

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

### 838

Vragen van het lid **Van Raan** (PvdD) aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *breken belofte krimp Schiphol* (ingezonden 17 november 2023).

Antwoord van Minister **Harbers** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 22 januari 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 546.

#### Vraag 1

Klopt het dat uw voorganger vaak stelde dat na tal van gebroken beloftes en gemankeerde berekeningen rond Schiphol en Lelystad Airport vooral het vertrouwen van de burger in de overheid moest worden hersteld?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Mijn voorganger heeft gesteld dat het in de dossiers rond Schiphol en Lelystad Airport van groot belang is om zorgvuldig te werk te gaan om het vertrouwen te herstellen. Deze lijn hanteren we ook bij het Hoofdlijnenbesluit Schiphol: we volgen een zorgvuldig proces om de balans tussen Schiphol en haar leefomgeving te herstellen.

#### Vraag 2

Op welke manier past uw beslissing de krimp van Schiphol voorlopig niet door te zetten in de toezegging van uw voorganger dat het vertrouwen hersteld moest worden?

#### Antwoord 2

Zoals in de Hoofdlijnenbrief Schiphol aangegeven, werkt het kabinet aan een betere balans tussen Schiphol en haar leefomgeving.<sup>2</sup> Hieronder valt het op korte termijn aanpakken van de geluidsoverlast en het herstellen van de rechtspositie van omwonenden. In de Kamerbrief van 14 november 2023 wordt toegelicht waarom het kabinet heeft besloten spoor 1 (beëindigen anticiperend handhaven en inwerkingtreding experimenteerregeling) voorlopig op te schorten. Tegelijkertijd houdt het kabinet vast aan het herstellen van de balans. Dit blijft een urgente opgave waaraan binnen spoor 2 (balanced approach-procedure) onverminderd wordt doorgewerkt.

<sup>1</sup> Onder andere Kamerstuk 31 936, nrs. 635 en 459.

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 665, nr. 432

### Vraag 3

Realiseert u zich dat diezelfde overheid nu weer een belofte breekt waar omwonenden eindelijk hoop uit konden halen, nadat ze jarenlang rechteloos waren verklaard? Zo nee, hoe zit het dan?

### Antwoord 3

Het kabinet weet dat het opschorten van spoor 1 een bittere pil is voor de omgeving. Daarom vond ik het ook belangrijk om een toelichting te geven bij de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS). Zoals ook benadrukt in de brief van 14 november 2023 houdt het kabinet vast aan het herstellen van de balans tussen Schiphol en haar leefomgeving.<sup>3</sup> Dit is en blijft een urgente opgave waaraan de komende tijd onverkort binnen spoor 2 van het Hoofddijkenbesluit (balanced approach-procedure) wordt doorgevoerd.

### Vraag 4

Klopt het dat in interne stukken van uw eigen ministerie herhaaldelijk is gesteld dat binnen het vigerende Luchthavenverkeersbesluit voor Schiphol (LVB 2008) feitelijk maar 400.000 tot 420.000 vliegbewegingen passen?<sup>4</sup> Zo nee, hoe zit het dan?

### Antwoord 4

Ja, dat is eerder zo gesteld op basis van een inschatting van het jaarvolume dat mogelijk is binnen de grenswaarden in handhavingpunten uit het LVB door onderzoeksbureau To70. De betreffende analyse is begin 2023 uitgevoerd op basis van een set aannames en uitgangspunten en gegevens uit de Gebruiksprognose 2023 van Schiphol. De Gebruiksprognose 2023 beschrijft het verwachte gebruik van het vliegverkeer van Schiphol in het gebruiksjaar 2023. Het rapport inclusief achtergrond en methodische beschrijving is openbaar.<sup>5</sup>

### Vraag 5

Klopt het dat door het gedogen onder het zogenoemd «anticiperend handhaven» Schiphol desondanks feitelijk door is gegroeid tot een aantal van circa 500.000 vliegbewegingen in 2019?<sup>6</sup> Zo ja, waar is vastgelegd dat dit aantal van circa 500.000 nu een wettelijk afdwingbaar getal zou zijn?

### Antwoord 5

Schiphol is feitelijk doorgesloeid tot een aantal van circa 500.000 vliegtuigbewegingen in 2019. Dit aantal vliegtuigbewegingen is wettelijk niet vastgelegd als maximum.

### Vraag 6

Wordt dit aantal van circa 500.000 nu door marktpartijen, (lobby)organisaties als IATA en buitenlandse overheden en de Europese Commissie als een verworven recht gezien? Zo nee, waaraan ontlene deze partijen dan nu het recht om druk uit te oefene om de beloofde krimp op te schorten?

