

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1503

Vragen van de leden **Kröger** (GroenLinks-PvdA) en **Kostić** (PvdD) aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *het vonnis van de Raad van State op het tussen-LVB Schiphol* (ingezonden 19 maart 2026).

Antwoord van Minister **Karremans** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 1 april 2026).

Vraag 1

Kunt u toelichten wat u precies bedoelde met de uitspraak «We moeten door.» in reactie op het vonnis van de Raad van State (RvS) op het tussen-LVB Schiphol?¹

Antwoord 1

De uitspraak «We moeten door» onderstreept het belang van de ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB), die momenteel in het kader van de voorhangprocedure bij zowel de Eerste als de Tweede Kamer ligt. Het is van groot belang om de juridische basis van Schiphol op orde te brengen.

Vraag 2

Klopt het dat het nu voorliggende LVB, inhoudelijk en in de aannames, grotendeels een voortzetting is van het vernietigde tussen-LVB? Zo nee, waar baseert u dat precies op?

Antwoord 2

De in voorhang voorliggende LVB-wijziging is een integrale wijziging van het LVB, inclusief onderzoek naar de milieu- en natuureffecten van het besluit. Daarbij is ook getoetst op de gelijkwaardigheidscriteria en hebben zowel Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) als de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toetsen uitgevoerd op respectievelijk de uitvoering vanuit LVNL en de handhaving, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid vanuit ILT. Met de ontwerp LVB-wijziging wordt het stelsel met de baangebruiksregels en de uitbreiding van het stelsel met de handhavingpunten in het LVB opgenomen. Het gaat hier dus om de integrale wijziging van het LVB waarmee het anticiperend handhaven kan worden beëindigd. De milieu- en

¹ Website Reformatorisch Dagblad, 13 maart 2026, «Karremans na uitspraak over Schiphol: we moeten door» (www.rd.nl/a/1142007-karremans-na-uitspraak-over-schiphol-we-moeten-door)

natuurimpact van de ontwerpwijziging van het LVB wordt daarbij afgezet tegen de situatie van het LVB 2008 en het maximale gebruik onder het NNHS. Dit is enerzijds de (theoretische) situatie waarin het huidige gebruik van de luchthaven passend is binnen de grenzen van het LVB 2008. Anderzijds wordt de ontwerpwijziging van het LVB afgezet tegen het continueren van het anticiperend handhaven. Deze situatie is identiek aan de bovengrens van de voorgenomen activiteit.

In de referentiesituatie 2008, zoals opgenomen in de milieueffectrapportage (MER), zijn de huidige grenswaarden voor geluid zoals vastgelegd in het geldende LVB voor het etmaal (de L_{den}) in handhavingspunten maatgevend voor het aantal vliegtuigbewegingen dat op basis van het huidige (zichtjaar 2024) en het toekomstige (zichtjaar 2030) verkeersbeeld mogelijk is. Het inpasbaar jaarvolume is met de gestelde uitgangspunten voor zichtjaar 2024 vastgesteld op circa 294.000 vliegtuigbewegingen en voor zichtjaar 2030 op circa 335.000 vliegtuigbewegingen. Deze toename komt door vlootvernieuwing door de jaren heen. Dit is als uitgangspunt gekozen omdat deze situatie inzicht geeft in de milieueffecten die optreden in de (theoretische) situatie dat het huidige gebruik van de luchthaven passend dient te zijn binnen de grenzen van het LVB 2008.

De versnelde LVB-wijziging had tot doel om twee van de maatregelen die volgden uit de doorlopen balanced approach-procedure (beperking in aantal vliegtuigbewegingen op het etmaal en in de nacht) op korte termijn vast te leggen. Zowel de inhoud als het proces van de twee besluiten verschillen dus van elkaar.

Vraag 3

Erkent u dat de RvS met de recente uitspraak expliciet heeft bepaald dat de gedoogsituatie van 500.000 vliegbewegingen met het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS), onrechtmatig als uitgangspunt is genomen?

