarom is hiervoor gekozen?

Antwoord

De grenswaarden in het ontwerpbesluit zijn zo bepaald dat de voorgenomen operatie onder normale omstandigheden binnen de grenswaarden afgehandeld kan worden. Het gaat daarbij om praktijkvariaties in bijvoorbeeld weersomstandigheden en de toestellen die op Schiphol vliegen. Hiervoor is gekeken naar de praktijk op Schiphol in voorgaande gebruiksjaren. Er is een statistische methode gebruikt om op basis van de beschikbare gegevens tot grenswaarden te komen bij de beschouwde variaties, die in de praktijk optreden.

Er is geen sprake van extra of aanvullende marges. De methode 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 BBB-fractie spreekt over grenswaarden die lokaal hoger uitvallen dan voorheen. 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. Vergeleken 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.

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 waar de grenswaarden omhoog gaan ten opzichte van het LVB uit 2008. Hierbij geldt wel dat de vermindering niet op alle locaties in dezelfde mate plaatsvindt.

Vraag 9

In de ons omringende landen is ervoor gekozen om een deel van de nacht vrij te houden van luchtverkeer. Dit zou enorm ten goede komen aan het brede welzijn van de omwonenden. Waarom is hier in dit LVB niet voor gekozen? Is de regering bereid dit te onderzoeken?

Antwoord

In dit LVB is niet gekozen voor een vorm van nachtsluiting. Het voorliggende LVB is primair bedoeld om de bestaande juridische impasse rond Schiphol te beëindigen en de uitkomsten van de al afgeronde balanced approach-procedure vast te leggen. Hierdoor zijn er al maatregelen voor de nacht opgenomen, waaronder een verlaging van het maximum aantal nachtvluchten van 32.000 naar 27.000 per jaar en er is een ministeriële regeling van kracht die het gebruik van de meest lawaaïige typen toestellen op Schiphol in de nacht verbiedt.

Een nachtsluiting is een geluidsgelateerde exploitatiebeperking waarvoor op grond van de Europese Geluidverordening eerst een nieuwe

balanced approach-procedure zou moeten worden doorlopen. Dat traject duurt naar verwachting enkele jaren en kan vervolgens leiden tot een nieuwe wijziging van het LVB. Om die reden is ervoor gekozen de ambitie uit het coalitieakkoord om Schiphol tussen 23.00 en 07.00 uur in 2030 ten opzichte van 2024 50% stiller te maken in een afzonderlijk traject uit te werken.

Het kabinet is dus bereid om de invulling van de aanvullende verstillingsopgave in de nacht te onderzoeken, maar niet binnen het kader van dit LVB. Dat zou onderdeel moeten zijn van een afzonderlijk traject met de daarvoor vereiste procedures.

Overigens zijn de effecten van verschillende vormen van nachtsluiting al onderzocht en de resultaten hiervan zijn met de Tweede Kamer gedeeld.²⁹²

Vraag 10

Er is onder andere onvrede in de Maatschappelijke Raad Schiphol, omdat de bewoners zijn ingedeeld per baan en dus niet meer mogen meepraten over het gehele LVB. Zijn deze signalen bekend bij de regering? Wat gaat de regering doen om de ontstane onvrede te adresseren?

Antwoord

Recent hebben twee leden van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) besloten hun werkzaamheden tijdelijk neer te leggen. Zij hebben daarbij onder meer aangegeven dat zij vinden dat adviezen van de raad onvoldoende worden overgenomen door het ministerie. Er is geen sprake van dat leden uitsluitend over onderwerpen die betrekking hebben op een specifieke baan inbreng zouden mogen leveren. Leden van de MRS kunnen gevraagd en ongevraagd hun zienswijze geven op alle onderwerpen die binnen de raad aan de orde zijn.

De MRS kijkt vanuit het belang en perspectief van de omgeving naar de luchtvaart en brengt adviezen uit over hoe de kwaliteit van de leefomgeving kan worden verbeterd. Het is aan het kabinet om een weging te maken tussen al die belangen. Hoewel de adviezen van de MRS niet altijd direct worden overgenomen, zijn ze wel altijd waardevol om inzicht te krijgen in de belangen van omwonenden. Daarmee zijn ze input voor toekomstig beleid en worden ze meegewogen in beleidskeuzes, net als de perspectieven van andere partijen en belanghebbenden. Zo heeft de MRS in het verleden aandacht gevraagd voor het effect van nachtvluchten en heeft deze coalitie zich ten doel gesteld de hinder in de nacht te verminderen.

Op korte termijn zal het ministerie met het bureau van de MRS in gesprek gaan over de ontstane situatie en bezien hoe hier op een constructieve wijze mee kan worden omgegaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende ontwerp Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB 2026). Zij onderstrepen het belang van een zorgvuldige balans tussen de leefomgeving, de rechtszekerheid, de ruimtelijke opgaven en de luchtvaart, maar hebben na bestudering van de stukken nog diverse vragen en zorgen over de te volgen procedure, de juridische en methodologische houdbaarheid, de handhaafbaarheid en de uiteindelijke belangenafweging in dit besluit.

Vraag 1

²⁹² Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 529.

Ten aanzien van de gevolgde procedure merken de leden van de fractie van D66 op dat de regering – mede ingegeven door het vonnis in de procedure van de Stichting Recht op bescherming tegen Vliegtuighinder tegen de Staat (RBV-zaak) – haast lijkt te hebben om een einde te maken aan het jarenlange anticiperend handhaven en de daarmee gepaard gaande gedoogsituatie. Deze leden vragen de regering hoe de noodzaak om snel tot een oplossing te komen wordt afgewogen tegen de vereiste zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. Deze leden maken zich hier in het bijzonder zorgen over, nu er zwaarwegende kritiek ligt op de kwaliteit van het onderliggende milieueffectrapport (MER). Op welke wijze borgt de regering dat deze tijdsdruk er niet toe leidt dat er nu een onvoldoende onderbouwd besluit wordt aangenomen dat in een latere fase bij de rechter alsnog geen standhoudt? Erkent de regering dat dit zou leiden tot nog langere onzekerheid voor zowel de omwonenden als de luchtvaartsector?

Antwoord

De rechter heeft in maart 2024 uitspraak gedaan in de bodemprocedure van de stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) versus de Staat. In het vonnis werd aangegeven dat er binnen een jaar na die uitspraak de rechtsbescherming moet worden hersteld. Die deadline is overschreden, onder meer omdat zorgvuldigheid boven snelheid gaat voor het kabinet. Alle bij wet vastgelegde procedures moeten zorgvuldig doorlopen worden: de balanced approach-procedure, zienswijzeprocedure, MER en voorhang in beide kamers. Na afronding daarvan volgt nog de adviesaanvraag aan de Raad van State. Daarmee worden alle stappen die nodig zijn op een zorgvuldige en gedegen manier doorlopen.

Ook voor het MER wordt op een zorgvuldige en gedegen manier invulling gegeven aan het advies van de Commissie voor de mer. Hoe de punten uit het MER worden opgepakt is te zien in de reactienota en de aanpak herziening MER waar uw Kamer onlangs over geïnformeerd is.²⁹³

Op deze manier wordt alles gedaan om zowel voortgang te blijven boeken om de rechtsbescherming voor omwonenden te verbeteren als ook om zorgvuldig het proces te doorlopen. Dit alles om de onzekerheid voor zowel de luchtvaartsector als de omwonenden zo snel mogelijk te beëindigen. Het kabinet hanteert 1 november als deadline omdat dat de datum is waarop het nieuwe gebruiksjaar in de luchtvaart ingaat. Omwille van duidelijkheid en uitlegbaarheid van bijvoorbeeld grenswaarden in de handhavingpunten is het van groot belang dat de nieuwe regelgeving ook op die datum in gaat.

Vraag 2

Wat betreft de juridische risico's, de individuele rechtsbescherming en het toezicht, wijzen de leden van de fractie van D66 op het position paper van prof. mr. Bröring, ingediend ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst over het LVB Schiphol die op 21 april 2026 in de Kamer werd georganiseerd.²⁹⁴ Hierin wordt gesteld dat het voorliggende ontwerpLVB – inclusief de doorgroei naar 500.000 vliegbewegingen – gezien kan worden als een «witwasoperatie» van een ruim vijftien jaar durende illegale situatie. Hoe reflecteert de regering op deze ernstige kwalificatie aangaande de rechtsstatelijkheid van dit besluit?

Antwoord

Het kabinet hecht uiteraard waarde aan alle adviezen en neemt deze mee in de besluitvorming. Het Kabinet neemt wel afstand van het standpunt

²⁹³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. CB.

²⁹⁴ Raadpleegbaar via: link.

dat er sprake is van een witwasoperatie. De groei naar 500.000 vliegtuigbewegingen is het gevolg van een door alle destijds betrokken stakeholders bij het Aldersakkoord. Ook de Hoge Raad (arrest 12 juli 2024) neemt als referentiepunt voor de vraag wanneer sprake is van een exploitatiebeperking het aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000. Een beperking daarvan – naar aanleiding van een geluidsgerelateerde actie – is alleen toegestaan na het doorlopen van de balanced approach procedure. Voor de integrale herziening van het LVB geldt dat hier gedegen onderzoek aan ten grondslag ligt. Daarnaast kan met de inwerkingtreding van dit LVB de gedoogsituatie beëindigd worden. Ook wordt het koninklijk besluit dat de doorgroei naar 500.000 vliegtuigbewegingen mogelijk maakt, in het kader van voorhang aangeboden aan de Tweede Kamer. Hoewel vooraf harde juridische garanties niet te geven zijn, is het kabinet van oordeel dat met dit LVB de rechtsbescherming van de omwonenden afdoende wordt geborgd.

Vraag 3

Deze leden merken daarbij op dat de tijdelijke wijziging van het LVB bij de uitspraak van 11 maart 2026 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog is vernietigd wegens een gebrekkige onderbouwing. Welke harde juridische garanties kan de regering de Kamer geven dat het huidige voorstel juridisch robuuster is opgebouwd en dat de individuele rechtsbescherming van de omwonenden nu wel afdoende wordt geborgd, zoals de rechter in het RBV-vonnis eiste?

Antwoord:

Met dit LVB worden de door de Afdeling bestuursrechtspraak geconstateerde motiveringsgebreken hersteld. Voor dit LVB is, anders dan bij het versnelde LVB, een MER opgesteld. Ook kent het een eigen gelijkwaardigheidsonderbouwing. Uit deze onderbouwing vloeit voort dat het integrale LVB per saldo een beter beschermingsniveau biedt dan het eerste LVB uit 2004. Daarnaast wordt het aantal handhavingspunten uitgebreid van 35 tot 148 op het etmaal en van 25 tot 59 in de nacht. Het kabinet ziet een stelsel met veel meer geluidgrenswaarden in handhavingspunten als de manier om de lokale rechtsbescherming te borgen en zo te voldoen aan het RBV-vonnis.

Vraag 4

In dit kader uiten de leden van de fractie van D66 tevens grote zorgen over het oordeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die oordeelt dat voorliggend ontwerpbesluit deels niet handhaafbaar is.¹⁰⁵ De ILT wijst er immers op dat het LVB geen opties biedt om aan het eind van het jaar een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen wanneer de luchthaven de regels overtreedt.²⁹⁵ Waarom ontbreekt deze handhavingsbevoegdheid, die de ILT in vergelijking met andere domeinen als «uitzonderlijk» kwalificeert? Op welke wijze denkt de regering bovendien over de ingebouwde uitzonderingsmogelijkheid voor de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) om af te wijken van het preferentieel baangebruik? Op welke wijze kan de regering de rechtsbescherming van omwonenden garanderen als er via dergelijke complexe uitzonderingsbepalingen een systeem wordt gecreëerd waarop de toezichthouder naar eigen zeggen in de praktijk geen afgewogen controle kan uitoefenen?

Antwoord

In de ontwerpwijziging van het LVB is opgenomen dat de luchthaven gedurende het gebruiksjaar rapporteert over de «Zich Ontwikkellende Geluidbelasting» (ZOG). De ZOG maakt inzichtelijk hoeveel van de verwachte geluidbelasting in een handhavingspunt op een bepaald

²⁹⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, BV, bijlage, p. 2 en 4.

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. 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 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. De grenswaarden voor geluid worden na de wijziging van het LVB weer gehandhaafd door de ILT-Luchtvaartautoriteit. In het LVB zullen de regels voor preferentieel baangebruik worden 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. De uitzonderingsregels hebben betrekking op momenten dat bijvoorbeeld groot-, jaarlijks regulier en ander onderhoud van toepassing is en de operaties doorgang moeten blijven vinden. Tevens is het mogelijk dat baangebruik moet worden aangepast indien veranderende meteorologische omstandigheden zich voordoen.

Vraag 5

Met het oog op de onderliggende Milieueffectrapportage (MER) hebben de leden van de D66-fractie ernstige twijfels over de gekozen methodologie en de aansluiting met de Balanced Approach-procedure. De Commissie MER signaleert een fundamentele mismatch: het ontwerpLVB gaat uit van 478.000 vluchten, maar dit exacte volume en het bijbehorende maatregelenpakket uit de Balanced Approach-procedure zijn niet als apart beoordeeld alternatief in het hoofdrapport van de MER in beeld gebracht. In de reactienota van 19 juni jongstleden geeft de regering aan niet het advies van de MER te willen volgen om het alternatievenon-

derzoek te verbreden. Hoe verwacht de regering dat de Kamer kan instemmen met een besluit waarvan de daadwerkelijke, maximale milieueffecten niet helder en navolgbaar zijn getoetst? Waarom is in de Balanced Approach-procedure wel gesproken over een (gedeeltelijke) nachtsluiting als relevante maatregel om hinder te beperken, maar is deze optie in het alternatievenonderzoek van de MER vervolgens geheel buiten beschouwing gelaten?

Antwoord

Het kabinet begrijpt de zorgen van de leden van de D66 fractie als het gaat over het inzichtelijk maken van de volledige milieueffecten van het voorgenomen besluit. Het kabinet vindt het vanzelfsprekend ook belangrijk om op een juiste manier aan het advies van de Commissie voor de mer tegemoet te komen. Alle effecten van het voorgenomen besluit zullen, gebruikmakend van het advies van de Commissie voor de mer, zo goed mogelijk in de herziening van het hoofdrapport worden opgenomen en waar nodig worden aangevuld.

Juist daarom zal het kabinet met betrekking tot de alternatievenafweging het hoofdrapport van het MER herzien en aanvullen met toelichting over de afweging van alternatieven die heeft plaatsgevonden in het kader van de balanced approach-procedure. Dit gaat om het doorlopen proces, de beschouwde alternatieven en de selectie van de maatregelen, op basis van de balanced approach-stukken. Er worden geen nieuwe alternatieven onderzocht, omdat dat vanwege bindende Europese regelgeving geen maakbare alternatieven zijn. Dit wordt in het MER onderbouwd.

Voor wat betreft de (gedeeltelijke) nachtsluiting zal dit ook in het MER worden aangevuld met de (verwijzing naar de) resultaten van de impactanalyse die eerder is uitgevoerd.

Als het gaat over de werking van het MER geldt dat er is gewerkt met een bandbreedte van de voorgenomen activiteit. Het klopt dat dit een andere werkwijze is dan normaal gesproken bij een MER. Dit komt omdat de balanced approach-procedure ten tijde van het opstellen van het MER nog niet was afgerond. Daarom is in het MER de bandbreedte bepaald van de te verwachten milieueffecten van de voorgenomen activiteit. De bandbreedte is gebaseerd op een boven- en ondergrens van de voorgenomen activiteit:

- Bovengrens: de situatie met 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht, zonder (additionele) geluidsbeperkende maatregelen uit de balanced approach-procedure.
- Ondergrens: de situatie met 460.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 27.000 in de nacht, met geluidsbeperkende maatregelen uit de balanced approach-procedure.

Deze bandbreedte geeft een totaaloverzicht van te verwachten effecten van de impact van de voorgenomen activiteit.

Aanvullend is in het rapport «grenswaardenscenario» beoordeeld wat de milieueffecten voor de situatie bij 478.000 bewegingen is (de exacte uitkomst van de balanced approach-procedure). Wederom zal, net als bij de alternatieven, naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer bij de herziening van het MER de conclusies van het rapport «grenswaardenscenario» worden opgenomen in het hoofdrapport.

Op deze manier zorgt het kabinet voor een herziening van het MER waarin het advies van de Commissie voor de mer is verwerkt, zodat het een gedegen onderbouwing is van het besluit.

Vraag 6

Daarbij wijzen de leden op twee specifieke, grote methodische gebreken die de Commissie mer aanstipt en die de negatieve effecten van het besluit kleiner doen lijken dan ze in werkelijkheid zijn. Allereerst wordt in het MER de nieuwe situatie vergeleken met de illegale gedoogsituatie in plaats van met de legale, vigerende situatie uit het LVB 2008. Hoe kan de Kamer instemmen met een besluit waarvan de milieueffecten structureel worden onderschat doordat ze met een onwettige praktijk worden vergeleken in plaats van met de geldende wetgeving? Ten tweede kijkt het MER slechts tot het jaar 2030, terwijl Fase 3 – doorgroei naar 500.000 vluchten – naar verwachting pas na 2029 start. De Commissie adviseert de regering daarom ook om een zichtjaar te kiezen dat verder in de toekomst ligt.¹⁰⁹ In de reactienota geeft de regering aan eerst te willen onderbouwen dat er geen verslechtering plaatsvindt. Waarom kijkt de regering niet gelijk verder vooruit dan 2030, waardoor de milieueffecten van deze doorgroei buiten beeld en onbeoordeeld blijven?

