

31936 Luchtvaartbeleid

Nr. 1230 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2025

Hierbij ontvangt u de beleidsreactie op de *Staat van de luchtvaart 2025* (hierna: de Staat) van de luchtvaartautoriteit van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT-LVA).

De ILT-LVA brengt de Staat jaarlijks uit. In deze Staat geeft de ILT-LVA aan hoe het gaat met de veiligheid en de duurzaamheid op en rond Schiphol en andere luchthavens.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) heeft de Staat met veel belangstelling gelezen. Luchtvaart is belangrijk voor de economie en bereikbaarheid van Nederland. Het is van belang te weten hoe de Nederlandse luchtvaartsector er voor staat, qua veiligheid en duurzaamheid. Ook de impact op leefomgeving moet goed gevolgd worden. Met de inzichten en signalen van de ILT-LVA in de Staat kunnen het ministerie en de Nederlandse luchtvaartsector toezien op een veilige en duurzame luchtvaart.

De Staat en deze beleidsreactie besteden aandacht aan onderwerpen die in 2024 actueel waren, maar ook in de komende jaren belangrijk zijn. De ILT-LVA noemt in het bijzonder drie hoofdlijnen in de Staat die gaan over het verder terugbrengen van de geluidshinder, geopolitieke ontwikkelingen die vragen om nog meer cyberweerbaarheid en over de tekorten aan technisch luchtvaartpersoneel.

Het ministerie herkent de hoofdlijnen die de ILT-LVA beschrijft en werkt aan een veilige luchtvaart waar economische belangen, internationale bereikbaarheid en leefomgeving met elkaar in balans zijn. Er zijn belangrijke stappen te zetten in verduurzaming van de sector. En daar is de sector actief mee bezig. Dat is van belang omdat dat de weg is naar een toekomstbestendige luchtvaart. Ook vragen wereldwijde politieke ontwikkelingen dat we scherp blijven en met elkaar blijven bouwen aan het weerbaar maken van de luchtvaartsector tegen (cyber)dreigingen. Aangezien de luchtvaartsector erg afhankelijk is van digitalisering, moet zij goed voorbereid zijn op (digitale) verstoringen en incidenten. Samen met organisaties uit de luchtvaartsector werkt het ministerie nauw samen om de kennis en bewustwording te blijven vergroten. Tot slot ziet het ministerie het tekort aan gekwalificeerde luchtvaarttechnici als een maatschappelijk probleem waar ook andere (technische) sectoren last van hebben. Dit maakt het een

gedeelde verantwoordelijkheid, waar een betere samenwerking nodig is.

Beleidsreactie

In de onderstaande beleidsreactie, gaan we in op de inzichten en signalen van de ILT-LVA. Deze beleidsreactie heeft twee hoofdthema's: *Leefomgeving, geluid en emissies* en *Luchtvaartveiligheid en (cyber)weerbaarheid*. Het ministerie geeft daarbij aan wat zij vanuit haar rol doet en welke stappen zij verder onderneemt.

Leefomgeving, geluid en emissies

De luchtvaart speelt een belangrijke rol in de verbinding van Nederland met de rest van wereld en is een belangrijke pijler voor de Nederlandse economie. Een goede balans met de leefomgeving is van belang. Het kabinet wil nadelige gevolgen van de luchtvaart beperken.

Het kabinet heeft een belangrijke vervolgstap genomen om de rechtspositie van omwonenden rondom Schiphol te herstellen en om daarnaast toekomstperspectief voor de luchtvaartsector te bieden. Hiertoe heeft het kabinet één politiek samenhangend besluit genomen.

Dit besluit strekt als eerste tot een verkorte wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB). Hierin wordt het maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen (waarvan 27.000 in de nacht) als uitkomst van de balanced approach-procedure vastgelegd.

Als tweede behelst het besluit ook een beleidswijziging voor het resterende geluidsdoel. Daarmee wordt autonome vlootvernieuwing na november 2025 onderdeel van de maatregelen om het resterende geluidsdoel te realiseren. Daarna ontstaat er ruimte voor beheerste groei.

Onderdeel van het besluit is bovendien dat de geluidsruimte die door verdere verstillings van de vloot ontstaat, gelijkelijk wordt verdeeld over de luchtvaartsector en de omgeving, dit wordt uitgewerkt en vastgelegd. Met deze wijziging ontstaat perspectief voor zowel de luchtvaartsector als voor de omgeving.

Minder hinder

In de Staat gaat de ILT-LVA uitgebreid in op het onderwerp geluid. Zo heeft de ILT-LVA in 2024 een aantal onderzoeken gedaan naar geluidhinder en geluidbelasting. Onderzoeken tonen aan dat geluid invloed heeft op de gezondheid van omwonenden en werknemers op luchthavens. De inzichten uit deze onderzoeken zijn input voor het beleid van het ministerie.