Antwoord 3

De Afdeling heeft in de uitspraak van 11 maart 2026 overwogen dat in deze procedure de rechtmatigheid van het NNHS niet ter beoordeling staat. De Afdeling heeft wel een oordeel gegeven of wordt voldaan aan de gelijkwaardige bescherming ten opzichte van het eerste LVB uit 2004. Voor de onderbouwing dat aan dit wettelijk vereiste is voldaan, is in de toelichting bij de versnelde LVB-wijziging verwezen naar een milieuonderzoek dat ten grondslag lag aan de niet vastgestelde LVB-wijziging voor het NNHS. De Afdeling oordeelt dat, nu dit LVB NNHS niet is vastgesteld, de verwijzing naar dat milieuonderzoek onvoldoende onderbouwing is voor de gelijkwaardige bescherming. Aan de voorliggende LVB-wijziging ligt wel een eigenstandig milieuonderzoek ten grondslag.

Vraag 4

Welke gevolgen heeft de RvS-uitspraak voor het nu voorliggende LVB, nu niet de milieuruimte van het LVB-2008 als uitgangspunt is genomen, maar het Refahh, (500.000 vliegbewegingen + NNHS)? Op welke juridische adviezen baseert u zich en kunt u die met de Kamer delen?

Antwoord 4

De uitspraak van de Afdeling heeft uitsluitend tot gevolg dat het besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het LVB is vernietigd. Dit betekent dat het LVB 2008 blijft gelden zonder dat er (wettelijk) een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar voor het etmaal en de nacht geldt. De Afdeling heeft geoordeeld dat onvoldoende is onderbouwd dat het besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het LVB voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria. Hieruit volgt dat elk LVB per saldo een beschermingsniveau moet bieden dat (minimaal) gelijkwaardig moet zijn aan het beschermingsniveau dat het eerste LVB bood. Ook is onvoldoende aangetoond dat sprake is van de met het besluit beoogde verbetering van het beschermingsniveau ten aanzien van het geldend wettelijk kader (LVB 2008). Het gaat hier om een motiveringsgebrek wegens het ontbreken van een gelijkwaardigheidsonderbouwing. Voor de voorliggende wijziging van het LVB is een milieueffectrapport (MER) opgesteld, inclusief gelijkwaardigheidsonderbouwing. De Landsadvocaat heeft een procesadvies uitgebracht over de gevolgen van de uitspraak. Bij procesadviezen is actieve openbaarmaking echter niet aan de orde. De Staat

heeft namelijk het recht om zich voor bijstand en advies vertrouwelijk tot een advocaat te wenden.

Vraag 5

Als de referentiesituatie het LVB-2008 moet zijn, zoals de Afdeling besloot, wat zijn dan de gelijkwaardigheidscriteria waaraan het nieuwe LVB moet voldoen?

Antwoord 5

In de MER, dat is opgesteld voor de voorgenomen integrale wijziging van het LVB, wordt zowel getoetst aan de situatie in het LVB 2008 als aan de situatie onder het anticiperend handhaven en het NNHS, zie ook de beantwoording van vraag 2. Beide situaties worden getoetst aan gelijkwaardigheid, zijnde een toets op het beschermingsniveau dat het voorliggende LVB moet bieden. Dit moet per saldo minimaal gelijkwaardig zijn aan het beschermingsniveau dat het eerste LVB uit 2004 bood. De gelijkwaardigheidscriteria veranderen dus niet als gevolg van de keuze van een referentiesituatie.

Vraag 6

Erkent u dat het LVB-2008 de referentie moet zijn? Op welke juridische adviezen baseert u zich en kunt u die met de Kamer delen?

Antwoord 6

Zie het antwoord op vraag 2. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak volgt niet wat de juiste referentiesituatie is. Dat vraagstuk lag ook niet voor in de zaak over de versnelde LVB-wijziging. De juridische situatie rond Schiphol is complex met een vigerend LVB 2008, de jarenlange gedoogsituatie van het anticiperend handhaven en verschillende rechterlijke uitspraken. Om recht te doen aan alle invalshoeken zijn in het MER beide referenties inzichtelijk gemaakt en zijn de alternatieven afgezet tegen deze referenties. Daarmee wordt voorkomen dat bij een later oordeel over de juiste referentiesituatie er gebreken kunnen bestaan als gevolg van een onjuiste referentie. Voor de voorliggende integrale LVB-wijziging is in het MER getoetst aan de situatie in het LVB 2008 en aan de situatie onder het anticiperend handhaven en het NNHS.