Antwoord

De eerste vraag gaat over de referentie in het MER. 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. In het geval van Schiphol ligt dat ingewikkeld, omdat er naast het juridisch kader van het LVB 2008 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. Bij het construeren van de LVB-referentie is daarom niet uitgegaan van maatregelen die meer vliegtuigbewegingen binnen die grenswaarden mogelijk maken, als de implementatie daarvan onzeker is. De gekozen aanpak is daarmee juist conservatief, omdat voorkomen wordt dat het aantal vliegtuigbewegingen in de referentie wordt overschat. Dat zou immers leiden tot een onderschatting van de milieueffecten van het voornemen ten opzichte van de referentie.

Vanwege de ingewikkelde referentiesituatie voor Schiphol 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 tegemoetkomt aan de juridische complexiteit als gevolg van het anticiperend handhaven.²⁹⁶

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het MER herzien. Als onderdeel van de herziening zal de referentie LVB2008 ook in het hoofdrapport worden opgenomen, in plaats van in de deelrapporten.

Uw tweede vraag gaat over de gekozen zichtjaren in het MER. In de reactienota is daarvoor een getrapte aanpak voorgesteld waarin eerst onderzocht moet worden of er in de toekomst na 2030 een verslechtering op kan treden.

Onderzocht wordt in hoeverre er na het zichtjaar 2030 verslechtering kan optreden ten opzichte van de milieueffecten die nu voor 2030 in beeld zijn gebracht in het MER. De aanpak gaat uit van een aanvullende analyse

²⁹⁶ Kamerstukken I 2024/25, 31 936, nr. BG, bijlage 1169955, p. 10.

voor die milieueffecten waarvan nu niet bij voorbaat uitgesloten kan worden dat de effecten op lange termijn kunnen toenemen. De verwachting is dat dit met name geldt voor de NO_x-emissies. In kader van het MER zal dan een aanvullende analyse worden uitgevoerd naar de mogelijke trend in NO_x-emissies na 2030. Daarbij wordt ook gekeken hoe deze trend zich verhoudt tot de uitgangspunten voor de huidige MER-berekening van de NO_x-emissies in 2030. Dit zal vooral antwoord moeten geven op de vraag: is een verdere emissietoename mogelijk, en zo ja, van welke orde van grootte is deze toename. Daarbij wordt ook rekening gehouden met onzekerheden.

Als er scenario's zijn waarin NO_x-emissies kunnen toenemen ten opzichte van wat nu voor 2030 is aangenomen, dan zal worden aangegeven op welke wijze voorkomen kan worden dat dit leidt tot verslechtering. De resultaten worden opgenomen in het MER hoofdrapport. Daarbij wordt ook ingegaan op de relatie met de natuurvergunning. De te verlenen natuurvergunning moet zeker stellen dat onzekerheden over de ontwikkeling van NO_x-emissies na 2030 geen negatieve gevolgen zullen hebben op natuur. Dit zijn gescheiden trajecten, zoals bepaald door de Raad van State in de uitspraak over het versneld LVB.

Vraag 7

Ten aanzien van stikstof, natuurbehoud en uitstoot maken de leden van de leden van de fractie van D66 zich eveneens grote zorgen. Uit de Passende Beoordeling blijkt dat voor het bovengrensalternatief van 500.000 vliegtuigbewegingen een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie niet met zekerheid is uit te sluiten. Hoe rechtvaardigt de regering het faciliteren van een groei naar dit maximale aantal, wanneer de stikstofimpact en de effecten op de natuur hiermee niet sluitend zijn afgedekt? Is de regering bereid af te zien van stappen richting dit bovengrensalternatief totdat onomstotelijk en juridisch bindend vaststaat dat deze capaciteit geen negatieve gevolgen heeft voor kwetsbare natuurgebieden?

Antwoord

Uit de passende beoordeling blijkt dat in sommige scenario's van de gevoeligheidsanalyse bij 500.000 vliegtuigbewegingen aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie niet met zekerheid is uit te sluiten. Bij de hernieuwde aanvraag voor de natuurvergunning door Schiphol zal hiernaar gekeken moeten worden. De door het kabinet gepresenteerde maatregelenpakket omtrent stikstof helpt bij het additionaliteitsvereiste van deze vergunningsaanvraag. Voor het artikel over de gefaseerde terugkeer geldt, dat een voorwaarde voor inwerkingtreding is dat dit past binnen de stikstofruimte van Schiphol. Zonder de benodigde stikstofruimte zal dit artikel niet kunnen worden geactiveerd.

Vraag 8

Wat betreft de ruimtelijke ordening wijzen de leden van de leden van de fractie van D66 op de dringende signalen vanuit de gemeenten in de Schipholregio, waaronder de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en de gemeente Haarlemmermeer. Zij waarschuwen dat de ontkoppeling van het LVB en het Luchthavenindelingbesluit (LIB) de urgente regionale woningbouwopgave ernstig belemmert. Nu het LVB wel wordt gewijzigd maar het LIB niet gelijktijdig wordt geactualiseerd, ontstaat er een juridische inconsistentie waarbij de verplichte cumulatie van geluid binnen bepaalde contouren een extra blokkade vormt voor urgente woningbouwprojecten. Waarom synchroniseert de regering de actualisatie van deze besluiten niet, zodat er direct juridische zekerheid ontstaat en de broodnodige woningbouw in de regio niet verder stagneert?

Antwoord

Het huidige Luchthavenindelingenbesluit (LIB) is uit 2003, en strookt al enige tijd niet meer met de huidige vliegoperatie. In sommige gebieden zijn de beperkingen te strikt, in een enkel gebied zou met de huidige vliegoperatie een iets striktere beperking moeten gelden. Zodra het ontwerp LVB is vastgesteld, kan het LIB worden aangepast op de nieuwe situatie. Medio vorig jaar heeft het kabinet besloten om parallel aan de wijziging van het LVB ook vast het traject op te starten om het LIB te actualiseren.²⁹⁷

De actualisatie van het LIB verloopt via een separaat beleidstraject. Provincies en gemeenten in de regio, waaronder de gemeente Haarlemmermeer, zijn hierbij actief betrokken. Dit neemt onduidelijkheid en onzekerheid zoveel mogelijk weg. Een belangrijk onderdeel van dit traject is het in beeld brengen van de effecten op woningbouwplannen in de regio, om ongewenste effecten op (ver) gevorderde plannen en dus stagnatie te voorkomen. Per saldo is het beeld dat er juist iets meer ruimte ontstaat in plaats van minder.

Door het LIB direct aansluitend op de wijziging van het LVB te actualiseren, worden beide besluiten op elkaar afgestemd. Daarmee wordt de juridische basis op orde gebracht. Er is daarom geen sprake van stagnatie van de woningbouwopgave als gevolg van de voorgenomen wijziging van het LVB of de actualisatie van het LIB die momenteel wordt uitgewerkt.

Vraag 9

Tot slot dringen de leden van de D66-fractie aan op een fundamentele reflectie over de balans tussen het «beschermen» van de leefomgeving en het «benutten» van de luchthavencapaciteit. Zowel het position paper van de gemeente Haarlemmermeer als het advies van de Commissie MER leggen bloot dat het voorgestelde nieuwe normenstelsel en het Totaal Volume Geluid (TVG) dermate ruim bemeten zijn, dat de maximale grens van 500.000 vliegbewegingen zonder de inzet van extra geluidsmaatregelen al binnen de kaders past. Kan de Minister uitvoerig reflecteren op de gemaakte belangenafweging in dit besluit? Is de weegschaal in dit ontwerpLVB niet bij voorbaat al fundamenteel doorgeslagen naar het «benutten», waardoor de hoofddoelstelling om de beloofde rechtsbescherming en een daadwerkelijke verbetering van de leefomgeving voor omwonenden ten onrechte ondergeschikt is gemaakt aan de capaciteitswens van de luchtvaart? Hoe sturend en dwingend is dit nieuwe LVB 2026 daadwerkelijk nog op het behalen van de vastgestelde doelen ter bescherming van omwonenden, zoals de 20% reductie van ernstig gehinderden, wanneer de vastgestelde grenswaarden zo ruim bemeten zijn?

Antwoord

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.

²⁹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 577.

Het kabinet koestert deze bijzondere positie en wil die ook juridisch bestendigen. Maar een luchthaven die zo belangrijk is voor onze economie, kan in de ogen van het kabinet 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% groeit 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. Daarmee wordt een reductie van 15% ernstig gehinderden bereikt. 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. 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.

De uitspraak dat het TVG veel te ruim zou zijn, wordt niet herkend. In dit LVB is sprake van een drie dubbel slot op de deur als het gaat om de bescherming van omwonenden en de beperking van geluidhinder. Ten eerste het TVG, dat correspondeert met het maximale aantal van 478.000 vluchten. Ten tweede het maximale aantal vliegtuigbewegingen zelf. Ten derde de grenswaarden in de handhavingspunten die zorgen voor lokale bescherming. Ook deze waarden zijn niet te ruim. Dit valt onder andere op te maken uit de zorgen die Schiphol en LVNL hebben over deze grens-

waarden in de second opinion die zij hebben uitgevoerd. Dit LVB zorgt er daarnaast voor dat toekomstige groei boven 478.000 pas mogelijk is nadat het totale geluidsdoel van 20% is behaald. De geluidsruijnte die daarna ontstaat door verdere verstillijng van de vloot, wordt alsdan 50/50 verdeeld tussen de sector en de omgeving. Dat betekent dat in de toekomst alleen groei kan ontstaan tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen, als tegelijkertijd het TVG daalt. Het kabinet is van mening dat met al deze inspanningen de juiste balans wordt gevonden tussen benutten en beschermen.

Vraag 10

In dit licht bezien vinden deze leden het zorgwekkend dat de Minister in de brief van 15 mei jongstleden de kernkritiek van de Commissie MER, dat het stelsel onvoldoende begrenzend is, terzijde schuift met de mededeling dit beeld «niet te herkennen» en «niet direct relevant» te achten. Daarnaast geeft het kabinet in de brief aan dat de vraag of de gezondheid van omwonenden voldoende beschermd wordt een politieke afweging betreft. De leden van de D66-fractie vinden dit opvallend. In hun ogen kan dit wel alleen op een wetenschappelijke manier worden vastgesteld. Wel delen zij de mening van het kabinet dat de vraag of er een fair balance is gevonden inderdaad een politieke afweging is. Kan het kabinet toelichten wanneer de gezondheid van omwonenden in hun ogen voldoende beschermd wordt, als dit een politieke afweging is?

Antwoord

Het kabinet onderschrijft het belang van de bescherming van de gezondheid van omwonenden. Om die reden is in het Hoofdlijnenbesluit Schiphol gekozen voor een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven Schiphol en de kwaliteit van de leefomgeving. Daarbij is een breed pakket aan informatie betrokken, waaronder de resultaten van de balanced approach-procedure, de milieueffectrapportage (MER) en onderzoek naar het economisch belang van Schiphol. Hiermee hebben zowel de belangen van de leefomgeving als de economische belangen een plek gekregen in de afweging.

Het kabinet heeft vervolgens een geluidsdoel vastgesteld van onder meer 20% minder ernstig gehinderden op het etmaal en 15% minder ernstig slaapverstoorden in de nacht, bovenop autonome ontwikkelingen. De maatregelen om dit doel te bereiken zijn bepaald in het kader van de balanced approach-procedure en vormen de basis voor de normen die in het ontwerpLVB zijn opgenomen. Daarmee is Schiphol de eerste luchthaven waar minder zal worden gevlogen als gevolg van door de overheid opgelegde krimp.

Daarnaast geldt dat voor luchtverontreinigende stoffen de relatieve grenswaarden in het ontwerpLVB vooralsnog zijn gehandhaafd, omdat er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing bestaat om absolute grenswaarden voor de verschillende stoffen vast te stellen. Om de kennisbasis verder te versterken is in 2025 vervolgonderzoek naar luchtvaartemissies uitgevoerd. De Kamer is op 12 mei 2026 over de uitkomsten hiervan geïnformeerd. Onderdeel van het vervolgtraject is een adviesaanvraag aan de Gezondheidsraad.

De vraag welk beschermingsniveau passend is, maakt onderdeel uit van de bredere belangenafweging die het kabinet moet maken. Het kabinet is van oordeel dat met het vastgestelde geluidsdoel, de getroffen maatregelen en het herstel van de rechtsbescherming voor omwonenden invulling wordt gegeven aan die afweging.

Vraag 11

Hoe onderbouwt de Minister de stellige overtuiging dat de normen wel degelijk begrenzend zijn, nu dit in directe tegenspraak is met de conclusies van onafhankelijke deskundigen? Is het niet uiterst risicovol om een dergelijk zwaarwegend advies te passeren en te kiezen voor een «reparatie achteraf» door het MER onder verwijzing naar de tijdsdruk slechts «waar mogelijk aan te vullen», in plaats van het fundamenteel te herzien? Kan de Minister garanderen dat een dergelijke aanpak leidt tot een besluit dat juridisch wel standhoudt, of neemt het kabinet hier bewust een onaanvaardbaar risico op een herhaalde vernietiging door de rechter, waardoor de beloofde rechtsbescherming voor omwonenden nog verder uit zicht raakt?

Antwoord

De normen in het ontwerpLVB sluiten aan bij de situatie die is beoogd met het maatregelenpakket van de balanced approach. Het kabinet vindt het van belang om deze operatie mogelijk, maar ook niet meer dan dat. Daarom begrenzen de grenswaarden in de handhavingpunten en het Totaal Volume Geluid de operatie op een passend niveau.

Het kabinet is geen conclusies van onafhankelijke deskundigen bekend waaruit zou blijken dat de normen in de LVB-wijziging niet begrenzend zijn. Wel geeft de Commissie voor de mer aan dat dit onvoldoende onderbouwd is in het MER. Dat komt omdat de verschillende normen in de ontwerpwijziging van het LVB zijn opgenomen en toegelicht en de totstandkoming van grenswaarden is toegelicht in een separaat rapport. Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het hoofdrapport van het MER herzien en wordt onder andere op dit punt voor de passende onderbouwing gezorgd. Van het nemen van (onaanvaardbare) risico's al dan niet onder tijdsdruk is dus geen sprake.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het aangeboden ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (hierna: LVB) Schiphol en de reactienota van het ministerie op het advies van de Commissie mer. Deze leden danken de regering voor het tijdig delen van deze nota en hebben naar aanleiding van beide documenten enkele vragen.

Vraag 1

Deze leden zijn in het kader van de rechtmatigheidstoets van het LVB benieuwd naar de advisering door de Raad van State. Zij lezen bovendien dat de regering voornemens is een spoedverzoek tot advisering te doen, gezien de vereiste tijdige inwerkingtreding op 1 november aanstaande. Kan de regering aangeven hoe zij deze Kamer wil informeren en betrekken na het advies van de Raad van State over het LVB? Kan de regering bovendien concreet aangeven wat de gevolgen zouden zijn als de voorhangprocedure niet voor de zomer kan worden afgerond?

Antwoord

De Raad van State adviseert het kabinet over algemene maatregelen van bestuur, zoals onderhavige wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB). Na ontvangst van het advies zal het kabinet in het nader rapport gemotiveerd uiteenzetten hoe met de opmerkingen van de Raad van State wordt omgegaan en welke gevolgen deze hebben voor het ontwerpbesluit. De reactie op het advies wordt vastgelegd in een nader rapport, waarna het besluit kan worden vastgesteld en gepubliceerd en in werking kan treden. Desgewenst kan ik de Kamer het advies van de Raad van State doen toekomen na ontvangst daarvan. Bovendien publiceert de Afdeling

Advisering van de Raad van State elk uitgebracht advies op de website van de Afdeling.

Wanneer de voorhangprocedure niet is afgerond kan de ontwerpwijziging van het LVB niet worden aangeboden aan de Raad van State ter advisering. Afronding van de voorhangprocedure voor het zomerreces is van belang zodat de Raad van State tijdig om advies kan worden gevraagd. Deze termijn is nodig om de LVB-wijziging per 1 november in werking te kunnen laten treden. Uit de uitspraak in de RBV-zaak van maart 2024 volgt dat er binnen een jaar moest worden gezorgd voor herstel van rechtsbescherming. Inmiddels is deze termijn ruim gepasseerd. Er moet zo spoedig mogelijk een LVB worden verankerd om de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen en te zorgen voor juridische duidelijkheid rond Schiphol. Een gebruiksjaar in de luchtvaart start op 1 november. Dit is een belangrijk moment waarbij logischerwijs het LVB kan ingaan. Dit omdat de normen in het LVB voor een gebruiksjaar gelden.

Vraag 2

Deze leden constateren in het rapport van de Commissie mer dat auteurs aandacht vragen voor de cumulatieve gevolgen voor de milieu en natuurdruk in het LVB. Het LVB en andere besluiten zouden niet op elkaar aansluiten, waardoor de maximale effecten op milieu en natuur niet in beeld zijn. Kan de regering aangeven hoe zij hierin meer samenhang gaat aanbrengen?