<sup>3</sup> Kamerstuk 29 665, nr. 488

<sup>4</sup> Onder andere Kamerstuk 29 665, nr. 457 (beslisnota pagina 2)

Namens de Nederlandse Staat heeft de Landsadvocaat in het hoger beroep over het krimpbesluit het volgende gesteld (dikgedrukte delen door vragensteller). Uitgeschreven van het pleidooi uitgesproken (o.a. openbare livestream) d.d.21 juni 2023 te Amsterdam: «De Minister zal in dat geval opnieuw afwegen hoe hij enerzijds het anticiperend handhaven uitgaande van 500.000 vliegtuigbewegingen beëindigt en anderzijds hoe hij voorkomt dat de hubfunctie van Schiphol in het gedrang komt doordat wordt teruggevallen op het LVB 2008 met 410.000 vliegtuigbewegingen.»

[...]

«De notities van To70 zijn immers kraakhelder over de legale capaciteit van Schiphol op grond van het LVB 2008: zo'n 410.000 vluchten. De luchtvaartmaatschappijen blijven dit ingewikkeld vinden, maar alle door hen opgeworpen vragen en vraagtekens zijn door To70 weerlegd en voor de volledigheid heeft To70 één en ander ten behoeve van deze procedure nog eens in de als productie 17 overgelegde vragenbrief toegelicht»

<sup>5</sup> Effecten beëindigen anticiperend handhaven | Rapport | Luchtvaart in de toekomst

<sup>6</sup> Website Schiphol, 14 februari 2020 (<https://nieuws.schiphol.nl/jaarcijfers-2019/>)

Antwoord 6

Ja, dit wordt door verschillende partijen zo gezien. Gelet op de lopende juridische procedures kan hier verder niet op worden ingegaan.

Vraag 7

Kunt u aangeven hoe en waarom u de situatie inzake het breken van de belofte van de voorgenomen krimp Schiphol heeft laten ontstaan?

Antwoord 7

Zoals in het antwoord op vraag 2 aangegeven en zoals op 14 november 2023 aan de Kamer medegedeeld heeft het kabinet na de ontvangst van de brief van de Europese Commissie opnieuw afgewogen of het cassatieberoep moet worden afgewacht voordat spoor 1 wordt geëffectueerd. Het kabinet heeft daarop besloten om spoor 1 voorlopig op te schorten.

Vraag 8

Deelt u de analyse dat de ontstane situatie in ieder geval voor een groot deel veroorzaakt is door het handelen – of het nalaten daarvan – door het Ministerie van IenW? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Nee, er wordt door het ministerie juist forse inzet gepleegd om procedures zorgvuldig te doorlopen en daarover internationaal af te stemmen. De (inter)nationale en juridische context van de luchtvaart is zeer dynamisch en complex. Nederland is het eerste land dat de balanced approach-procedure op een dergelijke schaal doorloopt. Dit scheidt een precedent waardoor er mogelijk extra kritisch naar het proces wordt gekeken. Het toewerken naar een nieuwe balans in de Schipholregio gaat dus niet zonder slag of stoot. Tegelijkertijd werkt het kabinet onverhinderd voort aan het bereiken van deze balans.

Vraag 9

Kunt u onderbouwen waarom u nu plots van mening bent dat de aanspraak die KLM en verder veelal buitenlandse partijen maken op een vluchtaantal boven de 400.000 tot 420.000 blijkbaar meer legitiem is, of althans zwaarder zou moeten wegen, dan dat Schiphol zich simpelweg houdt aan het vigerende LVB en de bijbehorende bescherming dat dit biedt aan de leefomgeving en de omwonenden? Zo nee, welke afweging heeft u dan gemaakt?

Antwoord 9

In de Kamerbrief van 14 november 2023 is toegelicht waarom het kabinet heeft moeten besluiten tot opschorting van spoor 1 en welke afweging hieraan ten grondslag ligt. Ondanks dit besluit blijven de noodzaak en het doel om de balans tussen Schiphol en haar leefomgeving te herstellen, bestaan. Om die reden houdt het kabinet onverkort vast aan het doel van het Hoofdlijnenbesluit waaronder het herstel van de rechtspositie van de omwonenden. Omwonenden zijn gebaat bij concrete stappen die ook standhouden. Daarover heb ik ook met ze gesproken.

#### Vraag 10

Bent u het nog eens met de namens de Nederlandse Staat ingebrachte argumentatie in het hoger beroep over het krimpbesluit, zoals dat 21 juni 2023 heeft gediend bij het Gerechtshof Amsterdam?<sup>7</sup> Zo nee, kunt u gedetailleerd onderbouwen waar dat niet meer zo is en waarom de Staat er kennelijk eerder toch naast zat? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot uw beslissing om het anticiperend handhaven juist niet te beëindigen waar het Hof heeft geoordeeld dat beëindiging rechtmatig zou zijn?

#### Antwoord 10

Ja. Zie verder het antwoord op vraag 9.