Vraag 7

Als de referentiesituatie het LVB-2008 moet zijn, moet er dan een nieuw milieurapport gemaakt worden met een nieuwe passende beoordeling? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Dit is niet aan de orde. Het MER is zowel getoetst aan de situatie onder het LVB 2008 als aan de situatie onder het anticiperend handhaven met het NNHS.

Voor de passende beoordeling geldt dat de referentiesituatie in lijn is met de passende beoordeling bij de natuurvergunning uit 2023. In deze passende beoordeling worden twee referentiesituaties gehanteerd, afhankelijk van het betreffende Natura 2000-gebied:

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

Vraag 8

Kan het nu voorliggende LVB worden aangepast met een gewijzigde referentiesituatie (LVB-200), zodat het niet ook sneuvelt bij een toetsing door de RvS? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Dit is niet aan de orde. Bij het opstellen van de MER is zowel getoetst aan de situatie onder het LVB 2008 als aan de situatie onder het anticiperend handhaven met het NNHS.

Vraag 9

Kunt u ingaan op de constatering van To70 van 2023, dat binnen de milieuruimte van het nog steeds geldende LVB-2008 slechts 400.000 tot 410.000 vliegbewegingen mogelijk zouden zijn?² En dat dit aantal de meest recente aanscherping is van eerdere schattingen van uw voorganger(s) en van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)? Waarom is niet voor dit aantal gekozen als referentiesituatie?

Antwoord 9

Voor de aantallen in de (theoretische) referentiesituatie voor het LVB 2008, zie ook het antwoord op vraag 2. Dit is echter wel als uitgangspunt gekozen omdat deze situatie inzicht geeft in de milieueffecten die optreden in de (theoretische) situatie dat het huidige gebruik van de luchthaven passend dient te zijn binnen de grenzen van het vigerend LVB.

Vraag 10

Waarom is voor het tussen-LVB gekozen voor een aantal vliegbewegingen, in plaats van hinder, terwijl de wet en de referentiesituatie hinder voorschrijven?

Antwoord 10

De balanced approach-procedure is doorlopen om tot maatregelen te komen die moeten leiden tot het bereiken van de vastgestelde doelstelling voor de bestrijding van geluidshinder. Het besluit van 6 mei 2025 tot versnelde wijziging van het LVB had als voornaamste doel om een van de resultaten van de balanced approach-procedure te verankeren. Met de wijziging werd het maximumaantal vliegtuigbewegingen op het etmaal en in de nacht vastgelegd respectievelijk gewijzigd. Deze twee maatregelen zijn onderdeel van het totale maatregelenpakket. Daarbij was het doel om in ieder geval de lagere capaciteit als slotstuk van de balanced approach-procedure te verankeren.

Vraag 11

Waarom is voor de «balanced approach»-procedure ervoor gekozen om de gedoogsituatie van het NNHS als uitgangspunt te nemen en niet het toen nog geldende LVB-2008, terwijl de rechter inmiddels in de RBV-zaak had bepaald dat die gedoogsituatie moest worden beëindigd en dus illegaal was?

Antwoord 11

Voor de balanced approach-procedure is bij de start van de procedure, eind 2022, een referentiescenario gemaakt met daarin de verwachte situatie per november 2024. Voor die verwachte situatie op 1 november 2024 is uitgegaan van de maximaal toegestane aantallen onder de toen toegestane operatie: het anticiperend handhaven op 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht. Ten opzichte van die verwachte situatie is het geluidsdoel vastgesteld. Dat sluit ook aan bij het latere arrest van de Hoge Raad³, waarin wordt geoordeeld dat de toen voorgenomen experimenteerregeling in combinatie met het stoppen met anticiperend handhaven leidde tot een afname in capaciteit ten opzichte van het toegestane aantal vliegtuigbewegingen van 500.000.