Antwoord

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het MER herzien. Op vrijdag 19 juni jl. is de aanpak voor de herziening van het MER met uw Kamer gedeeld. Hierin is gedetailleerd beschreven welke werkzaamheden voorzien zijn om invulling te geven aan het advies.²⁹⁸

Om invulling te geven aan de kritiek dat besluit en milieuonderzoeken niet op elkaar aan zouden sluiten wordt een onderdeel «LVB» toegevoegd aan het MER met de bedoeling om de navolgbaarheid te verbeteren. In dit hoofdstuk wordt aangetoond dat het LVB-scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen binnen de bandbreedte van de onderzochte effecten past. Daarnaast wordt onder andere opgenomen een toelichting op de gefaseerde terugkeer naar 500.000 vliegtuigbewegingen en een beschrijving van eventuele ontwikkelingen na 2030 (in relatie tot de grenswaarden in het LVB). Verder worden aanvullende analyses uitgevoerd, waaronder aanvullend onderzoek of na het zichtjaar 2030 verslechtering van milieueffecten kan optreden (en aanvullende analyse indien dat het geval is).

Vraag 3

Met het oog op de cumulatieve gevolgen voor milieu en natuur vragen deze leden af hoe dit LVB zich verhoudt tot de geplande vliegbewegingen op Lelystad Airport. In hoeverre hangt de groei van Schiphol samen met de geplande opening van burgerluchtvaart op Lelystad Airport?

Antwoord

Het LVB voor Schiphol staat los van het openen van Lelystad Airport voor burgerluchtvaart. Het voorliggende LVB is primair bedoeld om de bestaande juridische impasse rond Schiphol te beëindigen en de uitkomsten van de afgeronde balanced approach-procedure vast te leggen. Groei van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol binnen dit LVB is alleen mogelijk nadat het totale geluidsdoel van 20% is gehaald, en als aan alle bestaande wettelijke kaders wordt voldaan. Concreet betekent

²⁹⁸ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. CB.

dit dat Schiphol binnen de geluidsruimte moet blijven die in dit LVB wordt vastgelegd, met een dalend Totaal Volume Geluid, en dat het daarnaast binnen de grenzen moet blijven van de stikstofruimte waarover zij beschikt.

Ook is in het coalitieakkoord 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.

Voor zowel Schiphol als Lelystad Airport loopt daarnaast een aparte procedure om te komen tot een natuurvergunning, waarbij de luchthavens eigenstandige mitigerende maatregelen treffen.

Vraag 4

In hoeverre laat de regering in kaart brengen wat de gevolgen van de wensen in het LVB zijn voor de milieu en natuurruimte voor opening van Lelystad Airport voor militaire en burgerluchtvaart? Kan de regering aangeven of er nog milieu en natuurruimte is voor opening van Lelystad Airport wanneer toestemming wordt verkregen voor de uitbreidingswensen in het LVB Schiphol?

Antwoord

De voorgenomen activiteit op Schiphol staat los van de mogelijkheden voor opening van Lelystad Airport voor militaire en burgerluchtvaart binnen de wettelijke kaders voor natuur. Er zijn dus geen gevolgen van het LVB voor de milieu en natuurruimte voor opening van Lelystad Airport voor militaire en burgerluchtvaart.

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. In het kader van deze aanvraag zal Schiphol moeten aantonen dat significante negatieve gevolgen voor alle relevante Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Daartoe neemt Schiphol mitigerende maatregelen.

Voor de exploitatie van Lelystad Airport is ook een natuurvergunning vereist. Lelystad Airport doorloopt een aparte procedure om te komen tot deze natuurvergunning, waarbij de luchthaven eigenstandig mitigerende maatregelen treft.

De trajecten om te komen tot een natuurvergunning voor Schiphol en Lelystad Airport zijn gescheiden trajecten. De ruimte van de mitigerende maatregelen die Schiphol treft wordt niet ingezet voor Lelystad Airport.

Vraag 5

In het licht van voorgaande lazen deze leden in de media berichten over de laagvliegroutes rondom Lelystad Airport. De provincie Gelderland zou van het Rijk de garantie hebben gekregen dat er geen laagvliegroutes over die provincie zullen komen voor burgerluchtvaart vanaf en naar Lelystad Airport. Wat zijn de gevolgen hiervan voor andere provincies rondom Lelystad Airport, zoals Overijssel met de steden met woongebieden in de

gemeenten Steenwijkerland, Kampen, Dalfsen en Zwolle? Kan de regering aangeven wanneer de besluitvorming voor nieuwe laagvliegroutes voor Lelystad Airport zal plaatsvinden? Hoe worden de laagvliegroutes van Schiphol en het voorliggende LVB daarbij betrokken?

Antwoord

De term «laag vliegen» is een term uit het politieke discours Lelystad waarmee bedoeld wordt dat het vertrekkend Lelystad-verkeer zonder aanvullende instructie onder het luchtruim moest blijven dat primair gebruikt wordt door Schiphol-verkeer. De Kamer refereerde hiermee aan horizontaal vliegen op 6.000 voet (1.800 meter hoogte).

Op alle aansluitende routes van Lelystad Airport naar het hogere luchtruim is sprake van ongehinderd klimmen en dalen. Dit geldt voor alle provincies en niet alleen voor de provincie Gelderland. De routes zijn reeds vastgesteld. Op de ligging en het gebruik van de vliegroutes heeft uitvoerige participatie plaatsgevonden.

De minimum vlieghoogten en bijbehorende afwijkingen bij Schiphol zijn vastgelegd in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol. Continu dalen vanaf 6.000 voet (1.800 meter hoogte) wordt voor Schiphol in de Hoger Naderen projecten van de Luchtruimherziening vormgegeven.

Vraag 6

In hoeverre is afstemming van beide laagvliegroutes noodzakelijk voor de te verkrijgen milieu en natuurtoestemmingen?

Antwoord

In het kader van de aanvraag van de natuurvergunning voor zowel Schiphol als Lelystad Airport worden de gevolgen van de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld gebracht (passende beoordeling). Daarbij wordt uitgegaan van actuele gegevens over de vliegroutes.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdD

Vraag 1

In hoeverre wordt met de WHO-waarden voor geluidshinder van vliegverkeer rekening gehouden? Heeft overschrijding van die waarden gevolgen? Zo ja, welke. Zo nee, welke overschrijding van welke andere waarden heeft wel gevolgen?

Antwoord

De WHO-richtlijnen zijn door de WHO 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 gezondheidskundige 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 meegenomen, maar ook alle andere belangen die hierdoor geraakt worden. Het is, tegen die achtergrond, niet realistisch om de geluidbelasting door vliegverkeer voor alle woningen te reduceren tot onder de WHO-advieswaarde van 45 dB L_{den}. Hetzelfde geldt overigens voor weg- en spoorverkeer. De Tweede Kamer is hierover in maart 2023 uitgebreid geïnformeerd.²⁹⁹

²⁹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 383, nr. 404.

Het kabinet heeft eerder een geluidsdoel vastgesteld van onder meer 20% minder ernstig gehinderden en 15% minder ernstig slaapverstoorden, bovenop autonome ontwikkelingen. Deze doelstellingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemaakte belangenafweging. Bij de totstandkoming van het ontwerpLVB is gebruikgemaakt van de milieueffectrapportage, de balanced approach-procedure en andere onderzoeken naar de effecten van luchtvaart op de leefomgeving en gezondheid.

Overschrijding van WHO-richtlijnen heeft geen directe juridische gevolgen. De juridische gevolgen zijn gekoppeld aan de normen die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Voor Schiphol betreft dit onder meer de grenswaarden in de handhavingspunten, de regels voor preferentieel baangebruik, de normen voor het Totaal Volume Geluid (TVG) en de overige milieu en veiligheidsnormen uit het LVB. Indien deze normen worden overschreden of dreigen te worden overschreden, moeten beheersmaatregelen worden getroffen en kan de Inspectie Leefomgeving en Transport handhavend optreden.

Tegelijk is bij de totstandkoming van het LVB wel rekening gehouden met de adviezen van de WHO. Zo is bij de keuze voor de locatie van de handhavingspunten aangesloten bij contouren die corresponderen met de WHO-advieswaarden. Hierdoor worden in het ontwerpLVB handhavingspunten opgenomen in alle woonplaatsen binnen de 45 dB L_{den} -contour voor het etmaal en de 40 dB L_{night} -contour voor de nacht. Daarmee wordt een groter gebied beschermd dan in het huidige LVB.

Vraag 2

Aangenomen dat de WHO-waarden in het LVB 2026 niet als grenswaarden zijn gehanteerd, waarom is dat niet gebeurd? Zijn er aanwijzingen dat de door de WHO geadviseerde waarden te hoog zijn? Zo ja, op grond van welke onderzoeken wordt dat geconcludeerd?

Antwoord

Zoals bij voorgaand antwoord is aangegeven zijn de WHO-richtlijnen voor luchtvaartgeluid niet als grenswaarden in het ontwerpLVB opgenomen. Dat hangt niet samen met een oordeel dat deze waarden te hoog zouden zijn. De WHO-richtlijnen zijn gezondheidkundige advieswaarden die inzicht geven in de relatie tussen blootstelling aan geluid en gezondheidseffecten. Zij hebben echter geen juridische status binnen het Nederlandse stelsel voor de regulering van Schiphol.

Bij de totstandkoming van het ontwerpLVB is gebruikgemaakt van een bredere set aan informatie, waaronder de milieueffectrapportage, de balanced approach-procedure en onderzoek naar de effecten van luchtvaart op de leefomgeving en gezondheid. Op basis daarvan heeft het kabinet een belangenafweging gemaakt en een geluidsdoel vastgesteld van onder meer 20% minder ernstig gehinderden en 15% minder ernstig slaapverstoorden, bovenop autonome ontwikkelingen.

Tegelijkertijd volgt uit de WHO-richtlijnen niet rechtstreeks welke normen juridisch moeten worden vastgelegd in het LVB. De vaststelling van normen in het LVB maakt onderdeel uit van de bredere afweging van verschillende publieke belangen, waaronder gezondheid, leefomgeving, internationale bereikbaarheid en economische belangen.

Vraag 3

Acht de RIVM de door de WHO geadviseerde waarden voor vliegtuigeluidhinder volgens de regering te hoog? Zo ja, op grond van welke argumenten is dat oordeel geveld? Welke landen hanteren de door de

WHO geadviseerde waarden voor vliegtuig-geluidhinder wel als grenswaarden.

Antwoord

Het RIVM heeft advies uitgebracht over de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid uit 2018 en het kabinet heeft haar reactie gegeven op dat advies.³⁰⁰ Het RIVM doet in haar rapport geen uitspraak over de vraag of 45 L_{den} te hoog of te laag zou zijn. De WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid gelden voor de Europese regio. Er zijn het ministerie geen Europese landen bekend waar de WHO-advieswaarden zijn omgezet naar grenswaarden.³⁰¹

Vraag 4

Zijn er handhavingspunten waar de daarvoor vastgestelde grenswaarden hoger zijn dan de door de WHO geadviseerde waarden? Zo ja, welke punten zijn dat precies? Waarom is een hogere grenswaarde vastgesteld. Kunt u per handhavingspunt aangeven waarom die hogere grenswaarde is vastgesteld.

Antwoord

Zoals bij de antwoorden bij vraag 1 en 2 is aangegeven zijn de WHO-richtlijnen geen juridisch bindende normen en zijn daarom niet als grenswaarden in het LVB opgenomen. De grenswaarden in de handhavingspunten zijn gebaseerd op de omvang van de operatie na afronding van de Balanced Approach procedure. Immers: de operatie die volgt uit de Balanced Approach procedure moet mogelijk worden gemaakt in dit LVB. Deze grenswaarden zijn vervolgens vastgesteld volgens de wettelijk voorgeschreven rekenmethoden.

Wel is bij de keuze voor de locatie van de handhavingspunten aangesloten bij contouren die corresponderen met de WHO-advieswaarden. Hierdoor zijn handhavingspunten opgenomen in alle woonplaatsen binnen de 45 dB L_{den}-contour voor het etmaal en de 40 dB L_{night}-contour voor de nacht.

Er is geen één-op-één vergelijking gemaakt tussen de WHO-richtlijnen en de vastgestelde grenswaarden per handhavingspunt. De hoogte van de grenswaarden wordt bepaald door de berekende geluidbelasting op de betreffende locatie. Een overzicht van de vastgestelde grenswaarden per handhavingspunt is opgenomen in het ontwerpLVB.

Vraag 5

Klopt het dat op veel nachtpunten de grenswaarden die bij het LVB 2026 zijn vastgesteld, liggen rond 42–49 dB L_{night}, dus vele dB hoger dan de WHO-waarde? Is onderzocht welke impact dat op de beleving en gezondheid van de bewoners in die gebieden heeft? Zo nee, waarom niet. Zo ja, wat zijn de resultaten van die onderzoeken in hoe is daar rekening mee gehouden bij het vaststellen van de grenswaarden?

Antwoord

De WHO-richtlijnen voor luchtvaartgeluid zijn gezondheidkundige advieswaarden en zijn niet als juridische grenswaarden in het LVB opgenomen. De grenswaarden in de handhavingspunten zijn daarom niet vastgesteld door deze één-op-één te relateren aan de WHO-richtwaarden.

Wel is bij de keuze voor de locatie van de handhavingspunten aangesloten bij contouren die corresponderen met de WHO-advieswaarden. Hierdoor zijn in het ontwerpLVB handhavingspunten opgenomen in alle

³⁰⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 383, nr. 404.

³⁰¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 936, nr. 984.

woonplaatsen binnen de 45 dB L_{den} -contour voor het etmaal en de 40 dB L_{night} -contour voor de nacht.

De uiteindelijke locatie van de handhavingspunten wordt bepaald op basis van de ligging van het zwaartepunt van woonplaatsen die (geheel of gedeeltelijk) binnen de 45 L_{den} -contour liggen of 40 L_{night} -contour voor de nacht). Vanwege deze keuze zal de grenswaarde in het handhavingspunt altijd hoger liggen dan de WHO-advieswaarden. De beschermende werking van het handhavingspunt strekt zich dankzij deze keuze feitelijk uit over de hele woonkern of stadswijk.

Vraag 6

Kan de regering bevestigen dat als de WHO-waarde met 9 db(A) wordt verhoogd, het aantal personen die ernstige hinder ervaren wordt verhoogd van 1 op de 10 naar ongeveer 1 op de 4 à 5? Zo nee, wat is dan het gevolg en hoe is dat berekend?

Antwoord

De WHO adviseert de geluidbelasting door vliegverkeer te reduceren tot onder 45 L_{den} op woningen. Het WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid uit 2018 bevat geen adviezen over het aantal personen dat ernstige hinder ervaart dat is gebaseerd op een blootstelling aan geluid, noch adviezen over hoe dat zou moeten worden bepaald. De kans dat een persoon ernstige geluidhinder ervaart vanwege luchtverkeer van en naar Schiphol is onlangs opnieuw bepaald door het RIVM (zie kamerbrief van 30 juni j.l.). Op basis hiervan is de kans dat iemand blootgesteld aan 54 dB (de WHO-waarde van 45 dB verhoogd met 9 dB) L_{den} vanwege luchtverkeer van en naar Schiphol ernstige geluidhinder ervaart 31%.

Vraag 7

Kan de regering bevestigen dat + 9 dB(A) akoestisch een groot effect heeft en dat dit ongeveer acht keer zoveel geluidenergie impliceert omdat decibels logaritmisch zijn? Zo nee, wat is dan het gevolg en hoe is dat berekend?

Antwoord

Ja, natuurkundig gezien is een 9 dB toename (of afname) hetzelfde als nagenoeg een 8 keer grotere verhouding aan bijvoorbeeld energie.

Vraag 8

Kan de regering bevestigen dat in de WHO-systematiek ernstige hinder ook een gezondheidskundig relevant effect heeft omdat het niet alleen gaat om irritatie, maar om verstoring van leefkwaliteit, stress, dagelijkse activiteiten, buiten zitten, gesprekken, concentratie en rust. Kan de regering bevestigen dat het RIVM bij vliegtuiggeluid dat veel hoger is dan de WHO- en door het RIVM gehanteerde normen, ernstige slaapverstoring, stress, verhoogd risico op hart- en vaatziekten en leerprestaties bij kinderen als relevante effecten noemt? Zijn die gegevens gebruikt bij het vaststellen van geluids-grenswaarden op de verschillende handhavingspunten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze is met die gevolgen rekening gehouden.

Antwoord

De WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid uit 2018 vonden voldoende bewijs voor de stelling dat luchtverkeer leidt tot ernstige geluidhinder en slaapverstoring. Dit bewijs werd onvoldoende gevonden voor andere effecten van luchtverkeer. Hiermee is niet gezegd dat deze effecten niet optreden, enkel dat bewijslast ontbreekt of, en zo ja, in welke mate het optreedt.

De WHO-richtlijnen voor luchtvaartgeluid zijn gezondheidkundige advieswaarden en zijn niet als juridische grenswaarden in het LVB opgenomen. De grenswaarden in de handhavingspunten zijn daarom niet vastgesteld door deze één-op-één te relateren aan de WHO-richtwaarden.

Wel is bij de keuze voor de locatie van de handhavingspunten aangesloten bij contouren die corresponderen met de WHO-advieswaarden. Hierdoor zijn in het ontwerpLVB handhavingspunten opgenomen in alle woonplaatsen binnen de 45 dB L_{den} -contour voor het etmaal en de 40 dB L_{night} -contour voor de nacht.

Vraag 9

In de toelichting van het besluit wordt het volgende opgemerkt:

«Bij de regulering van de luchthaven moet rekening worden gehouden met universele rechten, waaronder mensenrechten op basis van het EVRM. Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat, hoewel het EVRM geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving bevat, een individu dat rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan ontlelen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen. Uit het verdrag volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt.»