Met de balanced approach-procedure neemt het ministerie maatregelen die het vliegtuiggeluid rondom Schiphol moeten verminderen. De versnelde wijziging van het LVB legt een deel van deze maatregelen vast.

Daarnaast is de Regeling operationele beperkingen lawaaiige luchtvaartuigen Schiphol gewijzigd en is opgenomen dat de meest lawaaiige vliegtuigen vanaf 1 november 's nachts (23.00 – 07.00 uur) niet meer mogen vertrekken of landen op Schiphol. Het gaat om vliegtuigen met een cumulatieve marge kleiner dan -13 EPNdB effectief waargenomen geluid.

Ook is het (MER¹-) proces gestart voor een algehele wijziging van het LVB Schiphol. In deze algehele wijziging van het LVB is aandacht voor betere individuele rechtsbescherming voor omwonenden. Dit geldt ook voor mensen die buiten de 48 L_{den} geluidcontour wonen, door het opnemen van (meer) handhavingspunten in een groter gebied rondom de luchthaven.

In het Commissiedebat Luchtvaart van 4 februari 2025 (Kamerstuk 31 936, nr. 1223) heeft het Lid Boutkan (PVV) een vraag gesteld over het gebruik van secundaire banen op Schiphol en de minister verzocht om in gesprek te gaan met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Het gesprek heeft inmiddels plaatsgevonden en u wordt hier binnenkort over geïnformeerd. Voor onderwerpen zoals de hoge geluidsbelasting in de zuidoosthoek van Schiphol is het ministerie in gesprek met Schiphol. Ook wordt met Schiphol en LVNL gesproken over de uitvoering van (overige) hinderbeperkende maatregelen uit het programma 'Minder Hinder', waar over wordt gerapporteerd in deze Staat.

Wonen en vliegen

De ILT-LVA signaleert in de Staat een spanningsveld tussen de beschikbare ruimte voor wonen en vliegen rond Schiphol en noemt als voorbeeld het gebied Kronenburg in Amstelveen. In gebieden dicht bij de luchthaven, waar de geluidbelasting hoog is, gelden woningbouwbeperkingen. Zoals de ILT-LVA aangeeft, biedt de regelgeving ruimte en flexibiliteit om in bijzondere gevallen beperkt af te wijken van deze woningbouwbeperkingen. Dat kan als dit bijdraagt aan het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit. Gemeenten kunnen in dat geval een verklaring van geen bezwaar (vvgb) aanvragen bij de ILT. De ILT zal daar vervolgens aan de hand van een voorgeschreven afwegingskader een belangenafweging voor maken.

¹ Milieueffectrapportage

Voor het gebied Kronenburg is door het vorige kabinet besloten om van deze uitzonderingsmogelijkheid in de regelgeving gebruik te maken. Door leegstand van kantoren en braakliggende percelen staat de ruimtelijke kwaliteit, economische vitaliteit, leefbaarheid en (sociale) veiligheid van dit gebied sterk onder druk. Met het onder voorwaarden toevoegen van studentenwoningen kan de leefomgevingskwaliteit van dit gebied verbeteren.

Het ministerie is het met de ILT-LVA eens dat er een goede en zorgvuldige afweging nodig is bij de inzet van de uitzonderingsmogelijkheid. In februari jl. heeft de gemeente Amstelveen een verklaring van geen bezwaar aangevraagd bij de ILT. De ILT beoordeelt nu de aanvraag.

Anticiperend handhaven

De ILT-LVA stelt dat het anticiperend handhaven op Schiphol de omgeving onvoldoende beschermt en dat geluid een negatieve invloed heeft op de omwonenden van Schiphol. De ILT-LVA constateert dat de balanced approach-procedure inmiddels is gevolgd en de ILT-LVA zal toezien op de invoering en de nieuwe grenswaarden vanaf het winterseizoen 2025.

Het ministerie erkent het belang om het anticiperend handhaven zo snel mogelijk te beëindigen. Door het geluidsdoel uit de balanced approach-procedure en de bijbehorende geluidsvermindering vast te leggen in wet- en regelgeving zal het anticiperend handhaven stoppen. Hiermee wordt de rechtsbescherming van omwonenden op orde gebracht. Zoals in de Kamerbrief van 6 december 2024² gemeld is de algehele wijziging van het LVB die volgt uit de balanced approach-procedure, niet op tijd klaar om per november 2025 in werking te treden. Het kabinet houdt echter vast aan deze datum voor de inwerkingtreding van het volledige maatregelenpakket dat volgt uit de balanced approach-procedure. Daarom is vooruitlopend op de algehele LVB-wijziging een versnelde wijziging van het LVB opgesteld, die op 7 mei 2025 is gepubliceerd.³ Hierin is het maximumaantal vliegtuigbewegingen, volgend uit de balanced approach-procedure, opgenomen (478.000, waarvan 27.000 in de nacht). Door deze wijziging kunnen de genoemde maximumaantallen meegenomen worden in de capaciteitsdeclaratie in mei 2025, voor het winterseizoen '25/'26. De geluidsoptrekgang van het totale maatregelenpakket uit de balanced approach-procedure wordt na de wijzigingen van het LVB gemonitord.