Vraag 12

Kunt u ingaan op de uitspraak van de Afdeling dat voor het handhaven van het wettige LVB 2008 geen «balanced approach»-procedure nodig is en dat dit alleen gold voor de experimenteerregeling?

² Website Luchtvaart in de toekomst, 8 februari 2023 (<https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/02/16/index/230208+Effecten+beeindigen+anticiperend+handhaven.pdf>)

³ HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

Antwoord 12

De uitspraak van de Afdeling gaat niet in op de vraag wanneer een balanced approach-procedure moet worden doorlopen. De Afdeling heeft bij het schetsen van de context een feitelijke verwijzing opgenomen naar de uitspraak van de Hoge Raad over het stoppen met anticiperend handhaven en de experimenteerregeling, waarbij wel wordt ingegaan op het doorlopen van een balanced approach procedure.

Vraag 13

Hoe komen we tot een nieuwe capaciteitsdeclaratie voor de komende periodes, nu het tussen-LVB met 478.000 vliegbewegingen geen wettige basis meer heeft? Geldt dan automatisch weer het LVB-2008 met een capaciteitsdeclaratie gebaseerd op de milieuruimte van het LVB-2008?

Antwoord 13

Door de vernietiging van de versnelde LVB-wijziging wordt teruggevallen op de gedoogsituatie van het anticiperend handhaven. Zoals in de brief van 31 oktober 2025 aan de Kamer is gemeld, gaat de huidige aanwijzing aan de ILT uit van maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.⁴ De capaciteitsdeclaratie voor het komende zomerseizoen is reeds vastgesteld. Het kabinet streeft ernaar om de algehele wijziging van het LVB in werking te laten treden met ingang van 1 november 2026. In deze wijziging zal ook het maximumaantal voor het etmaal en in de nacht worden opgenomen. De capaciteitsdeclaratie voor het winterseizoen 2026/2027 wordt gebaseerd op de huidige gedoogsituatie en sluit aan bij de voorgenomen integrale wijziging van het LVB.

Vraag 14

Bent u het ermee eens dat een jaarvolume geluid of L_{den} 's geen goede kwantificering voor hinderbeleving is? Hoe wordt voor een nieuw besluit hinderbeleving betrokken en nieuw gedefinieerd om tot een gelijkwaardige bescherming te komen? Hoe wordt dit betrokken bij het vaststellen van aantallen ernstig gehinderden en het politieke doel om te komen tot 20% minder ernstig gehinderden?

Antwoord 14

In het LVB wordt gekeken naar geluidsbelasting, dit wordt uitgedrukt in L_{den} niveaus. Dit betreft een gemiddelde geluidsmaat gedurende een jaar. Binnen deze contouren wordt gekeken het aantal gehinderden en slaapverstoorden. Om een aanvullende hinderindicator vast te leggen is een wetswijziging nodig; de Wet luchtvaart biedt hier op dit moment geen grondslag voor. Hier wordt aan gewerkt in het kader van het nieuwe stelsel vliegtuiggeluid. In dit stelsel wordt nagedacht over een aanvullende hindernorm. Uw Kamer wordt later dit jaar uitvoeriger geïnformeerd over de inhoudelijke keuzes in het nieuwe stelsel.

Vraag 15

Bent u het ermee eens dat het oordeel van de RvS de juridische kaders opnieuw heeft vastgesteld en dat het volgen van deze kaders de snelste weg naar een wettig LVB zal zijn?

Antwoord 15

Nee, de Afdeling heeft uitspraak gedaan in een procedure die is gestart ten aanzien van het besluit van 6 mei 2025. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat dit besluit onvoldoende gemotiveerd is, maar heeft geen uitspraak gedaan ten aanzien van de juridische kader van de Wet luchtvaart of deze opnieuw vastgesteld. Met de uitspraak van de Afdeling zal verder rekening worden gehouden gedurende het verdere traject met betrekking tot dit LVB.

Vraag 16

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden voor het komende CD Luchtvaart?

⁴ Kamerstukken II 2025/26, 29 665, nr. 579.

Antwoord 16
Ja.