#### Vraag 11

Kunt u de Kamer een gedetailleerd feitenrelaas verstrekken over wat er sinds 1 januari 2023 is gebeurd dat heeft geleid tot dit kabinetsbesluit om de krimp van Schiphol voorlopig op te schorten en de belofte aan de omwonenden te breken? Wilt u daarbij minimaal expliciet opnemen wanneer met welke partijen contact is geweest en een strekking geven van wat in dat contact besproken is? Zo nee, kunt u dan minimaal een feitenrelaas verstrekken waarin in ieder geval de zaken die u kunt openbaren wel staan vermeld?

#### Antwoord 11

Op 24 juni 2022 heeft het kabinet het besluit genomen te werken aan een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Dit besluit heeft geleid tot vele reacties, zowel nationaal als internationaal. Over de effectuering van het Hoofdlijnenbesluit is sindsdien contact en correspondentie geweest met verschillende partijen, waaronder de Europese

<sup>7</sup> Namens de Nederlandse Staat heeft de Landsadvocaat in het hoger beroep over het krimpbesluit het volgende gesteld (dikgedrukte delen door vragensteller) uitgeschreven van het pleidooi uitgesproken (o.a. openbare livestream) d.d. **21 juni 2023 te Amsterdam**: «*De Staat kan zich principieel niet met het vonnis in kort geding verenigen. Allereerst omdat hier geen sprake is van strijd met de Geluidsverordening: het eindigen van het anticiperend handhaven is geen geluidgerelateerde maatregel, maar een terugkeer naar de legale situatie.* De Geluidsverordening is niet bedoeld om de handhaving van wettelijke voorschriften en milieugrenswaarden te beletten. Van een exploitatiebeperking kan dus ook geen sprake zijn, als de Staat slechts de exploitatie van Schiphol weer in overeenstemming wil brengen met het wettelijk kader. **De luchtvaartmaatschappijen hebben ook geen recht op een exploitatie van Schiphol in strijd met de wet.**»

[...]

«*Ook naar nationaal recht is er geen beletsel voor het beëindigen van het anticiperend handhaven, integendeel. De beginselplicht tot handhaving dwingt tot stoppen. De evenredigheidsafweging bij het voortduren van het anticiperend handhaven die de voorzieningenrechter lijkt te hebben gemaakt, schiet tekort. De belangen van de omwonenden krijgen in die afweging immers geen serieuze plek, terwijl die juist centraal staan bij de vraag of het anticiperend handhaven – met de bijbehorende geluidshinder van dien – al dan niet onevenredig is. 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.*»

[...]

«*Conclusie: In essentie gaat deze procedure over de vraag of de Minister het vigerend juridisch regime weer mag toepassen of dat hij daarvoor eerst een balanced approach moet doorlopen. Hiervoor heeft de Staat overtuigend toegelicht dat de Geluidsverordening hiertoe niet verplicht en ook niet kan verplichten.*

*Illegale situaties – of deze nu werden gedoogd of niet – worden niet door de Geluidsverordening beschermd. 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. Ten hoogste hebben de luchtvaartmaatschappijen enkele jaren een buitenwettelijk voordeel kunnen genieten, waar toen nog een rechtvaardiging voor bestond: de verwachting dat het NNHS zou worden gelegaliseerd. Nu die verwachting niet tot waarheid is geworden, ontbreekt iedere rechtvaardiging voor de voortzetting van dat voordeel. Het is tijd voor een nieuwe balans. Die gaat de Staat vinden met het doorlopen van de BA en het vaststellen van het nieuwe LVB. Tot die tijd bestaat geen enkele juridische rechtvaardiging om het anticiperend handhaven voort te zetten. Het vonnis ligt voor vernietiging gereed.»*

Commissie en de verschillende bilaterale partners. Deze gesprekken zijn onderdeel geweest van een zorgvuldig proces tot effectuering van het Hoofdlijnenbesluit.

Gedurende de periode van totstandkoming van de experimenteerregeling is uitvoerig contact geweest met nationale stakeholders, waaronder de sectorpartijen, de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) en met internationale stakeholders waaronder buitenlandse overheden en luchtvaartmaatschappijen.

Op 1 september jl. is de Kamer geïnformeerd over het stoppen met anticiperend handhaven per 31 maart 2024 en het gelijktijdig in werking treden van de experimenteerregeling. De inbreng van alle stakeholders is hierbij meegewogen. Het besluit volgde op het oordeel van het gerechtshof dat het de Staat is toegestaan deze stap per 31 maart 2024 te zetten. Het gerechtshof stelt daarbij dat het beëindigen van het anticiperend handhaven in combinatie met het vaststellen van de experimenteerregeling getuigt van een zorgvuldig en evenwichtig proces. Zoals met de Kamer gedeeld per brief van 1 september 2023 hebben verdragspartners, zoals Canada en de Verenigde Staten, ernstige zorgen geuit over de capaciteitsreductie op Schiphol. Zij hebben onder meer zorgen geuit over het vaststellen van de experimenteerregeling en de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan de balanced approach-procedure, en de impact hiervan op de trans-Atlantische vluchtuitvoering in de context van het EU-VS Verdrag. Gelet daarop is er overleg met beide landen geweest, onder meer tijdens het jaarlijkse Joint Committee onder het EU-VS «Open Skies» luchtvaartverdrag aan het begin van de zomer 2023, waar het hoofdlijnenbesluit is besproken.