Acht de regering het hiermee in overeenstemming dat bij veel handhavingspunten grenswaarden worden gehanteerd die veel hoger zijn dan de door de WHO/RIVM geadviseerde grenswaarden? Impliceert dit dat aan burgers rechtens geluidshinder mag worden toegebracht, die in het licht van verantwoorde grenswaarden als onrechtmatig zou moeten worden geoordeeld? Hoe groot is het risico dat burgers die geluidshinder ondervinden van vliegtuiglawaai bij de rechter gelijk krijgen als zij aanvoeren dat de in het LVB 2026 vastgestelde grenswaarde met het oog op de gevolgen daarvan een onrechtmatige daad is?

Antwoord

De richtwaarden van de WHO zijn niet juridisch bindend en worden niet zonder meer één-op-één vertaald naar wettelijke normen.

Uit artikel 8 EVRM volgt dat de overheid gehouden is een effectief niveau van bescherming te bieden tegen ernstige hinder die het privéleven en het woongenot aantast. Tegelijkertijd laat het EVRM ruimte voor beleidsvrijheid bij de inrichting en regulering van complexe maatschappelijke voorzieningen zoals luchthavens. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent in dat verband dat staten een ruime beoordelingsmarge toekomt. Dat wettelijke grenswaarden hoger liggen dan gezondheidkundige advieswaarden betekent op zichzelf niet dat sprake is van een onrechtmatige situatie of een schending van artikel 8 EVRM. De juridische beoordeling is afhankelijk van de concrete omstandigheden, waaronder de ernst, duur en frequentie van de hinder, de getroffen mitigerende maatregelen en de zorgvuldigheid en motivering van de besluitvorming.

Vraag 10

Is in overeenstemming met artikel 191 lid 2 VWEU bij het vaststellen van de grenswaarden getoetst aan het voorzorgsbeginsel? Zo nee, levert dat dan een juridisch gebrek op? Zo ja, kan de regering aangeven op welke wijze die toetsing heeft plaatsgevonden en op grond van welke argumenten is geconcludeerd dat de in het besluit gehanteerde grenswaarden in het licht van het voorzorgsbeginsel verantwoord zijn? Kunt u

in uw antwoord ingaan op de eisen die in de rechtspraak worden afgeleid uit het voorzorgsbeginsel en hoe is getoetst of aan die eisen door de regering is voldaan?

Antwoord

Artikel 191 lid 2 VWEU bepaalt dat het EU-milieubeleid is gebaseerd op o.a. het voorzorgsbeginsel. Lidstaten zijn daaraan gebonden voor zover zij binnen de werkingssfeer van het Unierecht handelen, met name wanneer zij EU-richtlijnen uitvoeren of binnen door EU-recht geharmoniseerde kaders besluiten nemen. Artikel 191 lid 2 VWEU is dus relevant voor het LVB Schiphol voor zover het besluit uitvoering geeft aan of raakt aan geharmoniseerd EU-milieurecht. In dat opzicht moet het voorzorgsbeginsel worden meegewogen bij de totstandkoming en toetsing van de geluidnormering. Het is echter geen bepaling die zelfstandig en volledig het nationale normeringsniveau dicteert: de concrete invulling van grenswaarden blijft grotendeels aan de lidstaat, binnen de grenzen van EU-recht en de algemene beginselen daarvan.

In lijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU vereist het voorzorgsbeginsel dat bij wetenschappelijke onzekerheid passende en evenredige maatregelen worden getroffen. Die afweging is onderdeel geweest van de totstandkoming van de grenswaarden, waarbij ook uitvoerbaarheid en andere maatschappelijke belangen zijn meegewogen.

Vraag 11

Kan de regering bevestigen dat het bepaalde in de artikelen 7 en 37 van het EU-handvest niet opzij gezet kan worden door voorschriften van de Verordening (EU) nr. 598/2014 inzake de geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens? Zo nee, op grond van welke argumenten komt de regering dan tot die conclusie? Kan de regering daarbij betrekken of die verordening gerekend moet worden tot het zogeheten secundair recht dat niet in strijd mag komen met het Europese primaire recht?

Antwoord:

De EU-geluidsverordening maakt deel uit van het secundaire Unierecht en werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Zij dient in overeenstemming te zijn met het primaire Unierecht, waartoe ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie behoort.

In de Hoofdlijnenbrief 2022 kondigt het toenmalige kabinet het besluit aan dat een nieuwe balans moest worden gevonden tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. De vertaling hiervan leidde tot de vaststelling van een geluidsdoel, waardoor de geluidhinder zowel op het etmaal als in de nacht moest worden beperkt. De vaststelling van het geluidsdoel heeft plaatsgevonden met inachtneming van alle verschillende betrokken belangen. Vervolgens is een balanced approach-procedure doorlopen om in kaart te brengen welke maatregelen konden worden opgelegd om de geluidhinder voor omwonenden te doen afnemen. De Staat heeft ook bij de uitvoering van de EU-Geluid-verordening gehandeld in overeenstemming met het EU-Handvest.

Vraag 12

Kan de regering bevestigen dat met het vaststellen van het NNHS het geldende recht zoals vervat in LVB 2008 niet opzij is gezet? Zo nee, op grond van welke argumenten oordeelt de regering dat het NNHS de rechtsgevolgen die voortvloeien uit het LVB 2008 heeft gewijzigd? Zo ja, kan de regering dan bevestigen dat voor de toepassing van artikel 8.17, zevende lid van de Wet luchtvaart het LVB 2008 als referentie dient te worden genomen? Is het LVB 2008 door de regering bij de toetsing die dat

voorschrift verlangt, als referentie genomen? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, deelt de regering dan het oordeel van de leden van de PvdD-fractie dat het LVB 2026 onrechtmatig is vastgesteld?

Antwoord

Het kabinet stelt voorop dat het LVB 2008 het geldende recht vormt. De daarin opgenomen grenswaarden en handhavingssystematiek zijn leidend voor toezicht en handhaving. Daarnaast is sprake van anticiperend handhaven. Anticiperend handhaven betekent nadrukkelijk niet dat het LVB 2008 buiten werking is gesteld of dat van alle daarin opgenomen normen wordt afgeweken. Indien zich overschrijdingen voordoen die niet binnen de toepassing van anticiperend handhaven vallen, kan daartegen handhavend worden opgetreden. De suggestie dat het geldende recht niet zou worden toegepast, wordt dan ook niet gevolgd.

Voor de toepassing van artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart is het LVB 2008 als geldend juridisch referentiekader gehanteerd. Dit besluit vormt het vigerende normatieve kader waarin de grenswaarden en handhavingssystematiek zijn vastgelegd. Voor zover wordt gesuggereerd dat een ander juridisch kader had moeten worden toegepast, wordt dat niet gevolgd.

Tenslotte deelt het kabinet niet het standpunt dat het LVB 2026, wanneer dit wordt vastgesteld, onrechtmatig is.

Vraag 13

Kan de regering bevestigen dat To70 – blijkens notities van 8 februari 2023 en van 3 mei 2023 – in opdracht van het Ministerie van IenW heeft onderzocht hoeveel vliegtuigbewegingen op de luchthaven Schiphol geoorloofd zullen zijn als het anticiperend handhaven wordt beëindigd en weer wordt gevlogen met inachtneming van de grenswaarden voor geluid uit het LVB 2008.

Antwoord

Ja, onderzoeksbureau To70 heeft onderzocht hoeveel vliegtuigbewegingen op jaarbasis kunnen worden afgehandeld binnen de milieuruimte van het LVB 2008.

Vraag 14

Kan de regering bevestigen dat To70 heeft geconcludeerd dat bij naleving van LVB 2008 er ruimte is voor maximaal 410.000 vliegbewegingen en dat de Staat die conclusie bij de behandeling van het kort geding dat geleid heeft tot de uitspraak van de Voorzieningenrechter op 5 april 2023 heeft onderschreven? Zo ja, hoe verantwoordt de regering dan in het licht van de toepasselijkheid van artikel 8.17, zevende lid van de Wet luchtvaart dat in de LVB 2026 wordt uitgegaan van 478.000 en 500.000 mogelijke vliegtuigbewegingen?

Antwoord

Ja, dit klopt. In het kader van het MER heeft onderzoeksbureau To70 deze analyse opnieuw uitgevoerd met de meest recente inzichten over de operatie op Schiphol. Hieruit blijkt dat zonder stuurmaatregelen in de operatie 294.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zijn binnen de handhavingpunten van het LVB 2008.

Artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart bepaalt dat elk LVB een gelijkwaardige of betere bescherming moet bieden dan het eerste LVB. Dat is het LVB uit 2003. Hiervoor wordt gekeken hoeveel ernstig gehinderden en geluidbelaste woningen binnen de normen van het LVB 2003 waren toegestaan; de zogenaamde gelijkwaardigheidscriteria en hoeveel

dat is bij de ontwerpwijziging van het LVB. Er wordt dus geen vergelijking gemaakt met het LVB 2008 of het aantal vliegtuigbewegingen van het LVB 2008.

De toets van gelijkwaardige bescherming is in het kader van het MER uitgevoerd en terug te vinden op pagina 27 van het hoofdrapport:

Tabel 3-2: Toets aan de gelijkwaardigheidscriteria (woning- en inwonersituatie 2024)

Aspect	Criterium	Norm	VA _{bg}	VA _{reg}
Geluidbelasting	Aantal woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) L _{den} of meer	12.900	7.900	6.200
	Aantal ernstig gehinderden met een geluidbelasting van 45 dB(A) L _{den} of meer	307.500	222.500	184.000
	Aantal woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) L _{night} of meer	16.300	6.600	3.900
	Aantal ernstig slaapverstoorden met een geluidbelasting van 40 dB(A) L _{night} of meer	53.000	23.300	15.200
Externe veiligheid	Aantal woningen met een plaatsgebonden risico van 10 ⁻⁶ of hoger	2.320	913	542
Lokale luchtkwaliteit	Uitstoot van stikstofoxide (NO _x) in gram per ton MTOW	72,6	70,2	70,4
	Uitstoot van Vluchtige Organische Stoffen (VOS) in gram per ton MTOW	9,2	5,5	4,9
	Uitstoot van zwaveldioxide (SO ₂) in gram per ton MTOW	5,7	5,7	5,6
	Uitstoot van fijnstof (PM ₁₀) in gram per ton MTOW	0,4	0,2	0,2

Uit de tabel blijkt dat de voorgenomen activiteit op alle aspecten voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria.

Vraag 15

Kan de regering bevestigen dat de Afdeling Bestuursrechtspraak RvS in haar uitspraak van 11 maart 2026 verwezen heeft naar antwoorden op Kamervragen waarin de Minister aangeeft dat bij het geldende stelsel 400.000 tot 420.000 vliegtuigbewegingen aanvaardbaar zijn.

Antwoord

In haar uitspraak van 11 maart 2026 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in rechtsoverweging 14.8 verwezen naar de beantwoording van Kamervragen van het lid Van Raan van 17 november 2023 (Kamerstukken II, 2023/24, nr. 838). Bij die beantwoording is, in antwoord op de vraag (4) of binnen het LVB 2008 feitelijk maar 400.000 tot 420.000 vliegtuigbewegingen passen, geantwoord dat dit inderdaad zo eerder is gesteld op basis van een inschatting door onderzoeksbureau To70 van het jaarvolume dat mogelijk is binnen de grenswaarden in handhavingspunten uit het LVB (2008). Bij deze beantwoording is verwezen naar het onderliggende rapport van To70.

Vraag 16

Kan de regering bevestigen dat bij toepassing van artikel 8.17, zevende lid Wlv in het LVB 2026 niet kan worden uitgegaan van de toelaatbaarheid van een aantal vliegtuigbewegingen van 478.000 of hoger, nu volgens het op dit moment geldende stelsel van LVB 2008 moet worden uitgegaan van een maximum van 410.000/420.000 vliegtuigbewegingen zoals gebleken is uit de bevindingen van To70 en uit de hiervoor bedoelde antwoorden op Kamervragen.

Antwoord

In artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart is bepaald dat een gewijzigd luchthavenverkeerbesluit een beschermingsniveau moet bieden voor 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 beschermingsniveau van het eerste luchthavenverkeerbesluit uit 2004. Toetsing aan de zogenoemde gelijkwaardigheidscriteria houdt niet in dat uitsluitend een vergelijking wordt gemaakt tussen het aantal vliegtuigbewegingen dat mogelijk was op basis van een voorgaand luchthavenverkeerbesluit en een voorgesteld luchthavenverkeerbesluit. De toets komt neer op beantwoording van de vraag of dat van het nieuwe voorgestelde luchthavenverkeerbesluit een totale bescherming (per saldo en op jaarbasis) voor de omgeving van de luchthaven Schiphol uitgaat die minimaal van een gelijk niveau is als het eerste luchthavenbesluit uit 2004. Daarbij worden verschillende indicatoren in ogenschouw genomen. Uit het rapport «Grenswaardenscenario LVB Schiphol 2026» dat onderdeel uitmaakt van de aan uw Kamer toegezonden stukken over de ontwerpwijziging volgt dat het voorgestelde luchthavenverkeerbesluit per saldo een beter beschermingsniveau biedt dan het eerste luchthavenbesluit uit 2004.

Vraag 17

In de toelichting staat het volgende (onderstreping/vet toegevoegd):
«*De grenswaarden in de handhavingspunten zijn opnieuw bepaald **opdat ze passen** bij de operatie en de nieuwe situatie met 478.000 vliegtuigbewegingen op het etmaal waarvan maximaal 27.000 in de nacht, en bij de toepassing van de overige afspraken uit de BA-procedure (zoals vlootvernieuwing), uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de regels voor preferent baangebruik.*»

Kan de regering bevestigen dat de grenswaarden op de handhavingspunten zijn bepaald om 478.000 vliegtuigbewegingen mogelijk te maken en niet gegrond zijn op een onderzoek en afweging van welke waarde met het oog op de bescherming tegen geluidshinder van bewoners rond de handhavingspunten dient te worden aangehouden? Zo nee, op grond van welke argumenten komt u tot dat oordeel? Zo ja, hoe groot is dan het risico dat de rechter de in het LVB 2026 vastgestelde grenswaarden onrechtmatig zal oordelen omdat niet voldaan is aan de plicht tot evenredige belangenafweging

Antwoord

Het uitgangspunt voor het ontwerpLVB is het maatregelenpakket dat voortvloeit uit de balanced approach-procedure en het daarbij behorende geluidsdoel van onder meer 20% minder ernstig gehinderden en 15% minder ernstig slaapverstoorden, bovenop autonome ontwikkelingen. De grenswaarden zijn vervolgens vastgesteld op basis van de omvang van de operatie die uit deze afweging voortvloeit. Daarmee maken de grenswaarden deze operatie mogelijk en tegelijkertijd wordt de operatie op dit niveau begrensd.

Bij de totstandkoming van het ontwerpLVB zijn de resultaten van de balanced approach-procedure, de milieueffectrapportage en onderzoek naar de effecten op de leefomgeving en de economie betrokken. Daarmee hebben zowel de belangen van de leefomgeving als de economische belangen een plaats gekregen in de afweging. Het kabinet is van oordeel dat het ontwerpLVB daarmee voldoet aan de vereiste belangenafweging en dat de grenswaarden onderdeel vormen van het beschermingsniveau dat met het besluit wordt geboden.

Het is uiteindelijk aan de rechter om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van een vastgesteld besluit. Het kabinet heeft het ontwerpLVB gebaseerd op de uitkomsten van de doorlopen procedures, de beschikbare onderzoeken en de gemaakte belangenafweging en ziet daarom geen aanleiding om te veronderstellen dat de grenswaarden om de genoemde reden onrechtmatig zouden zijn.

Vraag 18

Kan de regering bevestigen dat veel minder vliegtuigbewegingen naar verwachting mogelijk zullen zijn indien op alle handhavingspunten als grenswaarde de door de WHO geadviseerde waarden worden aangehouden, en dat dat ook aan de orde is als de RIVM-waarden worden gehanteerd? Wat zal bij benadering het aantal vliegtuigbewegingen zijn, dat mogelijk is met inachtneming van de grenswaarden?

Antwoord

Wanneer op alle handhavingspunten een grenswaarde zou gelden op basis van de WHO-advieswaarde (45 dB L_{den}), dan zou aanmerkelijk minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn. Welke aantallen dan mogelijk zouden zijn is niet onderzocht. Wel is duidelijk dat als ook dichtbij de luchthaven 45 dB L_{den} als maximale grenswaarde zou gelden, er geen normale operatie mogelijk meer zou zijn.

Vraag 19

In de toelichting wordt gesteld dat «het LVB ook een maximaal aantal vliegtuigbewegingen en een Totaal Volume Geluid (TVG) kent waarmee de totale geluidruimte is genormeerd». In hoeverre wordt de totale geluidruimte «genormeerd» door het bepalen van het maximaal aantal vliegtuigbewegingen. Wat is de relatie tussen het aantal vliegtuigbewegingen en het TVG.

Antwoord

De combinatie van TVG en aantallen vliegtuigbewegingen zorgt ervoor dat de hoeveelheid geluid als gevolg van het aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen wordt beperkt. Immers TVG betreft een eendimensionale maat die kort gezegd het geluid van alle startende en landende vliegtuigen op Schiphol bij elkaar optelt. Door een grens voor TVG in te stellen in combinatie met aantallen vliegtuigbewegingen wordt ervoor gezorgd dat er én niet meer dan 478.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zijn én dat deze niet groter, zwaarder en dus meer geluid kunnen produceren. Dit wordt begrensd door de TVG.