² Kamerstukken II, 2024/25, 29 665, nr. 523.

³ Kamerstukken II, 2024/25, 29 665, nr. 556.

Voor de langere termijn zal een stelselherziening het mogelijk maken om te sturen op geluidnormen. Een ander belangrijk onderdeel van de stelselherziening is gericht op het verminderen van de hinder. Dat kan bijvoorbeeld door extra hinderindicatoren in wet- en regelgeving op te nemen. Dit wordt op dit moment uitgewerkt in nauwe samenwerking met de ILT-LVA. Zo zorgt het ministerie ervoor dat toekomstige regelgeving goed handhaafbaar is.

Stillere vloot

De ILT-LVA stelt dat de ingezette vloot op Schiphol in 2024 opnieuw stiller is geworden, maar dat het totale vlootgeluid ondanks dat, ten opzichte van 2023 is toegenomen doordat er meer gevlogen werd. Tegelijkertijd ligt het totale vlootgeluid in 2024 wel 19% onder het niveau van 2019. Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat de vloot gemiddeld steeds stiller wordt. Met de balanced approach-procedure (BA) beoogde vermindering van de geluidsbelasting, door middel van maatregelen zoals het beperken van het aantal vliegtuigbewegingen, wordt verwacht dat deze daling doorzet. Deze ontwikkelingen zijn door de ILT-LVA niet in kaart gebracht voor de regionale luchthavens. Toch wordt verwacht dat vlootvernieuwing ook daar een positief effect heeft op de geluidbelasting als het aantal vliegbewegingen gelijk blijft.

De ILT-LVA ziet een toename van het aantal meldingen van vliegtuigoverlast van Schiphol, terwijl de ingezette vloot sinds 2019 stiller is geworden. Afgaand op de cijfers van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) worden verhoudingsgewijs minder meldingen gedaan over toestellen van de nieuwste generatie. Dit is een signaal dat de gekozen beleidslijn effect lijkt te hebben, namelijk een structurele verlaging van de geluidbelasting (en hiermee een deel van de hinder) door het stimuleren van de inzet van stille toestellen. Tegelijkertijd wordt hinder ook door andere factoren beïnvloed. Die andere factoren zijn onderdeel van het eerdergenoemde BA-pakket.

Daarnaast wordt ook de inhoud van meldingen van vliegtuigoverlast van Schiphol uitgebreid geanalyseerd in de Staat. Dit is een waardevolle aanvulling om meer inzicht te krijgen in de specifieke onderdelen van hinder. Zo kunnen gerichte maatregelen genomen worden om (lokaal) de overlast te verminderen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een ander meldingenplatform dan het BAS. Voor een betrouwbare en zorgvuldige analyse van meldingen van overlast en hinder, vindt het ministerie het belangrijk dat er gebruik wordt gemaakt van informatie van onafhankelijke platforms.

Het ministerie wil de ILT-LVA dan ook oproepen om bij een analyse van meldingen die komen van andere platforms (van derden), deze meldingen zoveel mogelijk te koppelen aan, of te vergelijken met, de informatie van BAS en de andere onafhankelijke platforms. Dit moet de betrouwbaarheid van de conclusies vergroten.

Afwijkingen van vertrekroutes

De ILT-LVA bespreekt in de Staat de situatie op de regionale luchthavens van nationale betekenis. De ILT-LVA geeft aan dat de operatie op deze luchthavens in 2024 binnen de gestelde grenswaarden voor geluid plaatsvond. Daarbij uit de ILT-LVA zorgen over de regio Rotterdam en het grote aantal startende toestellen dat afwijkt van de gepubliceerde routes en daarmee op beperkte hoogte over dichtbevolkte gebieden vliegen.

Het ministerie herkent en deelt de zorg van de ILT-LVA. Overigens is het niet de gezagvoerder, maar de luchtverkeersleiding die in eerste instantie verantwoordelijk is voor waar gevlogen wordt. De luchtverkeersleiding zal hierbij vooral vanwege de veiligheid afwijkende instructies geven. Voor het opstellen van effectief beleid is het vooral belangrijk om te weten welke partij verantwoordelijk is voor het afwijken van routes en waarom dit in de praktijk gebeurt.