In deze brief is de Kamer ook geïnformeerd dat het besluit tot stoppen met anticiperend handhaven per 31 maart 2023 is genomen tegen de achtergrond van het ingestelde cassatieberoep op 30 augustus door KLM c.s./IATA e.a. naar aanleiding van het arrest van het gerechtshof in het kort geding.

De aangekondigde beperking van het aantal slots voor het zomerseizoen van 2024 is aanleiding geweest voor de VS om een officiële aanvraag in te dienen voor een Speciale zitting van het Joint Committee (SJC) onder het EU-VS luchtvaartverdrag. Deze speciale zitting heeft op 13 november plaatsgevonden. Ter voorbereiding van deze special Joint Committee heeft er ook ambtelijk overleg plaatsgevonden met de Europese Commissie.

Voorafgaand aan deze zitting heeft het Amerikaanse Department of Transportation ook een zogenaamde «Order» uitgevaardigd op 2 november 2023. Hierin wordt onder andere aangegeven dat zij het voortzetten van spoor 1, zonder het volgen van de balanced approach-procedure, zien als een schending van de EU-regels en de EU-VS Air Transport Agreement uit 2007. Tijdens het SJC heeft de VS deze constatering herhaald en toegelicht.

Ook met de Europese Commissie is contact geweest over proces en inhoud van het Schipholbesluit sinds 24 juni 2022. In de brief van 13 november heeft de Europese Commissie aangegeven ernstige zorgen te hebben bij het niet volgen van de balanced approach-procedure voor Spoor 1. Op basis van deze stellingname heeft het kabinet besloten tot het opschorten van spoor 1, in ieder geval totdat de Hoge Raad uitspraak heeft gedaan in de cassatieprocedure.

#### Vraag 12

Klopt het dat in een nota aan uw directeur-generaal op 9 maart 2022 de directeur-generaal Luchtvaart en Maritiem het volgende stelt: *«Dit vraagt om extra inspanningen op het gebied van stikstof. Ook is vastgesteld dat in samenhang daarmee op het geluidsdossier op korte termijn extra stappen moeten worden gezet. Zonder luchthavenverkeersbesluit kan het anticiperend handhaven van de ILT, waaraan inmiddels grote juridische risico's kleven, niet worden beëindigd. De Staat heeft in het najaar al een sommatie hierover ontvangen.»*<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Besluit Woo-verzoek over Tijdelijke projectorganisatie Schiphol, 31 oktober 2023 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/10/31/besluit-woo-verzoek-over-tijdelijke-projectorganisatie-schiphol>)

#### Antwoord 12

De in de vraag aangehaalde zinsnede komt uit een ambtelijke nota van 9 maart 2022, gericht aan de directeur-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken.

#### Vraag 13

Kunt u de Kamer informeren welke grote juridische risico's er in die nota bedoeld worden (*onderkleven*) en waarom desondanks het anticiperend handhaven niet beëindigd wordt?

#### Antwoord 13

De juridische risico's waarop wordt gedoeld, zijn de risico's die ook reeds in de brief van 10 december 2021<sup>9</sup> zijn beschreven, namelijk dat aan de lange duur van het anticiperend handhaven van het NNHS door de ILT juridische risico's kleven.

#### Vraag 14

Kunt u, in opvolging van de signaalbrief van november 2021 waarin de dienst ILT dan al haar zorgen over de juridisch onhoudbare situatie door de lange duur van het gedogen uit<sup>10</sup>, en dus 2 jaar (!) verder waar u het gedoogbesluit wil verlengen door krimp uit te stellen, de ILT vragen haar zienswijze te geven op het nu door u genomen besluit en deze direct of via u te delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 14

De inspecteur-generaal van de ILT heeft een reactie gestuurd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, inzake de aanwijzing van de Minister van IenW om het anticiperend handhaven per 31 maart 2024 voort te zetten. Deze reactie is bijgevoegd bij de beantwoording deze Kamervragen.

#### Vraag 15

Is het correct dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 17 november 2021 aan uw ministerie en dat van LNV een analyse heeft gestuurd met de titel «*Juridische analyse JenV, «juridische risico's anticiperend handhaven door ILT van het Lvb»*»?<sup>11</sup> Zo ja, kunt u deze analyse in zijn geheel en ongecensureerd delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet en hoe gaat u dan aan de informatieplicht aan de Kamer voldoen?