Vraag 20

Kan de regering bevestigen dat artikel 7 Handvest EU in samenhang met artikel 8 EVRM een recht formuleert waarop iedere burger gelijkelijk aanspraak heeft? Zo nee, waarop baseert de regering die conclusie? Zo ja, kan de regering dan bevestigen dat haar conclusie, luidende «*Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen*», geldt voor iedere individuele bewoner in een gebied van een handhavingspunt waarvoor grenswaarden zijn vastgesteld? En kan de regering bevestigen dat voor de vaststelling van de eventuele aantasting van het grondrecht niet bepalend kan zijn of het maximale Totaal Volume Geluid wordt overschreden maar of de individuele bewoner te maken heeft met geluidshinder op die locatie en die voor hem persoonlijk rechtens onaanvaardbaar is?

Antwoord

Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 EVRM waarborgen het recht op eerbiediging van het privéleven, het familie- en gezinsleven en de woning. Deze rechten komen iedere persoon toe. Het betreft evenwel geen absolute rechten. De toepassing ervan geschiedt steeds in het kader van een belangenafweging tussen het individuele belang en het algemeen belang, zoals ook volgt uit vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Het is juist dat milieuhinder, waaronder geluid, emissies en geur, onder omstandigheden kan leiden tot een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de woning in de zin van artikel 7 van het Handvest en artikel 8 EVRM, indien sprake is van voldoende ernstige hinder.

Dit betekent echter niet dat iedere bewoner binnen een gebied waarvoor handhavingspunten of grenswaarden gelden zonder nadere beoordeling aanspraak kan maken op de vaststelling dat sprake is van een dergelijke inmenging. De vraag of sprake is van een inmenging dient steeds te worden beoordeeld aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval.

Voor de beoordeling of sprake is van een inmenging in het recht op eerbiediging van de woning is bepalend of de betrokkene in de concrete omstandigheden van het geval een zodanige mate van hinder ondervindt dat sprake is van een ernstige aantasting van zijn privéleven of woonsituatie.

Technische normen, zoals geluidsplafonds of volumemaatstaven, vormen daarbij een belangrijk instrument in het kader van beleid, normstelling en handhaving, maar zijn niet uitsluitend bepalend voor de vaststelling of in een individueel geval sprake is van een inmenging in een grondrecht. De beoordeling blijft derhalve afhankelijk van een weging van alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval.

Vraag 21

Klopt de volgende aanname:

*«Het TVG wordt **niet onafhankelijk** van het aantal vliegtuigbewegingen berekend. Het is juist de **opgetelde geluidbelasting van alle vliegtuigbewegingen in een gebruiksjaar**, omgerekend naar één jaargemiddelde dB-waarde. Het **TVG** is dus geen gezondheidkundige norm zoals: «boven deze waarde ontstaat onaanvaardbare hinder». Het is vooral een **rekenkundige totaalmaat voor de geluidsruimte**: de totale berekende geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer over een tijdvak/gebruiksjaar, uitgedrukt in dB(A).»*

Zo nee, waarom niet? Zo ja, dan impliceert dat toch dat de begrenzing door het TVG niet beoogt om onaanvaardbare hinder voor bewoners te voorkomen? Als dat niet wordt beoogd, hoe groot is dan het risico dat de rechter zal oordelen dat het LVB niet in overeenstemming is met de eisen die de regering rehtens in acht moet nemen als wordt beoordeeld of de inbreuk op het grondrecht van de burger in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel, met het proportionaliteitsbeginsel, met het voorzorgsbeginsel en met de eis van een fair balance?

Antwoord

TVG is een eendimensionale maat die kort gezegd het geluid van alle startende en landende vliegtuigen op Schiphol bij elkaar optelt. Samen met de norm voor het aantal vliegtuigbewegingen zorgt dit voor een begrenzing van het totale aantal geluid dat hoort bij 478.000 vliegtuigbewegingen. Hiernaast wordt er ook gezorgd voor een lokale begrenzing van het geluid door de introductie van 148 handhavingspunten op het etmaal en 59 in de nacht. Deze combinatie, alsook de baangebruikregels van het nieuwe normen- en handhavingstelsel, zorgt voor een begrenzing van geluid en daarmee de hinder rondom Schiphol.

De vraag of het Luchthavenverkeerbesluit voldoet aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit, voorzorg en fair balance wordt door de rechter niet uitsluitend beoordeeld aan de hand van de aard van het TVG. De beoordeling ziet op het gehele stelsel van maatregelen en de motivering daarvan. Daarbij is van belang dat de wetgever en regelgever

inzichtelijk maken welke belangen zijn afgewogen, welke effecten op de leefomgeving worden verwacht, welke alternatieven zijn onderzocht en waarom de gekozen maatregelen passend en noodzakelijk worden geacht.

Dat het TVG een rekenkundige maat is en geen gezondheidkundige grenswaarde, brengt daarom op zichzelf niet mee dat het Luchthavenverkeerbesluit niet aan deze vereisten zou voldoen. Doorslaggevend is of het totale stelsel van normen en maatregelen voldoende bescherming biedt tegen geluidhinder en of de gemaakte afweging en onderbouwing de rechterlijke toets kunnen doorstaan.

Vraag 22

Klopt de volgende aanname:

*«Goed beschouwd wordt om tot vaststelling van het TVG te komen, eerst een bepaalde exploitatie van de luchthaven verondersteld en bij die exploitatie wordt de geluidbelasting **van alle vliegtuigbewegingen in een gebruiksjaar opgeteld en omgerekend** naar één jaargemiddelde dB-waarde waarbij gelet wordt op de hoeveelheid vliegtuigbewegingen, de vliegtuigtypen, motoren en gewichtsklassen, dag/avond/nacht, routes en baangebruik, starten of landen, vliegprofielen, meteorologische en operationele aannames en de verdeling over etmaal en nacht.»*

Zo nee, waarom klopt de aanname niet? Zo ja, dan impliceert dat toch dat de TVG dus geen grenswaarde is die tot doel heeft bewoners tegen onaanvaardbare hinder te beschermen, zodat de eis van een fair balance die bij aantasting van het grondrecht in acht moet worden genomen, niet wordt nageleefd? Welke grenswaarde in het LVB heeft dan wel het doel om die aantasting te voorkomen?

Antwoord

De aanname klopt niet; bij de TVG worden niet routes, baangebruik en meteorologische omstandigheden meegenomen. Oftewel de aspecten die de verdeling van het geluid over de omgeving bepalen. Daarnaast wordt er gesteld dat de TVG geen grenswaarde is, omdat een bepaalde exploitatie wordt verondersteld. Dit klopt niet. Deze grenswaarde zorgt er juist voor dat er geen totale andere operatie met een grotere belasting van geluid mogelijk is. Door TVG als grenswaarde te introduceren is er geen sprake van dat met hetzelfde aantal vliegtuigbewegingen zwaardere, grotere of luidruchtigere toestellen voor meer geluid kunnen zorgen. Tegelijkertijd moet de TVG de operatie horend bij 478.000 vliegtuigbewegingen mogelijk kunnen maken, immers anders zouden de grenswaarden in het LVB te krap zijn om de resultaten volgend uit de balanced approach-procedure te kunnen implementeren.

Vraag 23

In het tweede lid van artikel 8 EVRM worden gronden genoemd die ter rechtvaardiging van een inbreuk op het grondrecht kunnen worden gehanteerd. Welke grond hanteert de regering bij het vaststellen van het LVB 2026 en de daardoor gelegitimeerde geluidshinder die kan leiden tot een inbreuk op het grondrecht. Gaat het om het economisch welzijn? Gaat het om het belang om in Nederland te beschikken over een vliegveld dat een zogeheten hub-functie vervult?

Antwoord

In het kader van dit LVB is een brede belangenafweging gemaakt waarbij de inzet was het aanzienlijk verlagen van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden, en het herstel van de rechtsbescherming zonder daarbij de hubfunctie van Schiphol in gevaar te brengen. In dit verband wordt ook gewezen op het antwoord op vraag 24.

Vraag 24

Is door de regering onderbouwd dat het belang van die grond voor inbreuk door de regering is afgewogen tegen het belang van burgers om gevrijwaard te blijven van onaanvaardbare hinder? Zo ja, welke argumenten liggen ten grondslag aan het resultaat van die afweging? Zo nee, hoe groot is dan het risico dat de rechter het LVB 2026 onrechtmatig zal achten?

Antwoord

Bij de vaststelling van het LVB wordt rekening gehouden met de verplichting tot het maken van een belangenafweging tussen enerzijds het belang van een doelmatige en veilige luchtvaart en de ontwikkeling van de luchthaven, en anderzijds het belang van omwonenden bij bescherming tegen hinder, waaronder geluidbelasting.

Deze afweging vloeit voort uit de toepasselijke nationale wet- en regelgeving, de Wet luchtvaart, alsmede uit artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarbij wordt gebruikgemaakt van milieunormen, grenswaarden, handhavingssystematiek en milieueffectrapportages als instrumenten om deze belangenafweging te operationaliseren.

De onderbouwing van deze afweging is neergelegd in de toelichting bij het LVB, de bijbehorende milieueffectrapportage en de onderliggende beleidsstukken. De afweging is gebaseerd op een combinatie van maatschappelijke, economische en milieukundige factoren. Deze elementen worden in samenhang gewogen. Het resultaat van de afweging leidt tot normering die beoogt een evenwicht te vinden tussen de betrokken belangen, waarbij hinder niet volledig kan worden uitgesloten maar wordt begrensd binnen als aanvaardbaar beschouwde kaders. Het kabinet kan verder niet vooruitlopen op de uitkomst van rechterlijke toetsing van het LVB.

Vraag 25

Is door de regering onderbouwd dat het in Nederland beschikken over een vliegveld dat een zogeheten hub-functie vervult een overwegend belang is dat de geconstateerde geluidshinder voor een groot deel van de bevolking kan rechtvaardigen en dat de positieve gevolgen van die hub-functie voor het economisch welzijn onmisbaar zijn? Zo ja, welke argumenten liggen ten grondslag aan het resultaat van die afweging? Zo nee, hoe groot is dan het risico dat de rechter het LVB 2026 onrechtmatig zal achten?

Antwoord

In algemene zin is door opeenvolgende kabinetten in beleidsdocumenten en besluiten over de ontwikkeling van Schiphol onderbouwd dat het behouden van een luchthaven met hub-functie een zwaarwegend publiek belang dient. Die onderbouwing ziet vooral op de rol van Schiphol als internationaal overstappunt, de verbinding van Nederland met intercontinentale bestemmingen, de positie van de mainport in de logistieke en zakelijke dienstverlening en de bijdrage aan werkgelegenheid en het vestigingsklimaat. Daarbij wordt doorgaans niet gesteld dat deze economische effecten «onmisbaar» zijn in absolute zin, maar wel dat zij substantieel en strategisch van belang worden geacht voor de Nederlandse economie.

De afweging die in dit soort besluitvorming wordt gemaakt, berust op het proportionaliteitsbeginsel: de negatieve effecten van geluidshinder worden afgewogen tegen economische en maatschappelijke baten. In eerdere besluiten en onderliggende analyses wordt doorgaans gemotiveerd dat beperking van vliegverkeer, waaronder nachtvluchten, economische gevolgen kan hebben voor connectiviteit en netwerkqualiteit,

terwijl tegelijkertijd mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn om hinder te beperken. Het gaat dus om een afweging van belangen binnen de beleidsruimte, niet om een vaststaand juridisch oordeel dat de hub-functie per definitie prevaleert. Naar het oordeel van het kabinet zijn de verschillende belangen in dit LVB op een juiste manier afgewogen.

Ten aanzien van het risico op onrechtmatigheid van een besluit zoals een Luchthavenverkeerbesluit 2026 kan in algemene zin slechts worden gezegd dat de rechter in dergelijke gevallen terughoudend, maar wel indringend toetst op proportionaliteit, zorgvuldigheid en deugdelijkheid van de motivering, mede in het licht van EVRM en EU-recht.

Vraag 26

Waarom is het noodzakelijk om 478.000 tot 500.000 vliegtuigbewegingen te kunnen realiseren om een hub-functie te kunnen vervullen?³⁰²

Antwoord

De hub-functie is belangrijk voor de netwerkqualiteit van Nederlanden een voorwaarde voor het behoud van een uitgebreid netwerk in Nederland. Met de hub-functie is Nederland met veel meer intercontinentale bestemmingen direct verbonden dan zonder hub-functie mogelijk is. Dit uitgebreide vluchtaanbod levert een groot economisch effect op voor Nederland als open diensteneconomie: het verlaagt transportkosten, verhoogt productiviteit en versterkt het vestigingsklimaat, wat buitenlandse investeringen aantrekt. Met 478.000 vliegtuigbewegingen kan naar verwachting de hub-functie in stand worden gehouden. De verlaging en vaststelling van het aantal vliegtuigbewegingen is een gevolg van een zorgvuldig doorlopen Balanced Approach-procedure. Hiermee wordt de balans tussen de publieke belangen die gepaard gaan met luchtvaart hersteld.

Vraag 27

Kan de regering bevestigen dat in het notificatiedocument voor de Balanced Approach staat dat uit de door het kabinet gebruikte connectiviteitsanalyse blijkt dat bij ongeveer 400.000 tot 440.000 vliegtuigbewegingen een adequate bereikbaarheid van Nederland is geborgd, dat een kernnetwerk van strategische bestemmingen overeind kan blijven, en dat de huboperatie dus in stand kan blijven.

Antwoord

De conclusie uit de bestemmingenanalyse is «dat op basis van de gehanteerde assumpties een adequate bereikbaarheid van Nederland de komende jaren geborgd is bij 440.000 vluchten op Schiphol». Dit zegt echter niets over de uitkomst van de balanced approach procedure en dus ook niet welk aantal vliegtuigbewegingen als «last resort» uiteindelijk in het LVB wordt vastgelegd.

Vraag 28

Kan de regering bevestigen dat in het rapport van CE Delft (Brede welvaart en de omvang van Schiphol) wordt geconcludeerd dat uit verschillende studies volgt dat de hubfunctie ook onder 440.000 vluchten niet verdwijnt en dat Schiphol ook bij 375.000 vluchten nog een breed bestemmingennetwerk heeft: 257 bestemmingen, slechts 8% minder dan bij 500.000, terwijl maar 3% van de Nederlandse reizigers extra reistijd ondervindt door wegvallen bestemmingen.

Antwoord

³⁰² Raadpleegbaar via link, p 58.

De hub-functie is geen doel dat op zichzelf staat, maar een middel om een goede netwerkqualiteit voor Nederland te borgen. Het blijft zeer moeilijk om wetenschappelijk te onderbouwen waar de grens ligt van het aantal vliegtuigbewegingen dat minimaal nodig is om de kwaliteit van het netwerk op Schiphol te borgen. Er zullen altijd kanttekeningen bij analyses te plaatsen zijn. De analyse van CE Delft is uitgevoerd als een steady-state-analyse voor het jaar 2025. Dat betekent dat niet de overgangspriode en de aanpassing naar een nieuwe luchthaven centraal staan, maar een situatie waarin het nieuwe capaciteitsniveau van Schiphol volledig is ingevoerd en de economie, luchthavensector en samenleving zich aan de nieuwe capaciteit hebben aangepast. Dat wil zeggen dat de (geo)politieke, diplomatieke en economische effecten van de krimp (van de huidige 478.000 bewegingen naar de verkeersaantallen in het onderzoek) niet zijn onderzocht en meegewogen. Desondanks is de verwachting dat deze effecten significant zullen zijn.

Vraag 29

Uitgaande van de onderzoeken waaruit blijkt dat bij 400.000 en zelfs bij 375.000 vluchten de hub-functie kan worden gerealiseerd, hoe groot is dan het risico dat de rechter het vasthouden aan 478.000 of zelfs 500.000 vluchten rechtens onaanvaardbaar zal oordelen? Kan de regering bij haar antwoord de uitspraken van de rechtbank Haarlem van 20 maart 2024 en de uitspraak van de Afdeling rechtspraak RvS van 11 maart 2026 betrekken?

Antwoord

In haar uitspraak van 20 maart 2024 overwoog de rechtbank Den Haag dat de Staat niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij de besluitvorming over het luchtverkeer van en naar Schiphol een passend gewicht heeft toegekend aan de belangen van omwonenden die daarvan ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden, en evenmin dat hij de betrokken belangen op passende wijze tegen elkaar heeft afgewogen. De rechtbank Den Haag heeft in haar uitspraak de Staat vervolgens opgedragen 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 (individuele) ernstig gehinderden en slaapverstoorden.