Samen met de ILT-LVA en regionale belanghebbenden bekijkt het ministerie hoe het structureel afwijken van gepubliceerde routes zoveel mogelijk kan worden voorkomen.

Kansen om naderingen met een continu daalprofiel vaker toe te passen

De Staat signaleert kansen om via Continuous Descent Operations (CDO's) geluidsverbeteringen te bereiken. De ILT-LVA geeft daarbij aan dat het voor structurele inzet van deze CDO's nodig is om vaste naderingsroutes te maken.

Binnen het Programma Luchtruimherziening wordt gewerkt aan dergelijke CDO's in vaste naderingsroutes. Dit gebeurt in de aanpak Hoger Naderen in nauw overleg met de omgeving van de betreffende luchthaven. Hiervoor worden 'vaste naderingsroutes' voor overdag ingevoerd (45-15 km van de luchthaven) waar vliegtuigen met minder motorvermogen kunnen dalen. Dat vermindert de geluidsimpact. Vaste naderingsroutes bieden ook mogelijkheden om bepaalde gebieden te vermijden, zoals woonkernen of natuurgebieden. Daarnaast bieden dergelijke routes mogelijkheden om vliegtuigbrandstof te besparen en de uitstoot te verminderen. Dit past bij het beleid van dit kabinet om de hinder en uitstoot rondom burgerluchthavens te verminderen.

Totale uitstoot wordt niet beperkt

De ILT-LVA stelt dat CO₂, stikstofoxiden (NO_x) en zwaveldioxiden (SO₂) de belangrijkste stoffen zijn die in de vliegfase worden uitgestoten en dat de totale uitstoot van deze stoffen niet wordt beperkt voor Schiphol door het LVB. De ILT-LVA kan daardoor geen grenzen stellen aan de totale hoeveelheid emissies. De hoeveelheid emissies kan namelijk stijgen wanneer het aantal vliegbewegingen stijgt, terwijl nog steeds voldaan wordt aan de eisen van het LVB.

Het ministerie heeft in december 2023 onderzoeken met de Kamer gedeeld, waaruit blijkt dat de bijdrage van de luchtvaart aan de lokale luchtkwaliteit beperkt lijkt te zijn in vergelijking met concentraties van andere bronnen.⁴

In de luchthavenbesluiten voor de regionale luchthavens van nationale betekenis is daarom niet gekozen voor het vastleggen van (absolute) grenswaarden voor emissies. Voor de algehele wijziging van het LVB Schiphol moet hierover nog een besluit genomen worden.

Platformemissies

In de Staat gaat de ILT-LVA ook in op de vermindering van emissies op het platform. De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) heeft in een tweetal deelbesluiten eisen opgelegd aan Schiphol en andere werkgevers. Op Schiphol is nu het Integral Safety Management System (ISMS) aangewezen om de opvolging van deze eisen te implementeren. De ILT-LVA heeft de afgelopen jaren vooral toezicht gehouden op het gebruik van alternatieven voor Auxiliary Power Units (APU's). Voor het taxiën op minder motoren pleit de ILT-LVA ervoor om het LVB zo aan te passen dat ook vertrekkende vliegtuigen met twee motoren op één motor minder moeten taxiën (voor zover dit veilig kan).

Het ministerie heeft onderzoek laten doen naar de uitstoot van Zeer Zorgwekkende Stoffen door de luchtvaart en de bijdrage daarvan op de lokale luchtkwaliteit. Uit die onderzoeken kwam naar voren dat de uitstoot zich met name voordoet tijdens het taxiën en op het platform (bijvoorbeeld door het gebruik van de APU).⁵⁶ Als gevolg daarvan worden in de algehele wijziging van het LVB en de wijziging van de Regeling milieu-informatie (RMI) de regels over het APU-gebruik en het taxiën met minder motoren aangescherpt. Zo moet er vanaf de inwerkingtreding van de algehele wijziging van het LVB met zo min mogelijk motoren worden getaxied en is de

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 31 936, nr. 1137.

⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 31 936, nr. 1137.

⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 31 936, nr. 1174.

regel ook van toepassing op vertrekkende vliegtuigen en vliegtuigen met twee motoren.

Voor regionale luchthavens van nationale betekenis worden ook regels in het luchthavenbesluit (LHB) opgenomen die moeten leiden tot vermindering van emissies op het platform. In het ontwerp-Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde zijn regels opgenomen om het APU-gebruik te verminderen en het eenmotorig taxiën te stimuleren. Het is de bedoeling dat deze regels ook in de luchthavenbesluiten voor de luchthavens Rotterdam The Hague Airport en Maastricht Aachen Airport worden opgenomen.