#### Antwoord 15

Ja, dat is juist. Deze analyse kan niet openbaar worden gemaakt, omdat dit in het licht van lopende of mogelijk toekomstige procedures het belang van de Staat kan schaden. Over de juridische risico's van het anticiperend handhaven bent u nader geïnformeerd door de signaalbrief van de ILT.

#### Vraag 16

Kunt u aangeven welke procedures er op dit moment lopen waarin het anticiperend handhaven of het beëindigen daarvan een rol speelt of kan gaan spelen (hierbij graag procedures breed opvatten, alsmede de handhavingsverzoeken meenemen)? Wilt u daarbij per procedure kort aangeven wat de scope is en wie de betrokken partijen zijn? Zo nee, waarom niet en hoe gaat u dan aan de informatieplicht aan de Kamer voldoen?

#### Antwoord 16

Bij de ILT is op dit moment een bezwaar in behandeling waarin het anticiperend handhaven een rol speelt of kan gaan spelen. Het gaat om een bezwaar tegen een afgewezen handhavingsverzoek. Het betreft het verzoek van de Coöperatie Mobilisation for the Environment (MOB) en SchipholWatch om te handhaven op overschrijdingen van de geluidgrenswaarden voor de luchthaven Schiphol. Ook in de lopende procedure tussen stichting Recht op

<sup>9</sup> Kamerstuk 29 665, nr. 418

<sup>10</sup> Kamerstuk 29 665, nr. 418

<sup>11</sup> Besluit LNV Woo-verzoek inzake documenten, zowel interne als externe correspondentie, tussen de Rijksoverheid en Royal Schiphol Group NV., over de (aanvraag van de) natuurvergunning, 26 september 2023 (periode vanaf: 1 oktober 2020 – heden). Helaas is deze niet meer beschikbaar op [Openoverheid.nl](https://openoverheid.nl)

Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) en de Staat is de lange duur van het anticiperend handhaven onderdeel van het geschil.

Vraag 17

Klopt het dat juist het beëindigen van het anticiperend handhaven belangrijk was om de juridische kwetsbaarheid van de Staat te verkleinen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het fragment onder vraag 12, de signaalbrief van de ILT als genoemd onder vraag 14 en de analyse van JenV onder vraag 15 (voor zover leesbaar)?

Antwoord 17

De doelstelling van het kabinet met het beëindigen van het anticiperend handhaven is altijd geweest om hiermee de rechtspositie van de omwonenden te herstellen.

Vraag 18

Kunt u uitsluiten dat uw besluit tot het uitstellen van krimp de procedures als genoemd onder 16 nadelig beïnvloeden voor de Staat? Zo nee, hoe kunt u de door de Landsadvocaat bepleite onmogelijkheid om tegemoet te komen aan de eisen van marktpartijen, (lobby)organisaties als IATA en buitenlandse overheden en uw besluit om toch tegemoet te komen aan deze eisen van marktpartijen met elkaar verenigen, dan wel uitlegen?

Antwoord 18

Over de al dan niet nadelige consequenties van het opschorten van het beëindigen van het anticiperend handhaven in relatie tot lopende handhavings- en mogelijk andere procedures kan geen uitspraak worden gedaan, omdat hiermee het belang van de Staat kan worden geschaad.

Vraag 19

Als uit het antwoord op vraag 18 blijkt dat de juridische risico's voor de Staat in enige mate toenemen in de genoemde procedures, of andere procedures waarin omwonenden een beroep doen op hun rechten, kunt u dan inzichtelijk maken hoe u deze risico's gewogen heeft ten opzichte van de risico's die gelopen worden wanneer het anticiperend handhaven wel volgens plan beëindigd wordt en de krimp niet voorlopig wordt opgeschort?

Antwoord 19

Zoals in het antwoord op vraag 18 aangegeven, kan geen uitspraak worden gedaan over de lopende handhavingsprocedures.

Vraag 20

Klopt het dat in het verslag van een directieoverleg van de ILT over leefomgeving en wonen op 5 oktober 2021 het volgende staat<sup>12</sup>: *«Toelichting: De term anticiperend handhaven is in 2018 geïntroduceerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit was nodig om de geldende milieuregels op Schiphol niet te hoeven handhaven door de komst van het nieuwe normen- en handhavingssysteem (NNHS). Toezichhouders zijn op basis van de «beginselplicht tot handhaving» genoodzaakt tot het plegen van een interventie bij geconstateerde niet-naleving. Onder voorwaarden kan daarvan worden afgezien: gedogen. Maar daarvoor gelden regels. Anticiperend handhaven is het niet handhaven van de geldende norm, maar van een norm waarvan de codificatie nog niet concreet in zicht is. Anticiperend handhaven is dus in de regel niet mogelijk. Vaak is de reden hiervoor dat zij strijd oplevert met «de beginselplicht tot handhavend optreden tegen gedragingen die naar geldende wetgeving overtredingen zijn». Ook is het in strijd met de legaliteits, doordat handhavend wordt opgetreden tegen gedragingen die volgens die wetgeving geen overtredingen zijn. De keerzijde is ook dat schending van geldende wetgeving wordt gedoogd. De afspraak van de ILT is dat de ILT niet aan anticiperend handhaven doet [...]»?*

<sup>12</sup> Open.overheid.nl (<https://open.overheid.nl/documenten/2245a041-a132-4d87-af78-39ce56f65794/file>) (document 24)

Antwoord 20  
Ja, dat klopt.