In haar uitspraak van 11 maart 2026 heeft Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een aantal gebreken geconstateerd in de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol van 6 mei 2026 (versnelde LVB-wijziging) en dit besluit vernietigd. Deze gebreken zagen niet op (het ontbreken van) een afweging van betrokken belangen. Het voorliggende ontwerp van het luchthavenverkeerbesluit heeft tot doel om de rechtspositie van omwonenden van Schiphol te herstellen en de geluidhinder rondom Schiphol terug te dringen, los van de vraag welke omvang de luchthaven Schiphol dient te hebben in het kader van (het behoud van) de hubfunctie. Voor het terugdringen van de geluidhinder is een geluiddoel gesteld van 20% minder ernstig gehinderden en woningen op het etmaal en 15% in de nacht ten opzichte van de referentiesituatie 1 november 2024. Hiertoe is de verplichte Europese balanced approach-procedure gevolgd. De uitkomst van deze procedure was onder andere een noodzakelijke capaciteitsbeperking op Schiphol (maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen jaarlijks, waarvan maximaal 27.000 in de nacht) om het gestelde geluiddoel te halen. Deze aantallen worden in het voorliggende luchthavenverkeerbesluit verankerd. Verder is in het voorliggende luchthavenverkeerbesluit het aantal handhavingspunten fors uitgebreid tot 148 op het etmaal en tot 59 in de nacht. Bij de bepaling van de handhavingspunten is aangesloten bij de WHO-richtlijnen in die zin dat is uitgegaan van handhavingspunten in het gebied tot de 45 dB(A) L_{den} -contour en 40 dB(A) L_{night} -contour, omdat binnen deze contouren

personen ernstige hinder en/of slaapverstoring kunnen ondervinden. Tevens is in het voorliggende ontwerp van het luchthavenverkeerbesluit ook handhavingsinstrumentarium van de ILT versterkt waarbij zij de mogelijkheid krijgt om een last onder dwangsom op te leggen indien Schiphol (in samenspraak met de sectorpartijen) niet tijdig een beheersplan opstelt om een dreigende overschrijding van grenswaarden in de handhavingspunten te voorkomen. Met dit pakket aan maatregelen wordt naar het oordeel van het kabinet een passende afweging gemaakt tussen de belangen van de omwonenden van Schiphol en de belangen van de luchtvaartsector (fair balance). Uiteindelijk is het eventueel aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om hierover een definitief oordeel te vellen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Fractie Visseren-Hamakers

De Commissie MER (hierna: de Commissie) oordeelt dat de MER voor het LVB 2026 geen goede basis is voor een besluit over het LVB 2026 en adviseert om op verschillende punten additioneel onderzoek te doen. Bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat milieuonderzoeken worden gecontroleerd op actualiteit, correctheid en volledigheid, en waar nodig opnieuw worden uitgevoerd; uitbreiding van het alternatievenonderzoek; en aanvulling van het geluidsonderzoek met actuele inzichten over onder andere de grenswaarden en de marges bij de individuele handhavingspunten, rustmomenten en piekgeluid, de beleving van geluidhinder, laagfrequent geluid en geluid in cumulatie. In zijn brief van 19 juni jl. zegt de Minister dat hij nog deze zomer het aangepaste LVB en MER ter advisering wil voorleggen aan de Raad van State. Hieruit blijkt dat de Minister geen zorgvuldig nieuw onderzoek zal doen naar aanleiding van het advies van de Commissie MER.

Vraag 1

Zijn de onderzoeken waar de commissie MER om vraagt al gedaan? Zo ja, welke rapporten betreft dit? Zijn deze onderzoeken nog actueel, volledig en correct? Zo nee, hoe gaat de Minister de gevraagde informatie leveren?

Antwoord

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het MER herzien. Op vrijdag 19 juni jl. heb ik de aanpak voor de herziening van het MER met uw Kamer gedeeld. Hierin is gedetailleerd beschreven welke werkzaamheden voorzien zijn om invulling te geven aan het advies.³⁰³ Die werkzaamheden vinden op dit moment plaats. Daarbij wordt uiteraard uitgegaan van actuele, volledige en correcte informatie.

De insteek van de herziening van het MER is om zo veel mogelijk de adviezen van de Commissie voor de mer op te volgen. Alleen de adviezen die moeilijk uitvoerbaar zijn en niet tot wezenlijk andere inzichten kunnen leiden worden niet opgevolgd. Concreet wordt langs twee lijnen gewerkt:

Ten eerste wordt het hoofdrapport herzien op de volgende punten:

- Vergelijking met referentiesituatie LVB2008 wordt in het hoofdrapport opgenomen
- Uitgebreidere toelichting alternatievenafweging balanced approach-procedure
- Onderbouwd wordt dat 478.000 scenario past binnen onderzochte kaders
- Algehele redactionele slag

³⁰³ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. CB.

Ten tweede worden verschillende aanvullende analyses worden uitgevoerd, zoals op het gebied van natuureffecten, luchtverontreiniging en geluid.

De volgende punten worden omwille van de uitvoerbaarheid niet overgenomen:

- Hoewel de referentie LVB2008 wel wordt opgenomen in het hoofdrapport, zal de omvang van referentiesituatie niet opnieuw bepaald worden. Wel wordt uitgebreider toegelicht waarom er van de juiste referenties wordt uitgegaan.
- Er worden geen alternatieven voor hinderreductie in beeld gebracht waarvan zeker is dat die niet kunnen worden vastgelegd op dit moment. Voor implementatie van deze alternatieven is namelijk een balanced approach-procedure nodig.

Vraag 2

Welke aanvullende onderzoeken worden door de Commissie geadviseerd, maar niet uitgevoerd?

Antwoord

Zie beantwoording van de vorige vraag.

Vraag 3

Als de Commissie adviseert om onderzoek te doen en de Minister is niet van plan om dit onderzoek te (laten) doen: waarom volgt de Minister dit advies van de commissie MER niet op?

Antwoord

De insteek van de herziening van het MER is om zo veel mogelijk de adviezen van de Commissie voor de mer op te volgen. Alleen de adviezen die moeilijk uitvoerbaar zijn en niet tot wezenlijk andere inzichten kunnen leiden worden niet opgevolgd.

Vraag 4

De commissie MER vraagt om een herziening van de MER. De Minister stelt dat de MER zal worden herzien, maar dit is volgens onze fractie niet het geval: de MER zal worden herschreven. Het herzien van een MER, vooral op zo'n omvangrijk dossier als het LVB, is onhaalbaar in zo'n korte periode. Onze fractie ziet op z'n zachts gezegd een verschil in interpretatie tussen wat de commissie MER verstaat onder «herzien» en de Minister. Waarom kiest de Minister ervoor de MER niet te herzien, zoals de commissie MER adviseert en bedoelt?

Antwoord

In het advies van de Commissie voor de mer wordt puntsgewijs uiteengezet wat wordt geadviseerd. In de reactienota en de aanpak die uw Kamer op 19 juni jl. heeft ontvangen kunt u lezen dat het overgrote deel van de adviezen wordt opgevolgd. Hiervoor wordt het hoofdrapport van het MER herzien.

Vraag 5

De Commissie adviseert om de milieueffecten van maatregelen zoals strengere regels voor het weigeren van lawaaiige toestellen in de nacht, een gehele of gedeeltelijke nachtsluiting of krimp van het aantal vluchten te onderzoeken en op te nemen in het MER. Daarbij geeft de Commissie aan dat de maatregelen die in de balanced approach geselecteerd zijn niet volledig onderzocht en vergeleken zijn op milieueffecten. Kan de regering uiteenzetten hoe het komt dat maatregelen zoals een gehele of gedeeltelijke nachtsluiting of krimp van het aantal vluchten niet in het MER opgenomen waren?

Vraag 6

Gaat de regering de milieueffecten van maatregelen zoals strengere regels voor het weigeren van lawaaiige toestellen in de nacht, een gehele of gedeeltelijke nachtsluiting of krimp van het aantal vluchten onderzoeken en opnemen in het MER?

Antwoord op vragen 5 en 6

Luchtvaart is een sterk internationaal gereguleerde wereld. Beperkende geluidmaatregelen kunnen alleen worden ingevoerd nadat een verplichte balanced approach procedure is gevolgd. Nieuwe onderzoeken kunnen dus niet zomaar leiden tot aanpassing van het LVB. Deze procedure kost meerdere jaren, en dat staat op gespannen voet met de opdracht van de rechter om de rechtsbescherming snel te herstellen. In het MER kan wel inzicht worden gegeven in de maatregelen die in het kader van de eerder doorlopen balanced approach-procedure zijn beschouwd en zijn afgevallen. Op deze manier wordt ook in het MER transparant welke maatregelen allemaal zijn overwogen als alternatieven en waarom deze maatregelen zijn afgevallen.

Vraag 7

De rechtbank in Den Haag concludeerde in 2024 dat het belang van omwonenden stelselmatig ondergeschikt is geweest aan dat van de luchtvaart. Op welke wijze heeft de Minister ervoor zorggedragen dat de belangen van omwonenden volwaardig meegewogen werden bij de totstandkoming van het LVB 2026?

Antwoord

In besluitvorming over Schiphol hebben de belangen van omwonenden altijd een belangrijke rol gespeeld, ook bij eerdere besluitvorming. Zo waren bewonersvertegenwoordigers partij bij het Aldersakkoord dat de basis is geweest voor het Schipholbeleid sinds 2008. Desalniettemin heeft het kabinet in juni 2022 met de Hoofdlijnenbrief Schiphol gekozen voor een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Sindsdien hebben de belangen van omwonenden steeds een centrale rol gespeeld in de belangenafweging, met name in de balanced approach-procedure en bij de totstandkoming van het LVB. De Tweede Kamer is hier gegeven haar controlerende taak steeds over geïnformeerd via brieven over de balanced approach en de voortgangsbrieven van het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol.

Vraag 8

Een van de adviezen van de Commissie is dat de legale referentiesituatie aangepast wordt en effecten hiermee vergeleken gaan worden. In de bijlage van de brief van 19 juni staat de aanpak herziening MER beschreven. Daar staat bij de herziening van het hoofdrapport dat er twee referentie situaties beschouwd worden, waaronder nog steeds de referentie anticiperend handhaven (500.000 vliegtuigbewegingen). Kan de regering aangeven waartoe de vergelijking met de referentiesituatie anticiperend handhaven gebruikt gaat worden?

Antwoord

De logica achter de vergelijking met de situatie van 500.000 blijft nog steeds zeer relevant. Immers, de Hoge Raad heeft aangegeven dat een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen vanaf 500.000 alleen mag na het doorlopen van de balanced approach-procedure. Daarom wordt er conform het advies van de Commissie voor de mer de vergelijking gemaakt met het LVB 2008, maar ook ten opzichte van de situatie met het anticiperend handhaven met 500.000 vliegtuigbewegingen. Dit is eerder in de Nota Reikwijdte en detailniveau beschreven. Het oordeel van het

bevoegd gezag daarover was dat de vergelijking met twee referentiesituaties recht doet aan de juridisch complexe situatie rondom Schiphol.

Vraag 9

Kan de regering concreet aangeven welke bescherming dit LVB 2026 toevoegt, gezien het hogere aantal toegestane vluchten en de bestaande overschrijding van gezondheidsnormen?

Antwoord

Omdat met de LVB-wijziging het anticiperend handhaven wordt beëindigd, worden de geluidsgrenzen in het LVB vanaf dat moment weer gehandhaafd. Dit betekent dat omwonenden zich weer kunnen beroepen op deze grenswaarden en dat de rechtsbescherming hiermee wordt hersteld. Onder het anticiperend handhaven waren maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen toegestaan, terwijl na het doorlopen van de balanced approach-procedure dit maximumaantal op 478.000 vliegtuigbewegingen ligt.

Vraag 10

Is de regering het met onze fractie eens dat verplichtingen uit het EVRM en het EU-Handvest prevaleren boven de Balanced Approach? Zo nee, welke juridische onderbouwing heeft de Minister daarvoor?

Antwoord

De Balanced Approach is een methode om geluidmaatregelen rond luchthavens zorgvuldig en evenwichtig te nemen. Die methode staat niet los van hogere rechtsnormen, maar moet daarbinnen worden toegepast. Ten overvloede wordt opgemerkt dat EU-recht wordt geacht in overeenstemming te zijn met het EU-Handvest, aangezien dat Handvest zelf onderdeel is van het EU-recht.

Vraag 11

Kan de regering concreet en toetsbaar onderbouwen hoe dit LVB voldoet aan het vereiste van een «fair balance» zoals bedoeld in het EVRM, mede gezien de kritiek van de Commissie en ILT?

Antwoord

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). Het kabinet is dan ook van mening dat het met deze LVB-wijziging voldoet aan de vereiste fair balance.

Vraag 12

Hoe kan dit LVB voldoen aan de bescherming van gezondheid, terwijl geluidsniveaus structureel boven WHO-advieswaarden liggen en belangrijke gezondheidsinformatie ontbreekt of nog onderzocht wordt?

Antwoord

Het kabinet onderkent dat blootstelling aan geluidbelasting negatieve gezondheidseffecten kan veroorzaken en streeft naar een evenwichtige aanpak die zowel de bereikbaarheid als de leefbaarheid waarborgt. De regelgeving rondom geluidbelasting is gebaseerd op internationale en

nationale normen en houdt rekening met verschillende vormen van hinder (geluid, emissies).

Het doel van de voorgenomen wijziging van het LVB is om de geluidbelasting ten opzichte van de huidige situatie te verminderen en de rechtsbescherming van omwonenden te versterken. De WHO-advieswaarden geven hierbij richting, maar zijn geen juridisch bindende normen.

In het milieueffectrapport (MER) zijn de effecten van de voorgenomen wijziging op onder meer geluid, gezondheid, luchtkwaliteit en leefomgeving in beeld gebracht. Daarbij is onder andere inzichtelijk gemaakt hoeveel mensen worden blootgesteld aan verschillende niveaus van vliegtuiggeluid en welke effecten dit heeft op hinder en slaapverstoring. Uit het MER volgt dat de geluidbelasting en de geluidhinder naar verwachting afnemen als gevolg van de voorgenomen wijziging. Daarmee wordt een verbetering bereikt ten opzichte van de referentiesituatie van het anticiperend handhaven.

Gezondheidsaspecten hebben een volwaardige plek in de besluitvorming. In het MER zijn via een door het RIVM ontwikkelde MGR-indicator (MilieuGezondheidsRisico) de cumulatieve effecten van verschillende vormen van milieubelasting, waaronder geluid, integraal in beeld gebracht voor Schiphol. Hieruit blijkt dat het voorgenomen besluit voor Schiphol leidt tot een gezondheidsrisico dat vergelijkbaar is met het gemiddelde risico in Nederland.

Met de aanvullingen in de herziene versie van het MER is het kabinet van oordeel dat voldoende inzicht beschikbaar is om een besluit te kunnen nemen.

Vraag 13

Hoe kan dit LVB rechtmatig worden vastgesteld zonder dat er een onherroepelijke natuurvergunning is, en zonder zekerheid dat aan de habitat- en vogelrichtlijnen wordt voldaan?

Antwoord

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 maart 2026 over de versnelde wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) volgt dat de Afdeling van oordeel is dat de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van een (wijziging van het) LVB losstaat van de natuurvergunning.³⁰⁴ Dit zijn gescheiden trajecten, die niet op elkaar hoeven te wachten.

Vraag 14

Advies Commissie en reacties Minister

In het onderstaande verwijst het lid van de fractie-Visseren-Hamakers naar relevante onderdelen van het advies van de Commissie en de reacties van de Minister. Waar nodig worden deze geparafraseerd.

1.1 Oordeel Commissie

- Het voorgenomen besluit over het LVB 2026, de balanced approach-procedure en het MER sluiten niet op elkaar aan.
 - Het LVB 2026 gaat uit van 478.000 vliegtuigbewegingen, maar zijn de effecten hiervan in het MER niet apart in beeld gebracht en evenmin beoordeeld.
 - Voor de gehanteerde grenswaarden in de handhavingspunten en het Totaal Volume Geluid bestaan inconsistenties tussen het LVB 2026 en het MER, die niet door de verschillen in aantallen vliegtuigbewegingen te verklaren zijn.
 - De (worst-case) effecten van het LVB 2026 niet in beeld.

³⁰⁴ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 592

- Haalbaarheid van doelen én de spanning tussen «beschermen» en «benutten» zijn niet in beeld gebracht in het MER.
 - De Minister wil met het LVB 2026 de rechtsbescherming herstellen en geluidhinder beperken («beschermen»). Tegelijkertijd wil hij Schiphol de ruimte geven om te groeien («benutten»). De spanning tussen deze doelen komt in het MER niet in beeld.
 - Het nieuwe stelsel van grenswaarden en het Totaal Volume Geluid uit het LVB 2026 geeft veel ruimte aan de luchtvaart. Zo blijkt uit het MER dat ook het bovengrensalternatief (500.000 vliegtuigbewegingen, zonder geluidmaatregelen) binnen dit stelsel past.
 - Het MER geeft geen antwoord op de vraag of en in hoeverre het LVB 2026 daarmee (voldoende) sturend is om invulling te geven aan de beschermings- en geluidsdoelen. Het MER maakt dus niet aannemelijk dat het LVB 2026 de omgeving voldoende beschermt en het is onzeker of geluidsdoelen binnen bereik komen.
- Het instrument milieueffectrapportage uit de Omgevingswet is onvoldoende én niet op de juiste wijze benut. Daardoor helpt het rapport de Minister niet om keuzes te maken waarbij het milieubelang volwaardig kan worden meegewogen.
 - Zo zijn de effecten in het hoofdrapport en de samenvatting niet vergeleken met de legale situatie, de referentiesituatie (RefLVB). In plaats daarvan zijn de effecten van de alternatieven afgezet tegen de (denkbeeldige) situatie waarin het maximaal aantal vliegtuigen dat past bij de gedoogsituatie wordt voortgezet (dit zijn meer vluchten dan in de huidige situatie). Dit leidt tot een onderschatting van de milieueffecten van het LVB 2026.
 - Daarnaast is onvoldoende ver vooruit gekeken (niet verder dan 2030) om de worst-case effecten van het besluit in beeld te brengen.
 - Ten slotte is het alternatievenonderzoek te smal ingestoken. Daardoor kan de Minister keuzes vanuit milieuperspectief niet breed afwegen en onderbouwen.