Luchtvaartveiligheid en (cyber)weerbaarheid

Luchtvaart behoort tot de veiligste vormen van transport, mede dankzij de strikte veiligheidsstandaarden en aanbevolen werkwijzen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en de Europese regelgeving. Alle partijen in de luchtvaart moeten zich hieraan houden. Hiervoor kent Nederland onder andere het Nederlands Luchtvaartveiligheidsprogramma (NLVP) en het Nederlands Actieplan Luchtvaartveiligheid (NALV).

Veiligheid vraagt, zoals de ILT-LVA aangeeft in de Staat, altijd aandacht van alle betrokken partijen, ook om op tijd op ontwikkelingen in te spelen. Daarbij is de samenwerking tussen de betrokken organisaties belangrijk voor het verbeteren van veiligheid, vanuit ieders eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het is goed dat de ILT-LVA nu meer inzet op het risico gebaseerde toezicht. De ontwikkeling van verschillende domeinprofielen door de ILT-LVA zijn een belangrijke bijdrage aan het NLVP en de Nationale Veiligheidsanalyse (NVA).

Tekort aan luchtvaarttechnici en onderdelen

In de Staat vraagt de ILT-LVA aandacht voor het tekort aan luchtvaarttechnici. Zij signaleert dat dit tekort ligt aan een gebrek aan instroom, een grotere uitstroom en (in mindere mate) verzuim. Afgestudeerden en werknemers zijn vanwege hun brede en diepe kennis in techniek ook zeer gewild in andere sectoren. Sectoren met minder ploegendiensten lijken bijvoorbeeld aantrekkelijker voor werknemers. De ILT-LVA geeft aan dat een betere samenwerking tussen civiele partijen onderling of tussen civiele partijen en militaire luchtvaart winst op kan leveren.

Het ministerie herkent de zorgen die de luchtvaartsector en de ILT-LVA hebben over het tekort aan luchtvaarttechnici en de mogelijke gevolgen hiervan. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid.

Daarom vraagt het ministerie er op verschillende manieren aandacht voor bij partijen. In het NALV zijn hiervoor twee veiligheidsinitiatieven opgenomen die gaan over het aantrekken van personeel uit andere EU-lidstaten (initiatief 61) en over het stimuleren van technische opleidingen (initiatief 62).

Daarnaast loopt er ook een project onder het Nationaal Groeifondsprogramma Luchtvaart in Transitie onder de noemer van de Human Capital Agenda. Deze agenda heeft als doel om voldoende en goed getrainde mensen beschikbaar te hebben voor de energietransitie van de luchtvaart. De activiteiten in deze agenda gaan over het in kaart brengen van arbeidsmarktontwikkelingen, het aantrekken en behouden van talent en het ontwikkelen van nieuwe leerwerktrajecten en traineeships.

Vanuit de luchtvaartsector zijn er, zoals al aangegeven in de Staat, ook verschillende initiatieven opgezet. Dit zijn onder andere campagnes om personeel te werven en het aanbieden van gecombineerde werk- en leertrajecten. Het ministerie juicht dit toe. Ook wordt tijdens de ICAO General Assembly in het najaar van 2025 ingegaan op de wereldwijde tekorten in de sector en de toenemende vraag naar (technisch) geschoold luchtvaartpersoneel. Er wordt een beroep op ICAO en de Internationale Arbeidsorganisatie van de VN (ILO) gedaan om nauwer samen te werken.

Verder vraagt de ILT-LVA aandacht voor het wereldwijde probleem van het tekort aan luchtvaartonderdelen en dat hier extra aandacht aan wordt besteed tijdens het reguliere toezicht. Dergelijke tekorten zijn nadelig voor het serviceniveau aan boord. Defecten aan essentiële onderdelen betekenen dat er niet met het vliegtuig gevlogen mag worden. Voor minder essentiële onderdelen (bijvoorbeeld een kapotte oven of wc) mag een beperkte tijd gevlogen worden.

De luchtvaartmaatschappijen zijn bezig om het tekort aan onderdelen samen met de producenten op te lossen. De luchtvaartveiligheid is het allerbelangrijkst en moet bij alle betrokken partijen voorop staan. Het is goed dat de ILT-LVA hier alert op is.

Ordeverstoringen passagiers

De ILT-LVA schrijft in de Staat dat de sector eerst aan zet is bij het terugdringen van ordeverstoring gedrag en dat het aantal meldingen van mensen dat zich aan boord niet gedraagt, blijft

stijgen. Het is voor de luchtvaartsector, passagiers en bemanning belangrijk om dit gedrag terug te dringen.