Vraag 21  
Kunt u per geconstateerde strijdigheid bij vraag 15 aangeven waarom u desondanks meent dat het anticiperend handhaven bij Schiphol gerechtvaardigd én rechtmatig zou zijn?

Antwoord 21  
Gezien lopende juridische procedures kan hier niet nader op worden ingegaan.

Vraag 22  
Wilt u de Kamer de volgende informatie verstrekken: het door KLM gepresenteerde alternatieve plan (met alle bijbehorende documenten (inclusief de NLR-doorrekening) en de adviesaanvraag die formeel, dan wel informeel, recent gedaan is bij de Maatschappelijke Raad Schiphol? Ook hier graag inclusief alle bijbehorende documenten. Zo nee, waarom niet?

Antwoord 22  
Het door KLM gepresenteerde plan is reeds openbaar en te vinden op de website van de KLM.<sup>13</sup> Het rapport van NLR is als bijlage toegevoegd aan dit plan. Uit de vraag is niet op te maken op welke adviesvraag aan de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) het lid Van Raan doelt. Recent is er namelijk door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geen adviesaanvraag gedaan bij de MRS. Wel is er regelmatig (schriftelijk) contact met de MRS over diverse onderwerpen. De Kamer wordt regelmatig geïnformeerd over besluitvorming rondom Schiphol middels de periodieke voortgangsbrief Programma Omgeving Luchthaven Schiphol. Daar waar het aan de orde is, wordt de Kamer daarbij geïnformeerd over inbreng of adviezen van de MRS.

Vraag 23  
Klopt de redenering dat wanneer u in uw hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022 het volgende schrijft: «Dit resulteert in een reductie van het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol tot 440.000 per jaar, in plaats van de 500.000 vliegtuigbewegingen die in het ontwerp Luchthavenverkeerbesluit (LVB) waren opgenomen en die in de praktijk al werden gerealiseerd voordat de COVID-19 pandemie uitbrak» voor alles boven de 440.000 vliegtuigbewegingen derhalve een concreet zicht op legalisatie nu ontbreekt?

Antwoord 23  
Gelet op de huidige en eventuele toekomstige juridische procedures kan hier niet op worden ingegaan.

Vraag 24  
Klopt het dat uw huidige besluit echter toestaat dat er 500.000 vliegtuigbewegingen zullen worden gedoogd, of in ieder geval meer dan de 440.000 die straks met het nieuwe LVB mogelijk zijn? Zo ja, kunt u onderbouwen op welke gronden u dan toch tot gedogen wilt overgaan en waarom dit juridisch houdbaar zou zijn? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord 24  
Aangezien dit onderdeel is van lopende handhavingsverzoeken kan hier geen uitspraak over worden gedaan.

Vraag 25  
Is de maatregel «Inzet stillere toestellen en uitrusten in de nacht»<sup>14</sup> als genoemd onder het kopje «Definitief pakket maatregelen» in de Beslisnota bij de Kamerbrief «beëindiging anticiperend handhaven en start notificatiefase balanced approach» van 31 augustus 2023 dezelfde belofte als die nu (nogmaals) wordt opgevoerd? Zo nee, wat is het verschil tussen beide?

---

<sup>13</sup> Plan KLM Groep geeft grotere reductie geluidshinder in de nacht

<sup>14</sup> Kamerstuk 29 665, nr. 481

#### Antwoord 25

Ja, de maatregel «inzet stillere toestellen en uitrusten in de nacht» uit de brief van 14 november is dezelfde als opgenomen in het pakket met maatregelen zoals is genoteerd aan de Europese Commissie en staat genoemd in de Beslisnota van 31 augustus 2023. Er zit echter wel een verschil in het moment van implementatie van de maatregel. Zoals in de Kamerbrief van 14 november 2023 is aangegeven, is op KLM een klemmend beroep gedaan om te bezien of ze in staat zijn om, in afwachting van de balanced approach-procedure, al eerder maatregelen te nemen die de geluidsoverlast beperken en daarbij met voorrang te kijken naar de nachtelijke uren. Deze maatregel zal dus door KLM vooruitlopend op het maatregelenpakket van de balanced approach worden geïmplementeerd. KLM heeft het ministerie hierover nader geïnformeerd en aangegeven te werken aan de verdere uitwerking van deze maatregel. Daarnaast heeft KLM gewerkt aan een scenario waarbij geen passagiersvluchten meer gepland staan tussen 00.00 en 06.00 uur. Zij geven aan dat een dergelijk scenario haalbaar lijkt voor de KLM luchtvaartmaatschappij voor het vluchtschema van zomer 2024 (startend op 31 maart 2024).

#### Vraag 26

Klopt het dat in de onlangs toegekende vergunning «Wet natuurbescherming project Exploitatie Luchthaven Schiphol» door het bevoegd gezag het volgende is gesteld: *«Ik besluit om op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een vergunning te verlenen voor een jaarlijks aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen (vtb) handelsverkeer, klein luchtverkeer (general aviation) en alle met de exploitatie samenhangende grondgebonden activiteiten. Daarnaast verleen ik tijdelijk tot het moment waarop het LVB is gewijzigd vergunning voor een jaarlijks aantal van 500.000 vtb.»*<sup>15</sup>

#### Antwoord 26

Ja, echter is er tevens gesteld dat «Mocht er uit het LVB een hoger aantal dan 440.000 vliegtuigbewegingen voortvloeien dan is dat hogere aantal toegestaan, uiteraard tot een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen».

#### Vraag 27

Is het correct dat daaruit zou volgen dat Schiphol voor zolang het duurt tot het nieuwe LVB van kracht is vanuit haar natuurvergunning ook 500.000 vliegtuigbewegingen mag faciliteren?

#### Antwoord 27

In de aan Schiphol verleende natuurvergunning bedraagt de vergunde activiteit weliswaar ten hoogste 500.000 vliegtuigbewegingen, echter dit laat onverlet dat de toepasselijke luchtvaartregelgeving bepaalt welk aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol daadwerkelijk is toegestaan. Dat aantal dient binnen het vergunde maximumaantal te blijven zoals dat in de natuurvergunning is toegestaan.

#### Vraag 28

Erkent u het probleem dat binnen het vigerende LVB evenwel geen 500.000 vliegtuigbewegingen passen? Zo nee, hoe zit het dan?

#### Antwoord 28

Uit berekeningen van onderzoeksbureau To70 blijkt dat binnen het vigerende LVB een aantal lager dan 500.000 vliegtuigbewegingen past. Zie verder het antwoord op vraag 4.

#### Vraag 29

Klopt het dat het LVB 2008 ook geen formele rechtskracht heeft, omdat het bevoegd gezag in een procedure aangespannen door MOB in september 2020 immers het volgende heeft geoordeeld: *«Dat heeft als consequentie dat ik*

<sup>15</sup> Definitief besluit vergunning Wet natuurbescherming project Exploitatie Luchthaven Schiphol, 26 september 2023 (<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-09/Definitief%20Besluit%20Exploitatie%20Luchthaven%20Schiphol%20Geredigeerd%20-%20Schiphol%20Airport%2025%20september%202023.pdf>) (pagina 3)

*thans niet zonder meer kan uitgaan van de rechtmatigheid van het LVB van 2008 en de daaraan ten grondslag liggende natuurtoetsen. Vaststaat dat er in die natuurtoetsen geen complete passende beoordeling heeft plaatsgevonden van de mogelijke effecten van stikstofdepositie van het luchtverkeer van en naar Schiphol op Natura 2000-gebieden. Die besluiten zijn dus niet met inachtneming artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn genomen»?*<sup>16</sup> Zo nee, kunt u dan uitleggen wat de betekenis is van de uitspraak van het bevoegd gezag, die zegt dat het niet zonder meer kan uitgaan van de rechtmatigheid? Of betekent die uitspraak niks in uw ogen?

#### Antwoord 29

Tijdens de parlementaire behandeling van de Schipholwet heeft de Tweede Kamer aangegeven dat voor het Luchthavenverkeerbesluit voor de luchthaven Schiphol moet worden uitgegaan van het primaat van de politiek. Als gevolg hiervan worden deze besluiten (en wijzigingen daarvan) vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Tevens is bepaald dat de ontwerpbesluiten aan de beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd. Ten slotte is voor deze besluiten de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter uitgesloten. Dit alles geldt sinds de inwerkingtreding van de Schipholwet in 2003. Het Luchthavenverkeerbesluit 2008 is op deze wijze vastgesteld en is daarmee rechtsgeldig (tot stand gekomen).

Formele rechtskracht houdt in dat een besluit op enig moment onherroepelijk is geworden. Dat wil zeggen dat een besluit niet meer kan worden aangetast, omdat samengevat de termijn voor beroep op de bestuursrechter is verstreken of de bestuursrechter heeft vastgesteld dat het besluit rechtsgeldig is. Juridisch technisch is die situatie niet bereikt (en kan deze onder het huidige recht ook niet worden bereikt) voor het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, omdat dat besluit is neergelegd in een algemene maatregel van bestuur waartegen geen beroep op de bestuursrechter openstaat. Het bevoegd gezag kon op grond van het voorgaande niet vaststellen dat sprake is van formele rechtskracht van de algemene maatregel van bestuur waarin het Luchthavenverkeerbesluit 2008 is neergelegd.

Van 17 juli 2023 tot en met 11 september 2023 is een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in internetconsultatie geweest, waarmee de uitsluiting van beroep bij bestuursrechter wordt opgeheven. Het doel van deze wetwijziging is om direct beroep bij de bestuursrechter mogelijk te maken ten aanzien van het luchthavenindeling- en luchthavenverkeerbesluit van de luchthaven Schiphol (en ook ten aanzien van de luchthavenbesluiten van de luchthavens Lelystad Airport, Eindhoven Airport en Rotterdam The Hague Airport). Op dit moment is dat niet mogelijk. Met het wetsvoorstel worden de besluiten met betrekking tot deze luchthavens verwijderd uit de desbetreffende negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht. Hierdoor krijgen belanghebbenden de mogelijkheid om bij de bestuursrechter in plaats van bij de civiele rechter in beroep te gaan tegen deze besluiten.

#### Vraag 30

Wordt door het in vraag 28 gestelde, door nu voorlopig 500.000 vliegtuigbewegingen toe te staan onder het doorzetten van het anticiperend handhaven, de afgegeven natuurvergunning (extra) kwetsbaar om aangevochten te worden? Zo nee, kunt u de Kamer een analyse verstrekken over de juridische gevolgen van het doorzetten van het nu door u genomen besluit op de natuurvergunning Schiphol en de door mij aangegeven onderdelen in het bijzonder? Denkt u misschien dat u juist sterker komt te staan?

#### Antwoord 30

Opschorting van de beëindiging van het anticiperend handhaven, heeft geen consequenties voor de verleende natuurvergunning. In de natuurvergunning voor Schiphol is namelijk bepaald dat zolang het LVB niet is gewijzigd een jaarlijks maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen is toegestaan.

---

<sup>16</sup> Beslissing op bezwaar, Wnb handhavingsbesluit Schiphol, 5 oktober 2020 ([https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC\\_322762\\_17/1/](https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC_322762_17/1/))

Vraag 31

Kunt u aangeven wat er nu expliciet veranderd is waardoor u uw eerdere beslissing meent te moeten herzien, omdat de nu aangevoerde argumenten vanuit de Eurocommissaris, IATA, KLM en onder meer de VS niet nieuw zijn en uw ministerie daar ongetwijfeld eerder over heeft nagedacht? Kunt u aangeven wat er nu nieuw is?

Antwoord 31

Zoals in de Kamerbrief van 13 november aangegeven zijn er tegen de achtergrond van eerdere signalen twee nieuwe feiten, te weten het signaal van de Europese Commissie inzake een mogelijke infractieprocedure en de constatering en bijbehorende order vanuit de Verenigde Staten. Op basis van deze stellingname heeft het kabinet besloten tot het opschorten van spoor 1, in ieder geval totdat de Hoge Raad uitspraak heeft gedaan in de cassatieprocedure.

Vraag 32

Klopt het dat u in een interview met RTL Nieuws op 14 november 2023 op de vraag van de interviewer of van uitstel geen afstel komt, het volgende antwoord geeft: «Dat is sowieso al niet mogelijk, omdat op dit moment de geldende regelgeving voor Schiphol minder geluid toestaat dan we de afgelopen 10–15 jaar hebben gedaan»?<sup>17</sup> Zo ja, als u zelf openlijk erkent dat het aantal vliegbewegingen van de afgelopen 10–15 jaar *niet* past binnen de geldende regelgeving, op basis van welke rechtsprincipes meent u dan te mogen beslissen dat voor de afzienbare toekomst wederom een dergelijk aantal vliegbewegingen kan worden toegestaan?

Antwoord 32

Dit antwoord is inderdaad gegeven, en dit heeft betrekking op de praktijk van anticiperend handhaven, vooruitlopend op de wijziging van het LVB, waarbij bij een overschrijding van de grenswaarden als gevolg van vliegen volgens het NNHS geen maatregel wordt opgelegd door de ILT. In verband met de lopende juridische procedures, naar aanleiding van het anticiperend handhaven, kan hier niet verder inhoudelijk op worden ingegaan.

Vraag 33

Kunt u de vragen afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 33

Ja.

---

<sup>17</sup> Website RTL Nieuws, 14 november 2023 (<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/video/video/5418822/minister-over-op-schorten-krimpplan-schiphol-teleurstelling-omwonenden>)