Graag ontvangt dit lid een puntsgewijze reactie van de regering op bovenstaande adviezen en deeladviezen voor de herziening van het MER. Dit lid realiseert zich dat soms een (gedeeltelijke) reactie wordt gegeven in de latere hoofdstukken, maar zij ontvangt ook graag een volledige reactie op deze hoofdadviezen van de Commissie.

Antwoord

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het MER herzien. Op vrijdag 19 juni jl. heb ik de aanpak voor de herziening van het MER met uw Kamer gedeeld. Hierin is gedetailleerd beschreven welke werkzaamheden voorzien zijn om invulling te geven aan het advies.³⁰⁵

De insteek van de herziening van het MER is om zo veel mogelijk de adviezen van de Commissie voor de mer op te volgen. Alleen de adviezen die moeilijk uitvoerbaar zijn en niet tot wezenlijk andere inzichten kunnen leiden worden niet opgevolgd. Voor de genoemde onderdelen van het advies geldt het volgende.

- Het voorgenomen besluit, balanced approach-procedure en het MER sluiten niet op elkaar aan:
 - De navolgbaarheid van de gemaakte keuzes en uitgangspunten voor balanced approach, MER en LVB wordt verbeterd. Om dit te bereiken wordt in het hoofdrapport toelichting opgenomen over de alternatievenafweging die heeft plaatsgevonden in het kader van de balanced approach-procedure. Ook wordt een nieuw onderdeel

³⁰⁵ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. CB.

- «LVB» opgenomen in het hoofdrapport waarin onder andere wordt aangetoond dat de milieueffecten die horen bij het ontwerpbesluit vallen binnen de onderzochte bandbreedte in het MER.
- Er wordt een aanvullende analyse uitgevoerd naar mogelijke effecten in en na het zichtjaar 2030. (de genoemde «worst case» effecten).
 - Eventuele inconsistenties zullen gecorrigeerd of nader verklaard worden.
 - Haalbaarheid doelen en spanning beschermen vs. benutten:
 - In het nieuwe hoofdstuk «LVB» in het hoofdrapport wordt gemotiveerd waarom variëren in de hoogte van de grenswaarden geen toegevoegde waarde heeft. Dit omvat een uitleg hoe het stelsel werkt: de balanced approach-operatie moet immers passen binnen de grenswaarden, en daarbovenop wordt geen extra geluidruimte opgenomen. Daarnaast is sprake van een driedubbel slot voor geluid (handhavingsspunten, totaal volume geluid (TVG), maximum-aantal vliegtuigbewegingen). Vanuit (bijvoorbeeld) het TVG kan worden geïllustreerd dat geen ruimte wordt geboden voor meer of lawaaiiger verkeer.
 - Instrument milieueffectrapportage zou onvoldoende en onjuist benut zijn:
 - Bij de herziening van het hoofdrapport wordt de referentie LVB2008 ook in het hoofdrapport opgenomen.
 - Onderzocht wordt in hoeverre er na het zichtjaar 2030 verslechtering kan optreden ten opzichte van de milieueffecten die nu voor 2030 in beeld zijn gebracht in het MER. De aanpak gaat uit van een aanvullende analyse voor die milieueffecten waarvan nu niet bij voorbaat uitgesloten kan worden dat de effecten op lange termijn kunnen toenemen.
 - In het hoofdrapport wordt toelichting opgenomen over de alternatievenafweging die heeft plaatsgevonden in het kader van de balanced approach-procedure. Er worden geen nieuwe alternatieven onderzocht, omdat dat vanwege bindende Europese regelgeving geen maakbare alternatieven zijn. Dit wordt in het MER onderbouwd.

Vraag 15

Hoe gaat de regering deze oordelen integreren in het herziene MER? Graag ontvangt dit lid een antwoord per advies en deeladvies.

Antwoord

De genoemde onderdelen worden opgenomen in het herziene hoofdrapport.

Vraag 16

Welke adviezen integreert de Minister niet of slechts gedeeltelijk in het herziene MER? Indien niet alle adviezen worden geïntegreerd, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet? Graag ontvangt dit lid een reactie per advies en deeladvies.

Antwoord

Zie beantwoording vraag 194 en vraag 207.

Vraag 17

1.2 Adviezen voor de herziening van het MER

- Zorg bij de herziening van de MER dat de afbakening van dit besluit en de samenhang met andere besluiten duidelijk is.
 - Geef duidelijk aan waar het LVB 2026 en bijbehorend MER wel over gaan en waarover niet.

- Geef aan in welk onderzoek en/of besluit de relevante informatie staat, die niet in deze procedure terugkomt (of komt te staan). Het gaat bijvoorbeeld om de onderbouwing en verantwoording van de wijzigingen in de Regeling milieu-informatie en de wijziging van het Luchthavenindelingsbesluit.
- Geef ook duidelijk aan hoe het besluit over het LVB 2026 zich verhoudt tot de wijziging van het nationale Programma Luchtruimherziening.
- Zorg bij de herziening van het MER dat gemaakte keuzes en uitgangspunten zijn toegelicht en de samenvatting eenvoudig leesbaar is.
 - Onderbouw in het MER de keuzes die zijn gemaakt en de uitgangspunten die zijn gehanteerd. Het gaat bijvoorbeeld om de selectie van geluidsmaatregelen, de keuze voor de onderzochte bandbreedte qua aantal vliegtuigbewegingen en de gebruikte bronnen en data in de uitgevoerde onderzoeken.
 - Onderbouw belangrijke keuzes ook kort in het hoofdrapport.
 - Zorg er bovendien voor dat de informatie in het hoofdrapport en de samenvatting een goede afspiegeling zijn van de informatie in de deelonderzoeken en andere bijlagen, en dat de samenvatting eenvoudig leesbaar is voor het brede publiek.
- Zorg bij de herziening van het MER dat duidelijk wordt onderbouwd in hoeverre de doelen voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden worden gehaald.
 - Geef aan hoe het LVB 2026 de rechtsbescherming van omwonenden herstelt en het halen van de geluidsdoelen borgt.
 - Verantwoord hoe de belangen van het individu daarbij zijn meegewogen. Hiervoor kan het nodig zijn om «extra» maatregelen achter de hand te verkennen.
 - Ga in op de consequenties en vervolgstappen als geluidsdoelen (deels) niet gehaald kunnen worden.
- Zorg bij de herziening van het MER dat een breder alternatievenonderzoek wordt uitgevoerd.
 - Onderzoek ook andere (combinaties) van maatregelen dan de maatregelen die volgen uit de balanced approach procedure.
 - Breng daarmee in beeld welke mogelijkheden er zijn voor de (verdere) verbetering van de leefkwaliteit rondom Schiphol.
 - Geef op basis van dit onderzoek aan welke maatregelen de Minister achter de hand kan houden als uit monitoring blijkt dat (tussen)doelen voor geluidsreductie niet gehaald worden.
- Zorg bij de herziening van het MER dat de legale referentiesituatie aangepast wordt en effecten hiermee vergeleken worden.
 - Geef in het hoofdrapport en de samenvatting aan wat de effecten van het LVB 2026 en de alternatieven zijn als deze wordt vergeleken met een realistischer beeld van de mogelijke vliegbewegingen binnen de legale situatie van Schiphol (de referentiesituatie). Dit stelt de Minister beter in staat om een gebalanceerde afweging te maken tussen beschermen en benutten.
 - Overweeg daarnaast om in het kader van communicatie, de effecten te vergelijken met de huidige (gebruiks)situatie. Omwonenden krijgen zo een beter beeld van de effecten ten opzichte van de situatie die zij nu ervaren.
- Zorg bij de herziening van het MER dat de effecten worden onderzocht voor een zichtjaar dat verder in de toekomst ligt en aansluit bij de tijdshorizon van het LVB 2026.
 - Kies een of meerdere zichtjaren die ver genoeg vooruitkijken om de maximale effecten van het LVB 2026 in beeld te brengen. Voor luchtkwaliteit en natuur, maar mogelijk ook voor geluid, vraagt dit om verder vooruit te kijken dan tot 2030.

- Zorg bij de herziening van het MER dat de milieuonderzoeken worden gecontroleerd op actualiteit, correctheid en volledigheid, en waar nodig opnieuw worden uitgevoerd.
 - De milieueffecten op natuur, luchtkwaliteit, veiligheid en geluid zijn in het MER mogelijk onderschat.
 - De herziening van het MER op bovengenoemde punten kan dan ook leiden tot andere uitkomsten van de onderzoeken.
 - Controleer daarom de onderzoeken op actualiteit en juistheid. Vul de onderzoeken waar nodig aan of voer ze opnieuw uit.
- Zorg bij de herziening van het MER dat de haalbaarheid van de stikstofaanpak wordt aangetoond.
 - Op basis van het uitgevoerde onderzoek is niet met zekerheid te concluderen dat het LVB 2026 binnen de natuurwetgeving past.
 - Belangrijk is om navolgbaar te kunnen uitsluiten dat stikstofdepositie de daarvoor gevoelige en beschermde natuur in Natura-2000 gebieden aantast.
 - Hiervoor kan het nodig zijn om «extra» maatregelen achter de hand te verkennen.
- Zorg bij de herziening van het MER dat het geluidonderzoek wordt aangevuld.
 - Vul het geluidsonderzoek aan met actuele inzichten over onder andere de grenswaarden en de marges bij de individuele handhavingspunten, rustmomenten en piekgeluid, de beleving van geluidhinder, laagfrequent geluid en geluid in cumulatie.
 - Breng daarnaast de maximale geluidseffecten van het LVB 2026 (inclusief de effecten van fase 3) in beeld, en onderbouw hiermee of en in hoeverre het stelsel uit het LVB 2026 voldoende sturend is voor de vliegoperatie van Schiphol om de gestelde geluidsdoelen te halen.
- Zorg bij de herziening van het MER dat een aangepaste gelijkwaardigheidstoets wordt opgenomen.
 - Onderbouw op basis van bovenstaande dat het LVB 2026 een gelijkwaardige bescherming biedt ten opzichte van het LVB 2002, zoals de Wet luchtvaart vereist.

Graag ontvangt dit lid een puntsgewijze reactie van de regering op bovenstaande adviezen en deeladviezen voor de herziening van het MER. Dit lid realiseert zich dat soms een (gedeeltelijke) reactie wordt gegeven in de latere hoofdstukken, maar zij ontvangt ook graag een volledige reactie op deze hoofdadvisen van de Commissie.

Antwoord

Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de mer wordt het MER herzien. Op vrijdag 19 juni jl. heb ik de aanpak voor de herziening van het MER met uw Kamer gedeeld. Hierin is gedetailleerd beschreven welke werkzaamheden voorzien zijn om invulling te geven aan het advies.³⁰⁶

De insteek van de herziening van het MER is om zo veel mogelijk de adviezen van de Commissie voor de mer op te volgen. Alleen de adviezen die moeilijk uitvoerbaar zijn en niet tot wezenlijk andere inzichten kunnen leiden worden niet opgevolgd. Voor de genoemde onderdelen van het advies geldt het volgende.

- Zorg bij de herziening van de MER dat de afbakening van dit besluit en de samenhang met andere besluiten duidelijk is.
 - De navolgbaarheid van de gemaakte keuzes en uitgangspunten voor balanced approach, MER en LVB wordt verbeterd. Om dit te bereiken wordt in het hoofdrapport toelichting opgenomen over de

³⁰⁶ Kamerstukken I 2025/26, 31 936, nr. CB.

- alternatievenafweging die heeft plaatsgevonden in het kader van de balanced approach-procedure. Ook wordt een nieuw onderdeel «LVB» opgenomen in het hoofdrapport waarin wordt aangetoond dat de milieueffecten die horen bij het ontwerpbesluit vallen binnen de onderzochte bandbreedte in het MER.
- Zorg bij de herziening van het MER dat gemaakte keuzes en uitgangspunten zijn toegelicht en de samenvatting eenvoudig leesbaar is.
 - Hiervoor is aandacht bij de herziening, onder meer door veel meer informatie op te nemen in het hoofdrapport (in plaats van verspreid over meerdere rapportages). Ook de samenvatting wordt herzien.
 - Zorg bij de herziening van het MER dat duidelijk wordt onderbouwd in hoeverre de doelen voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden worden gehaald.
 - In het nieuwe hoofdstuk «LVB» in het hoofdrapport wordt gemotiveerd waarom variëren in de hoogte van de grenswaarden geen toegevoegde waarde heeft. Dit omvat een uitleg hoe het stelsel werkt: de balanced approach-operatie moet immers passen binnen de grenswaarden, en daarbovenop wordt geen extra geluidruimte opgenomen. Daarnaast is sprake van een driedubbel slot voor geluid (handhavingspunten, totaal volume geluid (TVG), maximum-aantal vliegtuigbewegingen). Vanuit (bijvoorbeeld) het TVG kan worden geïllustreerd dat geen ruimte wordt geboden voor meer of lawaaiiger verkeer.
 - Zorg bij de herziening van het MER dat een breder alternatievenonderzoek wordt uitgevoerd.
 - In het hoofdrapport wordt toelichting opgenomen over de alternatievenafweging die heeft plaatsgevonden in het kader van de balanced approach-procedure. Er worden geen nieuwe alternatieven onderzocht, omdat dat vanwege bindende Europese regelgeving geen maakbare alternatieven zijn. Dit wordt in het MER onderbouwd.
 - Zorg bij de herziening van het MER dat de legale referentiesituatie aangepast wordt en effecten hiermee vergeleken worden.
 - Hoewel de referentie LVB2008 wel wordt opgenomen in het hoofdrapport, zal de omvang van referentiesituatie niet opnieuw bepaald worden. Wel wordt uitgebreid toegelicht waarom er van de juiste referenties wordt uitgegaan.
 - Zorg bij de herziening van het MER dat de effecten worden onderzocht voor een zichtjaar dat verder in de toekomst ligt en aansluit bij de tijdshorizon van het LVB 2026.
 - Er wordt geen nieuw zichtjaar opgenomen in het MER. Dat is ook niet nodig volgens het bevoegd gezag.
 - Onderzocht wordt in hoeverre er na het zichtjaar 2030 verslechtering kan optreden ten opzichte van de milieueffecten die nu voor 2030 in beeld zijn gebracht in het MER. De aanpak gaat uit van een aanvullende analyse voor die milieueffecten waarvan nu niet bij voorbaat uitgesloten kan worden dat de effecten op lange termijn kunnen toenemen.
 - Zorg bij de herziening van het MER dat de milieuonderzoeken worden gecontroleerd op actualiteit, correctheid en volledigheid, en waar nodig opnieuw worden uitgevoerd.
 - Hier is uiteraard aandacht voor.
 - Zorg bij de herziening van het MER dat de haalbaarheid van de stikstofaanpak wordt aangetoond.
 - In het MER bij de LVB-wijziging worden de mogelijke negatieve gevolgen de voorgenomen activiteit op de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden in beeld gebracht.
 - Daarbij worden ook de effecten van mitigerende maatregelen betrokken die Schiphol neemt om negatieve gevolgen te voorkomen.

- Hiermee wordt invulling gegeven aan de inhoudseisen voor het MER.
- In het kader van het MER is geen passende beoordeling vereist. Deze passende beoordeling, inclusief een toets aan het additionaliteitsvereiste, vindt plaats in het kader van de natuurvergunning.
- Zorg bij de herziening van het MER dat het geluidonderzoek wordt aangevuld.
 - In hoofdstuk «LVB» wordt een doorkijk gemaakt na 2030 en wordt nadere beschouwing/analyse opgenomen voor milieueffecten waarvan niet zeker is dat ze op lange termijn niet toenemen. In hoofdstuk «LVB» wordt ook beschreven hoe het ontwerpbesluit de maximale emissies van (o.a.) geluid normeert.
 - Er worden aanvullende inzichten met betrekking tot piekgeluid en rustmomenten opgenomen in het hoofdrapport.
 - In het hoofdrapport wordt inzichtelijk gemaakt wat de bijdrage is van General Aviation (GA) en maatschappelijk verkeer op geluidbelasting rond de Oostbaan.
 - Er wordt een kwantitatieve analyse gedaan naar het aandeel van luchtvaartgeluid op het geheel van weg, spoor en luchtvaart. Op basis hiervan wordt een visuele weergave van de bijdrage van luchtvaartgeluid gepresenteerd.
- Zorg bij de herziening van het MER dat een aangepaste gelijkwaardigheidstoets wordt opgenomen.
 - De MER scenario's zijn in het hoofdrapport getoetst aan gelijkwaardigheid. Aanvullend kunnen vermeende inconsistenties geduid worden. In de rapportage «Grenswaardenscenario LVB» is aangetoond dat het LVB scenario ook voldoet aan gelijkwaardigheid. De rapportage wordt opgenomen als onderdeel van het MER en de belangrijkste bevindingen komen terug in het hoofdrapport.

Vraag 18

Hoe gaat de Minister deze adviezen integreren in het herziene MER? Graag ontvangt dit lid een antwoord per advies en deeladvies.

Antwoord

De genoemde onderdelen worden opgenomen in het herziene hoofdrapport.

Vraag 19

Welke adviezen integreert de Minister niet of slechts gedeeltelijk in het herziene MER? Indien niet alle adviezen worden geïntegreerd, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet? Graag ontvangt dit lid een reactie per advies en deeladvies

Antwoord

Zie beantwoording vraag 1 en vraag 17.

Vraag 20

4.2 Haalbaarheid van de doelen

Uit het MER blijkt niet in hoeverre het LVB 2026 en de onderzochte alternatieven invulling geven aan de beschermings- en geluidsdoelen. Daarmee is niet aangetoond of en wanneer het LVB 2026 invulling geeft aan de doelen die de aanleiding waren voor de wijziging van het LVB en het MER. Ook is hierdoor onduidelijk in hoeverre de alternatieven passen bij de doelen en dus «redelijk» zijn. Een analyse op doelbereik is nodig om de onzekerheden over het behalen van de doelen weg te nemen en/of om hierop bij te kunnen sturen. Deze analyse moet ten minste antwoord geven op de volgende vragen:

- Wanneer is volgens de Minister sprake van voldoende én van effectieve rechtsbescherming?

- Maakt de Minister met het LVB 2026 een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming mogelijk, die voldoende toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden?
- Hoe krijgen ook omwonenden die buiten de huidige geluidscontouren wonen praktische en effectieve rechtsbescherming?
- Hoe zijn binnen deze rechtsbescherming de belangen van het individu geïndividualiseerd en gemotiveerd meegewogen (zoals gevraagd in het RBV-vonnis)?
- Met hoeveel zekerheid geven de alternatieven en het LVB 2026 invulling aan de geluidsdoelen? Op welke termijn worden deze doelen gehaald?

Gaat de Minister in het herziene MER het doelbereik van de alternatieven en het LVB 2026 onderzoeken in plaats van «onderbouwen»?

Antwoord

In de balanced approach-procedure is het doelbereik van het maatregelenpakket (– 15%) onderzocht en onderbouwd. Voorts borgen de normen van het LVB dit doelbereik, met name via de grenswaarden in de handhavingspunten en het Totaal Volume Geluid. Dit wordt toegelicht in het herziene MER.

In het nieuwe hoofdstuk «LVB» in het hoofdrapport wordt gemotiveerd waarom variëren in de hoogte van de grenswaarden geen toegevoegde waarde heeft. Dit omvat een uitleg hoe het stelsel werkt: de operatie volgend uit de Balanced Approach procedure moet immers passen binnen de grenswaarden, en daarbovenop wordt geen extra geluidruimte opgenomen. Daarnaast is sprake van een driedubbel slot voor geluid (handhavingspunten, totaal volume geluid (TVG), maximumaantal vliegtuigbewegingen). Vanuit (bijvoorbeeld) het TVG kan worden geïllustreerd dat geen ruimte wordt geboden voor meer of lawaaiiger verkeer.

De vraag welk beschermingsniveau passend is, maakt onderdeel uit van de bredere belangenafweging die het kabinet moet maken. Het kabinet is van oordeel dat met het vastgestelde geluidsdoel, de getroffen maatregelen en het herstel van de rechtsbescherming voor omwonenden invulling wordt gegeven aan die afweging.

Vraag 21

Indien niet alles wordt onderzocht, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet?

Antwoord

Zie beantwoording vorige vraag.

Vraag 22

*4.2.1 Aantoonbare invulling van beschermings- en geluidsdoelen
Advies Commissie*

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER het doelbereik van de alternatieven en het LVB 2026 te onderzoeken. Voer een analyse uit waaruit blijkt in hoeverre het LVB 2026 en de onderzochte alternatieven invulling geven aan de beschermings- en geluidsdoelen. Indien doelen (mogelijk) niet worden gehaald, onderzoek dan aanvullende maatregelen waarmee de doelen wel bereikt kunnen worden. Neem de conclusies van deze analyse ook op in de samenvatting. Deze informatie is namelijk relevant voor besluitvormers en omwonenden.

Reactie

Het advies van de Commissie wordt gevolgd met de volgende toevoeging. Onderbouw in hoeverre doelen door de onderzochte maatregelen bereikt worden. Indien dit niet onderbouwd kan worden dan moeten aanvullende maatregelen alsnog onderzocht worden.

Gaat de Minister in het herziene MER het doelbereik van de alternatieven en het LVB 2026 onderzoeken in plaats van «onderbouwen»?

Antwoord

In de balanced approach-procedure is het doelbereik van het maatregelenpakket (– 15%) onderzocht en onderbouwd. Voorts borgen de normen van het LVB dit doelbereik, met name via de grenswaarden in de handhavingspunten en het Totaal Volume Geluid. Dit wordt toegelicht in het herziene MER.

Vraag 23

Indien niet alles wordt onderzocht, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet?

Antwoord

Zie beantwoording vraag 22.

Vraag 24

4.3 Onderzochte alternatieven

Verschillen in het aantal vliegtuigbewegingen en het al dan niet toepassen van maatregelen uit de balanced approach procedure zijn samengevoegd in de twee alternatieven. Daardoor is niet zichtbaar welk deel van de verwachte milieueffecten veroorzaakt wordt door het aantal vliegtuigbewegingen, en welk deel van de effecten samenhangt met het al dan niet toepassen van maatregelen. Het is daarom noodzakelijk om in het alternatievenonderzoek apart van elkaar in beeld te brengen wat de effecten zijn van:

- *meer of minder vliegtuigbewegingen*
- *de autonome vlootvernieuwing*
- *het al dan niet opnemen van geluidreducerende maatregelen uit de balanced approach procedure*

Advies Commissie

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER de alternatieven zo aan te passen dat ze voor alle milieuaspecten inzicht geven in de realistische worst-case-effecten. Breng hiertoe apart in beeld wat de effecten zijn van de variatie in aantallen vliegtuigbewegingen, de autonome vlootvernieuwing en het al dan niet toepassen van maatregelen uit de balanced approach-procedure.

Reactie

Het advies van de Commissie wordt gevolgd voor de in het MER onderzochte scenario's met daarbij de specificatie dat het bij mogelijke worst-case effecten voornamelijk gaat om het zoeken naar een antwoord op de vraag of de geluidreducerende maatregelen uit de balanced approach procedure kunnen leiden tot een hogere NO_x emissie.

Gaat de Minister het advies van de Commissie opvolgen om in het herziene MER in het alternatievenonderzoek apart van elkaar in beeld te brengen wat de effecten zijn van:

- *meer of minder vliegtuigbewegingen,*
- *de autonome vlootvernieuwing en*
- *het al dan niet opnemen van geluidreducerende maatregelen uit de balanced approach-procedure?*

Antwoord

In de herziening van het MER wordt uitgebreider en beter navolgbaar ingegaan op de effecten van het aantal vliegbewegingen op de NO_x-emissie en de effecten van BA-maatregelen in vergelijking met de autonome vlootontwikkeling.

Ten behoeve van de herziening van het MER wordt bijvoorbeeld een aanvullende analyse uitgevoerd naar de mogelijke effecten van BA-maatregelen voor de NO_x-emissies in het alternatief van 500.000 vliegbewegingen in 2030. Deze analyse wordt uitgevoerd in samenhang met de aanvullende analyse die worden uitgevoerd naar de trend in NO_x-emissies na 2030.

Vraag 25

Indien niet alle adviezen worden opgevolgd, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet?

Antwoord

Zie beantwoording vraag 24.

Vraag 26

4.4 Verbreding alternatievenonderzoek

4.4.2 Onderzoek naar andere (combinaties van) maatregelen

De balanced approach-procedure is in de ogen van de Commissie op zichzelf niet afdoende om als volwaardige alternatievenafweging te dienen. De geselecteerde maatregelen zijn immers – met uitzondering van geluid – niet onderzocht en vergeleken op milieueffecten.

Belangrijk is om in het MER ook andere (combinaties van) maatregelen te verkennen, die vanuit milieuperspectief voordelen kunnen bieden, ook voor andere milieuthema's dan geluid. Dergelijk onderzoek is in het MER niet opgenomen. Denk daarbij aan kansen om de effecten op natuur (minder stikstofdepositie en verstoring) te beperken, de effecten op gezondheid te minimaliseren, of om minder klimaatimpact (meer CO₂-reductie) te hebben.

Advies Commissie

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER het alternatievenonderzoek te verbreden zodat ook de effecten van andere maatregelen dan de balanced approach maatregelen in beeld komen. Onderzoek onder andere de mogelijkheden en milieueffecten van strengere regels voor het weigeren van lawaaiige toestellen in de nacht, een gedeeltelijke en een gehele nachtsluiting, wijzigingen in het vlieggedrag en baangebruik van handelsverkeer en wijzigingen in aantallen, tijden en routes van General Aviation en maatschappelijk verkeer. Als geen realistische mogelijkheden beschikbaar zijn voor het (op bepaalde punten) verbreden van het alternatievenonderzoek, dan moet dat transparant en navolgbaar worden onderbouwd in het MER.

Reactie

Het advies van de Commissie wordt gevolgd met de volgende toevoeging: Ga daarbij na of, en zo ja, welke andere maatregelen duidelijke milieuvoordelen hebben waarbij rekening gehouden wordt met de kanttekeningen in de vorige reactie. Als geen realistische mogelijkheden beschikbaar zijn voor het (op bepaalde punten) verbreden van het alternatievenonderzoek, dan moet dat transparant en navolgbaar worden onderbouwd in het MER.

Gaat de Minister in het herziene MER (combinaties van) maatregelen verkennen, bijvoorbeeld kansen om de effecten op natuur (minder stikstofdepositie en verstoring) te beperken, de effecten op gezondheid te minimaliseren, of om minder klimaatimpact (meer CO₂-reductie) te hebben?

Antwoord

Het hoofdrapport wordt aangevuld met toelichting over de afweging van alternatieven die heeft plaatsgevonden in het kader van de balanced approach-procedure. Dit gaat om toelichting op het doorlopen proces, de beschouwde alternatieven en de selectie van de maatregelen, op basis van de balanced approach-stukken. Er worden geen nieuwe alternatieven onderzocht, omdat dat vanwege bindende Europese regelgeving geen maakbare alternatieven zijn. Dit wordt in het MER onderbouwd.

Vraag 27

Indien niet alle maatregelen worden verkend, waarom niet of waarom gedeeltelijk niet?

Antwoord

Zie beantwoording vraag 26.

Vraag 28*5.1.1 De referentiesituatie: RefLVB**Advies Commissie*

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER RefLVB zo aan te passen dat deze een realistischer beeld geeft van de mogelijke vliegbewegingen binnen de legale situatie. Verwerk ook het recent vastgestelde plafond van 27.000 nachtvluchten in de referentiesituatie. Ga in het hoofdrapport en de samenvatting uit van deze referentiesituatie voor de beoordeling van de effecten van het LVB 2026 en de alternatieven.

Reactie

In het MER wordt het LVB 2008 als referentie opgenomen in het hoofd-rapport. Daarvoor zal onderbouwd worden waarom het referentiescenario LVB 2008 de realistische invulling is voor het MER. Vervolgens zullen de effecten van de ondergrensalternatief (VAog) en de bovengrensalternatief (VAbg) vergeleken worden met referentie LVB 2008. Het advies om het plafond met 27.000 nachtvluchten mee te nemen in het RefLVB2008 wordt niet gevolgd omdat dit aantal toen nog niet in beeld was. De milieueffecten ten opzichte van deze referentie zullen in het herziene hoofdrapport (en de samenvatting) worden toegelicht, getoetst en verantwoord.

Is de regering bereid het alsnog het plafond van 27.000 nachtvluchten te verwerken in de referentiesituatie?

Antwoord

Het advies van het bevoegd gezag wordt gevolgd. Dat betekent dat de referentiesituatie LVB2008 niet wordt aangepast. Het zou ook niet consistent zijn met de mer-regelgeving om dit te doen. Er is immers geen sprake van een vastgesteld plafond van 27.000 vliegtuigbewegingen in de nacht. Voor de LVB referentie moet juist gekeken worden naar de vigerende wet- en regelgeving. De 27.000 in de nacht betreft een voorlopige voorziening en staat niet in het LVB (het besluit waarin dit werd opgenomen is juist vernietigd).

Vraag 29*5.1.2 De huidige situatie en het gedooggebruik**Advies Commissie*

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER de Refahh zo aan te passen dat deze het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven weergeeft. Om verwarring te voorkomen adviseert ze daarbij (net als in haar NRD-advies) Refahh te hernoemen naar «huidige situatie». Beoordeel de effecten van het LVB 2026 en alternatieven opnieuw ten opzichte van deze huidige situatie.

Reactie In de eerste reactienota op de Notitie reikwijdte en detailniveau is reeds aangegeven dat de juridische referentiesituatie essentieel is. Het gaat hier om de referentiesituatie LVB2008. In dezelfde reactienota is ook aangegeven dat een tweede referentiesituatie ook in het MER toegepast mag worden om invulling te geven aan de complexiteit van de gedoogsituatie bij Schiphol. Refahh hoeft daarom niet aangepast te worden.

Is de regering bereid alsnog de Refahh zo aan te passen dat deze het feitelijke huidige gebruik van de luchthaven weergeeft en de effecten van het LVB 2026 en alternatieven opnieuw te beoordelen ten opzichte van deze huidige situatie?

Antwoord

Het is noodzakelijk om de referentie anticiperend handhaven tenminste ook op te nemen als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad.³⁰⁷ De referentiesituatie wordt om die reden niet aangepast.

Vraag 30

7. Toelichting op het oordeel geluid

7.4 Hinderbeleving geluid

Advies Commissie

De Commissie adviseert bij de herziening van het MER het geluidsonderzoek te actualiseren met de meest actuele informatie van het RIVM over de blootstelling-responsrelatie. Combineer deze resultaten met inzichten over het aantal vluchten en rustperiodes. Geef op basis daarvan aan wat de effecten zijn op (ernstige) geluidhinder en slaapverstoring. Indien het onderzoek van het RIVM (blootstelling-responsrelatie 2026) onvoldoende antwoord geeft op de vraag of de geluidhinder toeneemt als bij gelijke etmaalwaarden het aantal vliegtuigbewegingen toeneemt, dan is het de taak van de Minister om dit mee te wegen bij het besluit. Neem dit punt dan in het MER op als kennisleemte en/of in een onderzoeksagenda voor het vervolg.

Reactie

De initiatiefnemer is terecht niet uitgegaan van nog niet gepubliceerde blootstelling-responsrelaties van het RIVM. Ook de conclusie dat de blootstelling-responsrelatie uit 2020 niet representatief zou zijn vanwege de Covid19-omstandigheden, is niet onjuist. Het ligt in de verwachting dat er gedurende de herziening van het MER alsnog nieuwe blootstellings-responsrelaties gepubliceerd worden. In dat geval ligt het in de rede om op termijn te bezien in hoeverre die nieuwe inzichten aanleiding geven tot beleidswijzigingen.

Waarom is de regering niet bereid dit advies van de Commissie over te nemen?

Antwoord

De Commissie adviseert om de meest recente blootstelling-responsrelatie toe te passen in het MER. Zoals het bevoegd gezag aangeeft is dit ook gebeurd.

Na ontvangst van deze vragen heeft het RIVM de nieuwe blootstelling-responsrelatie gepubliceerd. Hierover is de Tweede Kamer op 30 juni jl. geïnformeerd³⁰⁸. Uit het RIVM-rapport volgt dat, afgezet tegen de blootstelling aan vliegtuiggeluid, de ernstige hinder beperkt is toegenomen en de ernstige slaapverstoring aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van de blootstelling-responsrelatie uit 2002. Dit inzicht is niet

³⁰⁷ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

³⁰⁸ Kamerstukken II, 2025/26, 2026Z15004.

nieuw. Gedurende 2021 en begin 2022 werd al duidelijk dat de hinder vanwege vliegverkeer was toegenomen.³⁰⁹ Vanwege COVID-19 was echter onzeker hoe groot deze toename werkelijk was. Deze gerapporteerde toename van hinder vormde destijds een belangrijke aanleiding om geluidsdoelen op te nemen in het Actieplan omgevingslawaaï Schiphol en het inzetten van de balanced approach-procedure voor Schiphol.³¹⁰ Dit heeft geleid tot een verlaging van het aantal vliegtuigbewegingen naar 478.000 vluchten (waarvan 27.000 in de nacht).

De resultaten van het eerste monitoringsmoment van de balanced approach laten zien dat de doelen voor de nacht (– 15%) ruimschoots zijn behaald. Dit is nog niet zichtbaar in de BR-relaties omdat deze zijn afgeleid van de gegevens uit de Gezondheidsmonitor (najaar 2024). Bovenop bovenstaande doelstellingen is in het regeerakkoord afgesproken om een nieuwe balanced approach-procedure te starten waarin wordt vastgelegd dat Schiphol in 2030 tussen 23.00 en 7.00 uur 50% stiller wordt ten opzichte van 2024.

In het herziene MER wordt ook inzicht gegeven in aantallen gehinderden en slaapverstoorden (uitgaande van de MER-scenario's), gebruik makend van de nieuwe relatie. In het nieuwe onderdeel «LVB» in het MER worden ook de effecten bij het LVB-scenario met 478.000 vliegtuigbewegingen beschreven, waaronder hoe de nieuwe aantallen zich verhouden tot de criteria voor gelijkwaardigheid.

³⁰⁹ *Kamerstukken II*, 2021/22, 31 936, nr. 984.

³¹⁰ *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 665, nr. 432.