Het ministerie is het met de ILT-LVA eens dat dit probleem moet worden aangepakt. Iedere passagier die de orde verstoort, is er één te veel. Dat geldt zeker voor de mensen die aan de frontlinie staan. Denk dan aan de medewerkers op de luchthaven, aan boord van het vliegtuig en de piloten die hier steeds vaker mee te maken hebben. Het aantal ordeverstorende passagiers moet echt omlaag. Overlastgevend gedrag wordt niet getolereerd.

De ILT-LVA geeft aan dat Nederland voorop loopt met een gezamenlijk platform om dit probleem aan te pakken, maar dat er nog geen effectieve aanpak is gevonden. Europese privacywetgeving maakt het volgens de ILT-LVA lastig voor luchtvaartmaatschappijen om informatie over ordeverstorende passagiers met elkaar te delen (zwarte lijsten). De ILT-LVA is van mening dat nader onderzoek nodig is naar hoe ordeverstoring gedrag ontstaat. Het is duidelijk dat er niet één oplossing is, maar dat alle partijen hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en moeten samenwerken om het probleem te beheersen.

Het ministerie is het met de ILT-LVA eens dat er een gezamenlijk aanpak nodig is waarin alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Het ministerie ziet dat de sectorpartijen vanuit hun onderzoek met het OM en KMar, aangeven dat het delen van zwarte lijsten – om juridische redenen – nu geen haalbare oplossing is.

Daarom gaat het ministerie in Brussel het gesprek aan over de privacy bezwaren bij het delen van zwarte lijsten. Daarover kunnen geen garanties worden gegeven. Het is dus belangrijk dat alle partijen stevig inzetten op alternatieve maatregelen om ordeverstoring gedrag aan te pakken. In de Staat pleit de ILT-LVA voor nader onderzoek.

In opdracht van het ministerie en in samenwerking met de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, Schiphol, de regionale luchthavens, KMar, OM en de vakbonden⁷ is kortgeleden een onderzoek uitgevoerd. Hieronder worden de opzet en uitkomsten van dit onderzoek beschreven.

⁷ De Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV), De Vereniging Nederlands Cabinepersoneel (VNC) en FNV Luchtvaart.

Maatregelen die voorkomen dat het komt tot ordeverstorend gedrag aan boord (preventie) zijn net zo belangrijk als ingrijpen nadat een incident heeft plaatsgevonden. Daarom is een belevingsonderzoek gedaan naar de aard en omvang van de problematiek, waarbij zoveel mogelijk inzichten van de verschillende betrokkenen in de luchtvaartketen gebruikt zijn.

Voor het belevingsonderzoek is een 'passagiersreis' gemaakt om een beeld te krijgen van wat er kan gebeuren dat tot ordeverstorend gedrag leidt.

Daarvoor is naar het hele ketenproces van vluchten- en passagiersafhandeling gekeken; van check-in tot het boarden. Door medewerkers op de luchthaven, in de cabine en in de cockpit te interviewen, zijn er ervaringen opgehaald. Want deze mensen zetten zich dagelijks keihard in om passagiers veilig van A naar B te brengen. Ook is er onder andere data onderzocht van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en het Analysebureau luchtvaartvoorvallen (ABL) over ordeverstoringen.

Uit het belevingsonderzoek blijkt dat het niet opvolgen van veiligheidsinstructies het meeste voorkomt. Daarna volgen ongewenste omgangsvormen, misbruik van alcohol of gebruik van andere verdovende middelen. Een belangrijke kanttekening is dat uit de interviews en data-analyse blijkt dat het niet mogelijk is één profiel te maken van 'de' ordeverstoorder. Door het onderzoeksbureau zijn aanbevelingen gedaan die kunnen helpen bij het verminderen van het aantal ordeverstorende passagiers. Deze aanbevelingen zijn te verdelen in de volgende drie groepen: beleid (bijvoorbeeld alcoholbeleid of bagagebeleid), personeel (bijvoorbeeld samenwerken en trainingen) en passagier (bijvoorbeeld vergroten van het bewustzijn door middel van communicatie).

Een van de aanbevelingen over 'het voorlichten van passagiers over de gevolgen van het orde verstorende gedrag en de impact die dit heeft voor andere passagiers en crew' sluit aan op de lopende samenwerking tussen het ministerie, het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) en andere Europese landen om een voorlichtingscampagne op te zetten. Deze campagne moet het besef van passagiers vergroten over de (juridische) gevolgen van ongeoorloofd gedrag aan boord van vliegtuigen en staat gepland voor 2026.

Een Europese campagne zorgt ervoor dat iedereen in de luchtvaartketen dezelfde duidelijke boodschap uitdraagt: ordeverstorend gedrag zorgt voor afleiding van de

cabinemedewerkers om voor een veilige vlucht te zorgen en wordt daarom niet getolereerd.

Daarnaast blijft het ministerie in Brussel aandacht vragen voor het samen vinden van oplossingen. De sector gaat aan de slag om de aanbevelingen uit het rapport verder uit te werken naar duidelijke maatregelen. Het ministerie volgt dit op de voet.

In het eerste kwartaal van 2026 wordt de Kamer, ook in reactie op de toezeggingen⁸ aan het Lid Boutkan (PVV), geïnformeerd over (alternatieve) maatregelen tegen ordeverstoring gedrag.

Cyberweerbaarheid

Cybersecurity is een onmisbaar onderdeel van een veilige en betrouwbare luchtvaartsector. Luchtvaartorganisaties moeten hun digitale systemen goed en passend beveiligen en voorbereid zijn op cyberincidenten.

Het ministerie kan zich goed vinden in de aanbevelingen in de Staat die gaan over het investeren in moderne beveiligingstechnologieën, vergroten van cyberbewustzijn en het maken van plannen voor hoe te reageren op incidenten. De overheid speelt hierbij een belangrijke rol en stelt onder andere eisen via wet- en regelgeving aan luchtvaartorganisaties om cyberincidenten te melden (meldplicht) en passende beveiligingsmaatregelen te nemen (zorgplicht). Organisaties worden bovendien bijgestaan door het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) dat adviseert, ondersteunt en waarschuwt bij dreigingen, kwetsbaarheden en cyberincidenten.

Verder werkt het ministerie aan wet- en regelgeving op het gebied van cybersecurity: zo wordt huidige wet- en regelgeving binnenkort vervangen door de Cyberbeveiligingswet (Cbw), die de Europese Network and Information Security Directive (NIS2) richtlijn invoert. De Cbw breidt de zorg- en meldplicht uit naar de hele organisatie en legt sterkere nadruk op risicobeheersing, het voorkomen en het verkleinen van de impact van cyberincidenten. Daarnaast geldt de Europese Part-Information Security (Part-IS) Verordening van EASA. Part-IS is ontwikkeld om de luchtvaartsector beter te beschermen tegen de veranderende dreigingen op het gebied van informatiebeveiliging, met bijzondere aandacht voor luchtvaartveiligheid. Deze Verordening geldt al, maar er is een overgangsperiode tot eind 2026.

⁸ Nummer: TZ202502-019 en TZ202501-049.

Ook worden er door ICAO, standaarden en richtlijnen vastgesteld die helpen bij de weerbaarheid van de burgerluchtvaart tegen cyberaanvallen. Deze standaarden worden door Nederland ingevoerd in de nationale regelgeving. In Nederland controleert de ILT-LVA op de naleving van deze verplichtingen voor de sector.

Naast het aanpassen van wet- en regelgeving, werkt het ministerie aan het versterken van de cyberweerbaarheid via het programma 'Versterken cyberweerbaarheid in de luchtvaart- en maritieme sector'. Hier wordt nauw samengewerkt met organisaties uit onmisbare (vitale) sectoren, met als doel het vergroten van de kennis en bewustwording over cybersecurity.

Als onderdeel van het programma worden onder andere cybertrainingen, conferenties en hulpmiddelen (handreikingen) aangeboden om de cyberweerbaarheid te versterken.

Klimaatverandering en weersomstandigheden

De ILT-LVA wijst erop dat extreme weersomstandigheden zoals hevige turbulentie, hagel, ijsafzetting en hoge temperaturen, altijd een risico zijn geweest in de luchtvaart. Alleen neemt de regelmaat (frequentie) en sterkte (intensiteit) van deze gebeurtenissen toe. Dit vraagt extra alertheid van alle betrokkenen en om het nemen van maatregelen. Beheersmaatregelen die worden genomen, gaan onder andere over het vermijden van blootstelling, het minimaliseren van de blootstellingsduur en het bieden van bescherming tegen extreme weersomstandigheden.

Het ministerie steunt de aanbeveling van de ILT-LVA aan luchtvaartorganisaties om de hoogte te zijn van de richtlijnen, de onderzoeksresultaten van ICAO en EASA en dit te vertalen naar hun eigen veiligheidsmanagementsysteem. Dit betekent volgens de ILT-LVA: een tijdige aanpassing van procedures, verbeterde training van bemanningsleden en een zorgvuldigere vluchtvoorbereiding.

Daarnaast zetten luchthavens al stappen om klimaatbestendiger te worden door waterafvoersystemen te verbeteren, startbanen sterker te maken tegen slijtage (erosie) en hitte en het ontwikkelen van planning voor overstromingsbeheer.

General Aviation

In de Staat vraagt de ILT-LVA onder andere aandacht voor een betere vluchtvoorbereiding door General Aviation (hierna: GA) - vliegers, het melden van bijna-ongevallen en het belang van meldingsbereidheid.

Het ministerie ziet de inspanningen van de GA-sector en de initiatieven op het gebied van veiligheid en veiligheidscultuur op vliegclubs. Dit helpt bij het veiliger maken van de luchtvaart. Daarnaast ziet het ministerie dat de GA-sector zich inspent om vliegers aan te moedigen om bijna-ongevallen aan het ABL van de ILT-LVA te melden. Verder ondersteunt het ministerie de oproep van de ILT-LVA in de Staat voor een betere vluchtvoorbereiding door GA-vliegers.

Het ministerie werkt met de ILT-LVA samen aan de GA-veiligheidsinitiatieven uit het NALV. Zo heeft het ministerie naar aanleiding van een gedragsonderzoek naar vluchtvoorbereiding in de GA een postercampagne gesteund voor het belang van een goede vluchtvoorbereiding.

Ook schrijft de ILT-LVA in de Staat dat er aandacht nodig is voor objecten en obstakels. Daarbij wordt van de gemeenten en provincies verwacht dat zij meer doen en (meer) rekening houden met de mogelijke risico's voor de luchtruimgebruikers bij het plaatsen en beheren van objecten.

Het ministerie vindt het belangrijk dat er precieze informatie beschikbaar is over de locaties van obstakels die invloed hebben op het vliegverkeer in het (lagere) luchtruim. Voor een goede vluchtvoorbereiding is ook het heel erg belangrijk om dit in kaart te hebben. Het ministerie werkt samen met de ILT-LVA aan het bundelen en publiceren van informatie hierover.

In de Staat vraagt de ILT-LVA ook aandacht voor luchtruimschendingen. Hier heeft het ministerie samen met onder andere de ILT-LVA aan gewerkt in de zogeheten Taskforce Veilig Gebruik Luchtruim. Zo is er in een evaluatie gekeken naar het tijdelijk gebied met beperkingen (TGB) onder de Terminal Control Area (TMA 1) in het Schiphol luchtruim en is er door deze taskforce besloten om een uitluisterplicht met een zogeheten Transponder Mandatory Zone (TMZ) per 20 maart 2025 in regelgeving vast te leggen.

Dit is een goed voorbeeld van een veiligheidsversterkende maatregel die is ontstaan na uitgebreide participatie en overleg met belanghebbenden, waarbij nu is te zien dat het aantal luchtruimschendingen in de TMA 1 aan het dalen is.

Assistentie op luchthavens voor reizigers met beperking

Het ministerie herkent de ILT-LVA bevindingen in de Staat over de assistentie op luchthavens voor reizigers met een

mobilitéitsbeperking. Luchthavens zijn zelf verantwoordelijk voor het volgen van de (Europese) regels die gaan over toegankelijkheid en assistentie van reizigers.

Het ministerie is regelmatig in gesprek met de luchthaven Schiphol om te kijken waar zaken verder verbeterd kunnen worden. Zo gaf de ILT-LVA in de Staat van 2023 aan dat meldpunten voor passagiers die assistentie nodig hebben, moeilijk te vinden zijn omdat ze zich achter de incheckbalies bevinden.

Het ministerie ziet dat luchthaven Schiphol - in reactie op de Staat van 2023 - onder andere extra (fysieke) meldbalies heeft geplaatst in de vertrekhal 1, 2 en 3. Ook heeft Schiphol naar aanleiding van de Staat extra mensen voor de assistentie en een toegankelijkheids- (accessibility) manager aangenomen.

Caribisch Nederland

Het ministerie bouwt aan luchtvaartveiligheid in de Caribische regio, in lijn met de Luchtvaartnota 2050 en het NALV. Het ministerie steunt daarbij de oproep van de ILT-LVA dat intensieve samenwerking nodig is om de vliegveiligheid te garanderen, die overall voortdurende aandacht vraagt.

Het vernieuwen van veiligheidsregelgeving voor luchtvaart heeft daarbij de grootste prioriteit en gebeurt in nauwe samenwerking tussen Nederland en de Caribische regio.

Tot slot

De Staat van de Luchtvaart is een belangrijk jaarlijks ijkpunt. Inzicht in de praktijk en hoe het beleid in de praktijk wordt toegepast, maakt verbetering mogelijk. De ILT-LVA is hierin een belangrijke schakel, samen met de Nederlandse luchtvaartsector.

Deze inzichten steunen het ministerie bij de genomen en te nemen stappen. Daar waar nodig pakt het ministerie nieuwe aandachtspunten op. Dit past bij de continue verbetering die we ook van de luchtvaartsector verwachten.

Zo werken we samen aan een veilige en duurzame luchtvaart.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener