

MARQ WIJNGAARDEN
FLIP SCHÜLLER
PROF. LIESBETH ZEGVELD
BONDINE KLOOSTRA
MARIEKE VAN EIK
WIL EIKELBOOM
DR. CHANNA SAMKALDEN
TAMARA BURUMA
EVA BEZEM
BARBARA VAN STRAATEN
DR. LISA-MARIE KOMP
MICHIEL PESTMAN
BRECHTJE VOSSENBERG
EMIEL JURJENS
TOM DE BOER
DR. KRIT ZEEGERS
FREDERIEKE DÖLLE
ELLES TEN VERGERT
ISA VAN KRIMPEN
DORA BROUWER
THOMAS VAN DER SOMMEN
LARAB MOHAMMAD
SHRUTI TOELSIE
CHRIS DEKKERS

AANGETEKEND

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van
State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Per veilig mailen:

bestuursrechtspraak.veiligmailen@raadvanstate.nl

Amsterdam, 15 juli 2025

ADVISEURS
PROF. HANS ULRICH JESSURUN D'OLIVEIRA
PROF. TIES PRAKKEN

**AANVULLING EN TOELICHTING GRONDEN BEROEP
EN TOEZENDING NADERE STUKKEN**

Betreft: Aanvullende gronden beroepsprocedure 202502813/2/R1

Hoogedelachtbaar college,

Op 17 juni 2025 is beroep ingesteld tegen het besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (hierna ook: '**besluit**' of '**Lvb-wijziging**'). Bij brief van 18 juni jl. is aanvullende informatie toegezonden over de (rechts)personen namens wie het beroep is ingesteld (hierna: '**appellanten**').

Bij brief van 18 juni 2025 stelde u appellanten in de gelegenheid om tot en met 16 juli a.s. de gronden aan te vullen. Deze gronden treft u hierbij aan.

Hierna volgt in paragraaf 1 eerst een korte schets van de huidige juridische en feitelijke situatie: welke regels gelden op dit moment voor Schiphol en wat is de praktijk? Paragraaf 2 bevat een samenvatting van de beroepsgronden van appellanten. Vervolgens komt in paragraaf 3 de procedurele voorgeschiedenis van dit besluit aan bod, gevolgd door een aantal procedurele inleidende opmerkingen. In paragraaf 4 is het juridisch kader te vinden, waarna in paragraaf 5 een schets volgt van recente juridische procedures over het gebruik van en beperkingen aan de luchthaven Schiphol. In paragraaf 6 worden vervolgens de beroepsgronden uiteengezet, waarna wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 7).

Het dossier Schiphol is een omvangrijk dossier, zo zal hierna blijken. Tegelijkertijd is de vraag die hier bij uw Afdeling voorligt afgebakend: voldoet deze Lvb-wijziging van de regering ('**verweerder**') aan de

eisen die het recht daaraan stelt? Met dit aanvullend beroepsschrift zullen appellanten zich dan ook zoveel mogelijk toespitsen op de beantwoording van die vraag.

Dat neemt niet weg dat voor een goed begrip van de achtergrond en context kennis van de feiten en voorgeschiedenis van belang is. Appellanten hebben in bijgaande achtergrondnotitie Schipholbeleid (**bijlage 1**) de relevante voorgeschiedenis van dit Lvb nader toegelicht. Zij verzoeken uw Afdeling de inhoud als hier ingelast te beschouwen. Voor een uiteenzetting van de feiten en achtergrond verwijzen zij verder naar de dagvaarding die appellante Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder ('RBV') tegen de staat heeft uitgebracht¹ (**bijlage 2**) en de pleitnota van de zitting in eerste aanleg (**bijlage 3**).

1. KORTE SCHETS VAN DE HUIDIGE SITUATIE

Het gebruik van de luchthaven Schiphol wordt – waar het gaat om vliegtuigbewegingen en de effecten daarvan op het gebied van geluid, externe veiligheid, geur en luchtkwaliteit – op dit moment gereguleerd door de Wet luchtvaart ('Wlv') en het Luchthavenverkeerbesluit 2008 ('Lvb 2008'). Zoals de minister in 2024 aangaf zijn, uitgaande van de grenzen van het geldende Lvb 2008 en op basis van een inschatting van een jaarvolume, op dit moment circa 400.000 tot 420.000 vliegtuigbewegingen mogelijk.²

Sinds meer dan vijftien jaar is in de praktijk evenwel sprake van zgn. 'anticiperend handhaven', een gedoogconstructie waardoor aanzienlijk meer vliegtuigbewegingen kunnen worden verwezenlijkt. Toepassing van het (nimmer in werking getreden) nieuwe normen- en handavingsstelsel Schiphol ('NNHS') met bijbehorend anticiperend handhaven gaat – zoals Bröring en Neerhof in hun advies op verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer in 2020 vaststelden (**bijlage 4**)³ – "*gepaard met overtredingen van wettelijke normen, welke overtredingen op basis van het NNHS door de vingers worden gezien ofwel worden gedoogd.*" Dat is nogal wat. Ondanks allerlei pogingen om de regering en toezichthoudende instantie ertoe te bewegen om in overeenstemming met het recht te handelen, is deze praktijk tot op de dag van vandaag de realiteit.

De ontstane praktijk heeft tot het oordeel van de rechtbank Den Haag geleid dat – kort samengevat – op dit moment sprake is van gebrekkige uitvoering en handhaving van regels, gebrekkige rechtsbescherming en het ontbreken van een fair balance bij de inbreuk op het recht op familielevens (strijd met artikel 8 en artikel 13 EVRM). Tegen de rechtbankuitspraak is een hoger-beroepsprocedure van de Staat aanhangig. Het vonnis van de rechtbank is uitvoerbaar bij voorraad en heeft derhalve, tot een eventuele vernietiging in hoger beroep, als geldend recht te gelden.

Met deze appellabele Lvb-wijziging⁴ doet verweerder het voorkomen alsof de rechtspositie van omwonenden eindelijk naar behoren wordt beschermd. Daarbij wijst verweerder op het geluidsdoel

¹ Deze procedure komt hierna, in paragraaf 5, nader aan de orde.

² *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 838, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20232024-838.pdf>, p. 2.

³ Prof. mr. H.E. Bröring & prof. dr. A.R. Neerhof, *Anticiperend handhaven van het nieuwe normen en handavingsstelsel Schiphol*, Groningen/Amsterdam: 2020, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-924472.pdf> (**bijlage 4**).

⁴ Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de invoering van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen besluiten met betrekking tot de luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven en van de Wet luchtvaart in verband met de vantoepassingverklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op besluiten met betrekking tot de luchthaven Schiphol, de luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens en in verband met het

dat op grond van de Geluidsverordening is vastgesteld en de noodzaak van een zgn. 'balanced approach'.

Dit is, zacht uitgedrukt, een verkeerde voorstelling van zaken, zoals hierna zal blijken.

2. INHOUDELIJKE SAMENVATTING

Met dit besluit legt verweerder een maximum aantal vliegtuigbewegingen vast zonder eerst de gevolgen op het gebied van geluid, luchtverontreiniging en externe veiligheid in kaart te brengen en af te wegen. In het besluit ontbreekt verder een onderbouwde vaststelling dat de gevolgen van deze Lvb-wijziging binnen het voorgeschreven gelijkwaardig beschermingsniveau blijven. Het maximumaantal is bovendien, zoals verweerder meermaals heeft erkend, niet verenigbaar met geldende grenswaarden op handhavingspunten; in het besluit geeft verweerder dan ook zelf al aan dat deze Lvb-wijziging mede tot gevolg (of doel) heeft dat het gedogen voortduurt. Daarbij komt dat in het maximum een substantieel aantal vliegtuigbewegingen als gevolg van general aviation ontbreekt. Dit alles is in strijd met de Wet luchtvaart en het geldende Lvb.

Het besluit is verder in strijd met de beoordelingsverplichtingen ten aanzien van milieu-effecten als gevolg van plannen en projecten. Datzelfde geldt voor de verplichting om een passende beoordeling op te stellen van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Van effectieve inspraak is geen sprake, omdat inzicht in de milieugevolgen ontbreekt.

Een voorschot nemen op deugdelijk onderzoek naar feiten en belangen en de beoordeling daarvan is niet alleen in strijd met wet- en regelgeving op het gebied van luchtvaart, milieu en natuur. De vastlegging van dit aantal is ook om een andere reden onaanvaardbaar. Hiermee wordt een nieuwe juridische realiteit gecreëerd waaraan partijen (mogelijk) een recht kunnen ontleenen. Dat aantal zal als uitgangspunt gaan dienen, onder meer in die zin dat vervolgens de grenswaarden en gelijkwaardigheidscriteria op zodanige wijze worden aangepast of ingevuld dat het vastgelegde aantal kan worden geacommodeerd. Daarmee gaat verweerder op voorhand voorbij aan belangen van omwonenden, milieu en natuur. Bovendien onttrekt verweerder hiermee de belangrijke beoordeling op milieu- en natuureffecten aan rechtsbescherming.

De handelwijze van verweerder getuigt van onzorgvuldigheid en vooringenomenheid en is strijd met een zorgvuldige en evenredige belangenafweging. Een kenbare en deugdelijke motivering ontbreekt. De handelwijze levert tegelijkertijd een inbreuk op van Europeesrechtelijke verplichtingen die op verweerder rusten. De rechtbank Den Haag kwam op 20 maart 2024 al tot de conclusie dat voor de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van omwonenden van Schiphol een wettelijke basis en een fair balance tussen de verschillende belangen ontbreekt; dezelfde waarborgen zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Met het huidige besluit wordt de praktijk die door de rechtbank scherp en ondubbelzinnig is afgewezen, onverminderd voortgezet.

Dat hier sprake zou zijn van een beperking en daarmee van een verbetering van het beschermingsniveau, is een onhoudbaar standpunt. Verweerder zet deze wijziging kennelijk af tegen een jarenlange periode van gedogen waarin geen ruimte bestond voor effectieve handhaving van geldend recht en waarin geen sprake was van effectieve rechtsbescherming. Ook verwijzing naar eerdere onderzoeken biedt geen uitkomst. Het is niet voor niets dat die onderzoeken tot nu toe geen juridisch houdbaar besluit hebben kunnen onderbouwen. Dat brengt verweerder er nu kennelijk toe

om dan maar het aantal vast te leggen - en daarmee een uitgangspunt te creëren waarop wordt voortgeborduurd.

De verplichting om een balanced approach te hanteren bij exploitatiebeperkingen ten behoeve van een geluidsdoel, maakt dit alles niet anders. Allereerst ziet de vereiste afweging in het kader van die balanced approach op de noodzaak van de voorgenomen maatregelen ter verwezenlijking van een bepaald geluidsdoel, en niet op de vraag welk geluidsdoel redelijkerwijs nagestreefd zou moeten worden. Dat is dus iets wezenlijk anders dan de evenredige belangenafweging en de fair balance waartoe verweerder hoe dan ook verplicht is. Bovendien is de manier waarop verweerder in dit geval invulling heeft gegeven aan het gestelde geluidsdoel onzorgvuldig en willekeurig.

Kort en goed getuigt de Lvb-wijziging van meerdere gebreken en kan dit besluit dan ook geen stand houden.

3. PROCEDURELE VOORGESCHIEDENIS EN OPMERKINGEN VOORAF

Hierna volgt eerst een schets van de procedurele voorgeschiedenis die voorafging aan het besluit. Het betreft een korte schets; daar waar relevant, komt de inhoud van de te noemen stukken verderop, onder meer bij de uiteenzetting van de gronden, nader aan de orde. Vervolgens wordt kort ingegaan op procedurele aspecten van deze beroepsprocedure.

Hoofdlijnenakkoord 2024-2028

In het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028⁵ zet verweerder in op "het op orde brengen van de rechtsbescherming van omwonenden (geluidhinder), met behoud van de netwerkkwaliteit van Schiphol".

Ontwerp-Lvb en behandeling Tweede en Eerste Kamer

Bij brief van 14 februari 2025 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat ('minister') het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht ('ontwerpbesluit') aan de Tweede Kamer gezonden.⁶ Op 17 februari is het ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant, waarbij de gelegenheid is geboden tot indiening van zienswijzen.⁷ Naar aanleiding van het ontwerpbesluit zijn meerdere vragen van de Tweede en Eerste Kamer beantwoord.⁸

Advies Maatschappelijke Raad Schiphol

⁵ Bijlage 1143003 bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 37, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1143003.pdf>, p. 9.

⁶ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 14 februari 2025, nr. IENW/BSK-2025/25705, te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-36d0d55f3031fa419771c634d5eb429d6841fc89/pdf>

⁷ Staatscourant Kennisgeving ontwerp wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (*Stcrt.* 2025, 5200), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-5200.pdf>.

⁸ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 11 maart 2025, nr. IENW/BSK-2025/60825, te raadplegen via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail/detail?id=2025D10232&did=2025D10232>; Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 20 maart 2025, *Kamerstukken I* 2024/25, 31 936, BO, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-BO.html>, p. 7; Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 11 april 2025, *Kamerstukken I* 2024/25, 31 936, BP, te raadplegen via: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250411/verslag_van_een_nader_schriftelijk_3/document3/f=/vmmgmzqggwui_opgemaakt.pdf, p. 6.

De Maatschappelijke Raad Schiphol ('MRS') heeft op 31 maart 2025 advies uitgebracht (**bijlage 5**). Daarin merkt MRS op dat het aantal van 478.000 vluchten niet de uitkomst is van een kenbare en navolgbare belangenafweging. Evenmin is aan de vastlegging van dat aantal een zorgvuldig proces voorafgegaan, aldus MRS. Zo zijn de gevolgen voor het milieu niet beoordeeld. Bij brief van 27 juni 2025 heeft de minister gereageerd op het advies van MRS.⁹

Zienswijzen appellanten tegen ontwerpbesluit en reactie

Tegen het ontwerp zijn "ruim 135" zienswijzen ingediend. In het Hoofdlijnenverslag zienswijzeprocedure Lvb van 8 mei 2025 ('Hoofdlijnenverslag') is gereageerd op de zienswijzen (**bijlage 6**).¹⁰

Advies RvS

Op 23 april 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State ('Afdeling advisering') een spoedadvies uitgebracht naar aanleiding van het ontwerpbesluit (**bijlage 7**).¹¹ Kort samengevat komt de Afdeling advisering tot de conclusie dat onvoldoende blijkt van een fair balance tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel en een redelijke belangenafweging zoals voorgeschreven door respectievelijk artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ('EVRM') en artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU ('EU-Handvest'). Voorbereiding volgens de door de Geluidsverordening voorgeschreven procedure maakt een zelfstandige beoordeling van de conformiteit aan het EU-Handvest en het EVRM niet overbodig, aldus de Afdeling advisering. Daarbij wijst de Afdeling advisering erop dat het "in het ontwerpbesluit gekozen aantal vliegtuigbewegingen (...) dus leidend (is) voor de nog te bewerkstelligen integrale herziening van het LVB Schiphol."¹² Daarnaast wijst de Afdeling advisering op onduidelijkheid over de wettelijke grondslag voor het bepalen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar. Tot slot constateert de Afdeling advisering dat de opmerkingen van de Europese Commissie over de toepassing van de balanced approach-procedure onvoldoende zijn geadresseerd.

Verweerder heeft de opmerkingen van de Afdeling in het kader van de fundamentele rechten onderschreven.¹³

Besluit

Op 6 mei 2025 heeft verweerder het besluit, met een gewijzigde Nota van Toelichting, vastgesteld. Publicatie heeft plaatsgevonden op 7 mei 2025.¹⁴ In het besluit verwijst verweerder naar de zgn. balanced approach-procedure die ook al in het Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 was aangekondigd.

Appellanten, belanghebbendheid en zienswijzen

⁹ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 27 juni 2025, nr. IENW/BSK-2025/132102, te raadplegen via <https://open.overheid.nl/documenten/78c4e13c-4141-41e0-b513-6dfa53b9c09e/file>

¹⁰ Het Hoofdlijnenverslag is te raadplegen via [8 mei – 18 juni 2025: mogelijkheid om beroep in te stellen tegen wijziging LVB | Platform Participatie](#)

¹¹ Advies Afdeling advisering van de Raad van State van 23 april 2025, nr. W17.25.00077/IV, te raadplegen via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149830/w17-25-00077-iv/>

¹² Advies Afdeling advisering van de Raad van State van 23 april 2025, nr. W17.25.00077/IV, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149830/w17-25-00077-iv/>, p. 3.

¹³ Nader Rapport van 9 mei 2025 (Stcrt. 2025, 16536), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-16536.html> p. 4.

¹⁴ Besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (Stb. 2025, 119), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-119.html#d17e256>.

Appellanten Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland, Stichting Oegstgeest Zonder Vlieg hinder, Stichting SchipholWatch, Lammert van Raan en Stichting Stop4deroute hebben tegen het ontwerpbesluit een zienswijze ingediend, die hier is bijgevoegd (**bijlagen 8 t/m 12**).

4. JURIDISCH KADER

4.1. ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

Artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht ('**Awb**') bepaalt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Ingevolge artikel 2:4 Awb vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid. Daarin ligt - in combinatie met artikel 3:2 Awb - ook het beginsel van fair play besloten.

Op grond van artikel 3:4, lid 1 Awb weegt het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Verder mogen de gevolgen van een besluit voor een of meer belanghebbenden niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (artikel 3:4, lid 2 Awb).

De vraag of een besluit voldoet aan de eisen van artikel 3:4 Awb wordt beantwoord aan de hand van verschillende criteria.¹⁵ Een besluit moet voldoen aan de eisen van

- geschiktheid: is het besluit geschikt om het daarmee beoogde doel te bereiken?
- noodzakelijkheid: is het besluit noodzakelijk om het daarmee beoogde doel te bereiken of kan dat ook met minder een ingrijpende maatregel?
- evenredigheid: is het besluit ook onder de gegeven omstandigheden evenredig?

Naarmate de belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten¹⁶, dient sprake te zijn van een intensievere toetsing. Factoren die verder een rol spelen zijn onder meer de (mate van) beleidsruimte van een bestuursorgaan, de doelen van het besluit en de gevolgen voor betrokken belangen.

Artikel 3:46 Awb schrijft voor dat een besluit deugdelijk moet worden gemotiveerd; de motivering moet het besluit kunnen dragen. De motivering moet voorts kenbaar zijn op grond van het besluit (artikel 3:47 Awb).

4.2. WET LUCHTVAART

In 2003 is de Wet luchtvaart ('**Wlv**') gewijzigd om een grondslag te bieden voor de invoering van het vijfbanenstelsel, waarbij tevens een nieuw stelsel van grenswaarden rondom Schiphol werd geïntroduceerd.

De kern van de verandering was de toevoeging van een nieuw hoofdstuk in de Wlv dat specifiek zag op Schiphol. Dat hoofdstuk biedt onder meer de grondslag voor een tweetal vast te stellen besluiten: een luchthavenindelingbesluit ('**LIB**') en een luchthavenverkeerbesluit ('**Lvb**'). Het Lvb is geregeld in artikel 8.17 e.v. Wlv en bevat regels omtrent het luchthavenluchtverkeer, voor zover die regels noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting (artikel 8.17 lid 1 Wlv). De Wet luchtvaart omschrijft in artikel 8.3 ook binnen welke grenzen de bevoegdheidsuitoefening op grond van de Wlv plaats dient te vinden:

¹⁵ Zie onder meer ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

¹⁶ Zoals rechten die zijn vastgelegd in het EVRM, EU-Handvest of de Grondwet.

“De uitoefening van de bevoegdheden die voortvloeien uit deze titel is gericht op het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig luchtverkeersknooppunt met een hoge netwerkkwaliteit, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn.”

Uitoefening van bevoegdheden door verweerder moet dus plaats vinden (i) binnen de grenzen van de Wet luchtvaart en (ii) met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn. Hieruit volgt dat verweerder niet bevoegd is om maatregelen te nemen die (i) indruisen tegen de wet en die (ii) niet noodzakelijk zijn uit oogpunt van de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting. Dat laatste vloeit tevens voort uit de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets van artikel 8 EVRM.¹⁷

De genoemde noodzakelijke grenzen die uit oogpunt van veiligheid, de geluidbelasting, geurbelasting en de lokale luchtverontreiniging noodzakelijk zijn (artikel 8.17 lid 1), worden dus vastgelegd in het Lvb. In artikel 8.17, lid 4 is bepaald dat de regels het realiseren bevorderen van een beschermingsniveau waarbij de opgenomen grenswaarden met betrekking tot veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging niet worden overschreden.

Tegelijk met de inwerkingtreding van de gewijzigde Wlv is het eerste Lvb in werking getreden.¹⁸ In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wlv benadrukt de wetgever dat sprake moet zijn van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van de situatie vóór dit Lvb (te weten: het met de PKB bij het 5-banenstelsel beoogde beschermingsniveau):

“Het eerste LVB zal gericht zijn op gelijkwaardigheid met het beschermingsniveau van de PKB Schiphol en Omgeving. De overgangsbepalingen X tot en met XII bevatten de randvoorwaarden voor die gelijkwaardige overgang.”¹⁹

Nieuwe luchthavenverkeerbesluiten²⁰ moeten op grond van artikel 8.17 lid 7 Wlv een beschermingsniveau bieden dat per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit. Het door het Lvb geboden beschermingsniveau mag er van de formele wetgever met een nieuw of gewijzigd Lvb dus niet op achteruit gaan.

Op grond van artikel 8.22 Wlv schrijft de inspecteur-generaal, zodra hij constateert dat de in artikel 8.17, lid 4 bedoelde grenswaarden zijn overschreden, maatregelen voor die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.

Samengevat: de formele wetgever heeft de regering de opdracht gegeven om op basis van grenswaarden en binnen de grenzen van de Wlv en het Lvb het luchtverkeer verder te reguleren. Verweerder is – anders dan in de bij wet voorziene mogelijkheden voor baanonderhoud (8.23 Wlv en experimenteerregelingen (8.23a Wlv) - niet bevoegd om maatregelen te nemen of regels op te stellen

¹⁷ Zie dagvaarding RBV/Staat (bijlage 2), onderdeel 6.1.1.3.

¹⁸ Zie Besluit van 26 november 2002 tot het vaststellen van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374), van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (Stb. 2002, 593) te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2002-593.html>; Zie ook hierna, paragraaf 4.3.

¹⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3 (MvT) te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27603-3.html>, p. 29.

²⁰ Dat zijn luchthavenverkeerbesluiten en wijzigingen daarvan na inwerkingtreding van de wijziging van de Wlv en het eerste LIB en Lvb op 20 februari 2003. Zie Stb. 2002, 593, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2002-593.html>.

die tot gevolg hebben dat die grenzen en grenswaarden worden overschreden; evenmin mogen latere wijzigingen uitmonden in een lager beschermingsniveau dan in het eerste Lvb in 2003 is vastgesteld.

4.3. LVB('s)

Op 20 februari 2003 is het eerste Lvb onder de Wet luchtvaart in werking getreden ('Lvb 2003'). Dat Lvb is in verband met fouten in de invoergegevens in 2004 gewijzigd ('Lvb 2004'). De milieu- en veiligheidssituatie van dat besluit is beschreven in de MER Wijziging uitvoeringsbesluiten Schiphol uit 2004.²¹ Het Lvb uit 2004 wordt daarom gezien als het eerste besluit onder de Wlv.

Het huidige en geldende Lvb is het Lvb 2008. Tegen dit Lvb – een algemene maatregel van bestuur – stond geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Op grond van artikel 8.17 lid 5 Wlv bevat het Lvb de grenswaarden voor

- het externe veiligheidsrisico (paragraaf 4.1 Lvb 2008). Daarin is bepaald dat het totale risicogewicht van het luchthavenluchtverkeer per gebruiksjaar niet meer dan 9,724 ton bedraagt alsook dat de gemiddelde ongevalskans per vliegtuigbeweging per gebruiksjaar en het maximum startgewicht per vliegtuigbeweging worden bepaald overeenkomstig het rapport van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR-CR-2001-399;
- geluidbelasting (paragraaf 4.2 Lvb 2008). Onder meer is daarin bepaald dat de Lden wordt gebruikt als indicator voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer, dat het totale volume van geluidbelasting ('TVG') niet meer dan 63,46 dB(A) mag bedragen en de geluidbelasting in een in bijlage 2 aangewezen punt niet meer dan de daar aangegeven waarde mag bedragen;
- uitstoot van stoffen (paragraaf 4.3 Lvb 2008). De uitstoot ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer bedraagt per gecorrigeerde vliegtuigbeweging per gebruiksjaar niet meer dan de in een opgenomen tabel in gram per ton vermelde waarden. De uitstoot wordt bepaald overeenkomstig de emissieberekeningsmethodiek zoals beschreven in het rapport van het TNO-MEP – R2003/313. Het maximum startgewicht wordt bepaald overeenkomstig het hiervoor vermelde NLR-CR-rapport.

Artikel 4.2.1 Lvb 2008 bepaalt dat de geluidbelasting in een handhavingspunt, aangewezen in bijlage 2 bij het Lvb 2008, niet meer bedraagt dan de bij dat punt aangegeven waarde. Daarnaast bevat het Lvb 2008 bepalingen over geurbelasting (par. 3.2).

Het Lvb 2008 is nadien nog een aantal maal gewijzigd. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- 22 februari 2010 in verband met de wijziging van een aantal uitvliegroutes <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-125.html>
- 24 juli 2010 in verband met de wijziging van een aantal uitvliegroutes <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-329.html>
- 11 augustus 2012 in verband met het bieden van de mogelijkheid tot verlenging van de gebruiksduur van de nachtelijke vertrek- en naderingsprocedures <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-382.html>

²¹ Vgl. To70, Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol: Actualisatie gelijkwaardigheidscriteria Schiphol, Den Haag: mei 2019, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-931608.pdf>; Kamerstukken II 2006/07, 29 665, nr. 46 (Evaluatie Schipholbeleid), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-46.pdf>, p. 6.

- 4 juli 2016 in verband met het bieden van de mogelijkheid tot vervroegen en verlengen van de nachtelijke vertrek- en naderingsprocedures <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-280.html>
- 19 september 2018 in verband met de vaststelling van een maximaantal voor nachtvluchten op de luchthaven Schiphol <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-366.html>

4.4. OMGEVINGSWET, DAAROP GEBASEERDE REGELGEVING EN EUROPESE RICHTLIJNEN

Hierna volgt een (niet-uitputtende) weergave van de bepalingen die bij de beoordeling van het besluit een rol spelen.

Natuur

In artikel 16.53c Omgevingswet staat dat voor een plan of een project als bedoeld in artikel 6, lid 3 Habitatrictlijn een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied wordt verricht. Daarbij doelt de wetgever op een passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3 Habitatrictlijn.²²

In lijn met de Habitatrictlijn wordt ingevolge artikel 8.74b lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit, deze omgevingsvergunning alleen verleend als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Uit artikel 10.24 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving volgt dat een plan als bedoeld in artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn alleen wordt vastgesteld als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Milieu-effect(boordeling) en inspraak

Artikel 16.34 lid 1 Omgevingswet bepaalt dat paragraaf 16.4.1 van de Omgevingswet gaat over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's als bedoeld in artikel 2 sub a SMB-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

Uit artikel 16.36 lid 1 Omgevingswet volgt dat het bevoegd gezag voor een plan bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport maakt, als dat plan het kader vormt voor te nemen besluiten voor project als bedoeld in artikel 16.43 lid 1. In artikel 16.36 lid 2 staat dat het bevoegd gezag bij de voorbereiding van een plan of programma een milieueffectrapport maakt, als bij die voorbereiding op grond van artikel 16.53c Omgevingswet een passende beoordeling moet worden gemaakt. Uit artikel 16.36 lid 4 Omgevingswet blijkt dat het bevoegd gezag voor een plan dat het kader vormt voor te nemen besluiten voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid een milieueffectrapport maakt als dat plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Ingevolge artikel 16.43 lid 1 Omgevingswet worden bij algemene maatregel van bestuur de projecten en daarvoor benodigde besluiten aangewezen die a) aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt; en b) waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

²² Zie Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrictlijn), te raadplegen via <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A31992L0043%3ANL%3AHTML>

Uit Kolom J7 bijlage V Omgevingsbesluit volgt welke plicht geldt in verband met het opstellen van een milieueffectrapport bij projecten op luchthavens. Voor de aanleg, wijziging of uitbreiding van een luchthaven of het gebruik van de luchthaven of door de wijziging van de grenswaarden of de grenswaarden voor geluidsbelasting, tenzij die een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden, geldt de MER-beoordelingsplicht van artikel 16.43 lid 1 sub b Omgevingswet. Een luchthavenindelingbesluit of luchthavenverkeerbesluit van luchthaven Schiphol of een luchthavenbesluit van een andere luchthaven, is een besluit als bedoeld in artikel 11.6 lid 3 sub c Omgevingsbesluit.

Op grond van artikel 6 lid 6 Verdrag van Aarhus stelt elke Verdragsstaat aan de bevoegde overheidsinstanties de eis dat zij het betrokken publiek voor inzage toegang verschaffen, op verzoek wanneer het nationale recht dit vereist, kosteloos en zodra deze beschikbaar wordt, tot alle informatie die relevant is voor de besluitvorming die beschikbaar is ten tijde van de inspraakprocedure, onverminderd het recht om bepaalde informatie te weigeren bekend te maken in overeenstemming met het derde en vierde lid van artikel 4.²³ De relevante informatie omvat tenminste een beschrijving van het terrein en de fysieke en technische kenmerken van de voorgestelde activiteit, met een prognose van de verwachte residuen en emissies, een beschrijving van de belangrijke effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu, een beschrijving van de beoogde maatregelen om de effecten, waaronder emissies, te voorkomen en/ of verminderen en een schets van de voornaamste door de aanvrager bestudeerde alternatieven (zie sub a, b, c en e).

Uit artikel 7 Verdrag van Aarhus volgt dat elke Partij passende praktische en/of andere voorzieningen treft voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. In dit kader wordt artikel 6 leden 3, 4 en 6 toegepast. Voor zover passend spant elke Partij zich in om bij de voorbereiding van beleid dat betrekking heeft op milieu, mogelijkheden te scheppen voor inspraak.

4.5. GELUIDSVERORDENING

Sinds 13 juni 2016 is de Europese Geluidsverordening van kracht ('**Geluidsverordening**').²⁴ In de Geluidsverordening zijn regels vastgelegd inzake de procedure die gevolgd moet worden voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen voor luchthavens waar een geluidsprobleem is vastgesteld.²⁵

De lidstaat moet allereerst een doel vaststellen dat, waar passend, omschreven wordt rekening houdend met artikel 8 van en bijlage V bij richtlijn 2002/49/EG.²⁶ Wanneer een lidstaat om dat geluidsdoel te bereiken een geluidsgelateerde exploitatiebeperking wil doorvoeren (dus: vliegtuigbewegingen wil schrappen) moet door middel van de balanced approach worden getoetst of de voorgedragen maatregelen van een lidstaat om een geluidsprobleem op te lossen het meest kostenefficiënt zijn.²⁷ Exploitatiebeperkingen mogen volgens deze Geluidsverordening slechts worden toegepast als alle overige type maatregelen zijn overwogen (beperking van het vliegtuiglawaai aan de

²³ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25-06-1998, te raadplegen via <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001700/2005-03-29>

²⁴ Verordening (EU) 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG (*PbEU* 2014, L 173/65).

²⁵ Geluidsverordening, art. 1 lid 1, art. 5 lid 2.

²⁶ Geluidsverordening, art. 5 lid 2.

²⁷ Geluidsverordening, art. 2.

bron; ruimtelijke ordening en beheer; operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder).²⁸

Voordat lidstaten exploitatiebeperkingen kunnen invoeren, moeten zij de overige lidstaten, de Europese Commissie en de relevante belanghebbende partijen daar zes maanden van tevoren kennis van geven. De Commissie kan binnen een termijn van drie maanden na ontvangst van de kennisgeving de procedure toetsen. Indien de Commissie van oordeel is dat de procedure niet in acht is genomen, stelt zij de lidstaat daarvan in kennis die, op haar beurt, de Commissie op de hoogte stelt van de acties die zij van plan is te nemen alvorens de exploitatiebeperking wordt ingevoerd.

4.6. EVRM

Artikel 8 EVRM: recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer

Artikel 8 lid 1 EVRM bepaalt dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie (hierna ook gezamenlijk: persoonlijke levenssfeer). Artikel 8 omvat, evenals artikel 2 EVRM, mede het recht op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit. Deze deelrechten worden door de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ('EHRM') ruim uitgelegd.

Milieuhinder, zoals bodem- en luchtverontreiniging, geluidhinder²⁹ of stankoverlast,³⁰ kan een schending van artikel 8 EVRM opleveren.³¹ Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in verschillende zaken aanvaard dat ook overlast door vliegverkeer valt binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM.³²

Op grond van het tweede lid is een inbreuk op artikel 8 EVRM alleen geoorloofd als deze (i) is gebaseerd op een wettelijke regeling (voorzienbaarheid); (ii) een van de daar omschreven legitieme doelen dient; en (iii) ten behoeve van dat doel noodzakelijk is (proportionaliteit en subsidiariteit).

Een norm voldoet aan het vereiste van 'bij wet voorzien' als deze met voldoende precisie is omschreven en de burger concrete aanknopingspunten biedt.³³ Niet alleen de norm zelf, maar ook de uitwerking en toepassing moeten voor de burger voorzienbaar zijn.³⁴ Daarnaast vereist dit criterium dat de wet of regeling ook kenbaar en toegankelijk is, en dat de omstandigheden waarin sprake kan

²⁸ Geluidsverordening, art. 5 lid 3.

²⁹ EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (*Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 96; EHRM 16 november 2004, nr. 4143/02 (*Moreno Gómez t. Spanje*); EHRM 6 september 2005, nr. 75287/01 (*Ruano Morcuende t. Spanje*); EHRM 26 februari 2008, nr. 37664/04 (*Fägerskiöld t. Zweden*); EHRM 1 juli 2008, nr. 71146/01 (*Borysiewicz t. Polen*); EHRM 21 juli 2009, nr. 12605/03 (*Leon en Agnieszka Kania t. Polen*); EHRM 20 mei 2010, nr. 61260/08 (*Oluić t. Kroatië*); EHRM 25 november 2010, nr. 43449/02 (*Mileva e.a. t. Bulgarije*).

³⁰ EHRM 7 april 2009, nr. 6586/03 (*Brândușe t. Roemenië*), par. 64-67.

³¹ EHRM 14 oktober 2021, nr. 75031/13 (*Kapa e.a. t. Polen*), para. 149. Zie bijvoorbeeld ook EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00 (*Giacomelli t. Italië*); EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (*Fadeyeva t. Rusland*), par. 68-69; EHRM 26 oktober 2006, nr. 53157/99 (*Ledyayeva e.a. t. Rusland*); EHRM 10 februari 2011, nr. 30499/03 (*Dubetska e.a. t. Oekraïne*); EHRM 21 juli 2011, nr. 38182/03 (*Grimkovskaya t. Oekraïne*); EHRM 3 mei 2011, nr. 6854/07 (*Apanasewicz t. Polen*). Zie voor Nederland ook HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.2.3.

³² Onder meer EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*), par. 96; EHRM 21 februari 1990, nr. 9310/81 (*Powell en Rayner t. Verenigd Koninkrijk*), par. 18.

³³ Uit EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times*) blijkt: "A norm cannot be regarded as a 'law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail".

³⁴ EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times*). Zie ook EHRM 9 april 2019, nr. 11236/09 (*Altay t. Turkije*).

zijn van een beperking voorzienbaar zijn.³⁵ Als de wet bevoegdheden toekent aan de staat, moeten deze bevoegdheden duidelijk zijn geformuleerd, met een omschrijving van de wijze waarop die bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend.³⁶

Het recht op respect voor woning en privéleven omvat een belangrijke procedurele component. Het EHRM weegt in het kader van artikel 8 EVRM nadrukkelijk het proces van besluitvorming mee. Het Hof heeft in een veelvoud aan zaken benadrukt dat – bij uitstek in milieuzaken – alle procedurele aspecten moeten worden meegewogen, *“including the type of policy or decision involved, the extent to which the views of individuals (including the applicants) were taken into account throughout the decision-making procedure, and the procedural safeguards available.”*³⁷ Wat dat concreet behelst is door het Hof in de zaak van *Taşkin e.a. t. Turkije* verder uitgewerkt:

“Where a State must determine complex issues of environmental and economic policy, the decision-making process must firstly involve appropriate investigations and studies in order to allow them to predict and evaluate in advance the effects of those activities which might damage the environment and infringe individuals’ rights and to enable them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake (...). The importance of public access to the conclusions of such studies and to information which would enable members of the public to assess the danger to which they are exposed is beyond question (...). Lastly, the individuals concerned must also be able to appeal to the courts against any decision, act or omission where they consider that their interests or their comments have not been given sufficient weight in the decision-making process (...)”³⁸

Het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 8 lid 2 EVRM valt uiteen in een proportionaliteitstoets en een beoordeling van subsidiariteit. Bij de proportionaliteit kijkt het EHRM mede naar de kwaliteit van de hierboven omschreven belangenafweging (de fair balance) en de mate waarin individuele belangen daarbij zijn betrokken. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat voor de minst ingrijpende maatregel moet worden gekozen.

Staten beschikken over een zekere beoordelingsruimte (margin of appreciation) bij het bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om de verplichtingen onder het EVRM na te komen en om te beoordelen of een inmenging gerechtvaardigd is; die is evenwel niet onbegrensd. Het EHRM heeft in verschillende zaken geconcludeerd dat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer onrechtmatig was, omdat de autoriteiten er niet in waren geslaagd om een billijk evenwicht te vinden tussen economische belangen en het recht van eisers op respect voor de woning en het privé- en familieleven.³⁹ Daarbij speelt steevast de kwaliteit van de besluitvorming een belangrijke rol.⁴⁰

De rechtbank Den Haag heeft in 2024 vastgesteld dat Verweerder met zijn Schipholbeleid de rechten van omwonenden onder artikel 8 EVRM schendt. Meer specifiek heeft de rechtbank voor recht verklaard dat de Staat onrechtmatig handelt door “(a) niet de juiste door artikel 8 EVRM vereiste belangenafweging te maken tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en

³⁵ EHRM 22 juli 2021, nr. 11423/19 (*Gumenyuk t. Oekraïne*), par. 96. Zie ook EHRM 12 juni 2014, nr. 56030/07 (*Fernandez Martinez t. Spanje*), par. 117. Zie ook EHRM 25 maart 1983, nrs. 5947/72 6205/73 7052/75 (*Silver c.s. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 87.

³⁶ EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times*).

³⁷ EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*), par. 104.

³⁸ EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (*Taşkin e.a. t. Turkije*), par. 119. Zie ook EHRM 21 juli 2011, nr. 38182/03 (*Grimkovskaya t. Oekraïne*), par. 69.

³⁹ Bijvoorbeeld EHRM 9 december 1994, nr. 16798/90 (*López Ostra t. Spanje*), par. 51 & 57-58.

⁴⁰ EHRM 14 oktober 2021, nr. 75031/13 (*Kapa e.a. t. Polen*), par. 174.

naar Schiphol, en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden, en door (b) burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring".⁴¹

Artikel 13 EVRM: effectieve rechtsbescherming

Effectieve handhaving maakt een essentieel deel uit van de bescherming van het recht op een persoonlijke levenssfeer. Een standaardoverweging van het EHRM luidt dat "*the Convention is intended to guarantee rights that are 'practical and effective', 'not theoretical or illusory'.*"⁴² Het EHRM heeft met betrekking tot artikel 8 EVRM herhaaldelijk benadrukt dat het bestaan van een handhavingssysteem onvoldoende is, indien dat systeem niet tijdig en effectief wordt ingezet.⁴³

De procedurele bescherming van artikel 8 EVRM en van artikel 13 EVRM liggen in zoverre in elkaars verlengde, nu artikel 13 expliciet het recht op een effectief rechtsmiddel beschermt. Een rechtsmiddel moet effectief zijn in zowel theorie als praktijk: een systeem van rechtsbescherming dat weliswaar in theorie volstaat, maar in de praktijk tekort schiet, leidt tot een schending van artikel 13 EVRM.⁴⁴

In de zaak van *Hatton tegen het Verenigd Koninkrijk* concludeerde het EHRM tot een schending van artikel 13 EVRM, omdat het Engelse rechtssysteem (op dat moment) niet voorzag in een rechterlijke beoordeling van de vraag of de toename van het aantal nachtvluchten leidde tot een schending van artikel 8 EVRM.⁴⁵

De rechtbank Den Haag concludeerde in voornoemde zaak van RBV dat verweerder de rechten van omwonenden onder artikel 13 EVRM schendt in het licht van de volgende omstandigheden:⁴⁶

- De normen uit de geldende regelgeving, het LVB 2008, worden al bijna anderhalf decennium niet of nauwelijks gehandhaafd;⁴⁷
- Bij het anticiperend handhaven zoals dat onder de toepassing van het NNHS plaatsvindt, worden de belangen van het individuele geval niet meegewogen;⁴⁸
- De gebrekkige rechtsbescherming is langdurig en het einde van die situatie nog altijd niet in zicht;⁴⁹
- Ook als het NNHS zou worden ingevoerd, biedt het geen rechtsbescherming voor individuele omwonenden;⁵⁰
- Het beperkt aantal handhavingpunten onder het huidige wettelijke stelsel biedt onvoldoende bescherming voor individuen die binnen de contouren wonen maar ver van een handhavingspunt;⁵¹

⁴¹ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](#), r.o. 7.1.

⁴² EHRM 16 november 2004, nr. 4143/02 (*Moreno Gómez t. Spanje*), para. 56.

⁴³ Zie bijvoorbeeld EHRM 18 juni 2013, nr. 50474/08 (*Bor t. Hongarije*), par. 27.

⁴⁴ EHRM 14 december 2001, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bassarabia e.a. t. Moldavië*); EHRM 26 mei 2005, nr. 2448/03 (*Debelic t. Kroatië*); EHRM 5 februari 2002, nr. 51564/99 (*Conka t. België*).

⁴⁵ EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*).

⁴⁶ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](#), r.o. 6.31.

⁴⁷ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](#), r.o. 6.41.1.

⁴⁸ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](#), r.o. 6.41.2.

⁴⁹ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](#), r.o. 6.41.3.

⁵⁰ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](#), r.o. 6.41.4.

⁵¹ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:3734](#), r.o. 6.41.5.

- Het huidige wettelijk stelsel biedt “in het geheel geen praktische en effectieve rechtsbescherming aan ernstig gehinderden en slaapverstoorden die buiten de in de gelijkwaardigheidscriteria opgenomen geluidscontouren wonen.”

5. RECENTE PROCEDURES OVER HET SCHIPHOLBELEID

5.1. CIVIELE BODEMZAAK RBV T. STAAT OVER SCHENDING FUNDAMENTELE RECHTEN IN HET SCHIPHOLBELEID

Hierboven werd al verwezen naar de uitspraak van de Rechtbank Den Haag in de civiele procedure van RBV tegen de Staat, waarin door de rechtbank schending van artikel 8 en artikel 13 EVRM werd vastgesteld.⁵²

In de uitspraak liggen de volgende factoren ten grondslag aan de conclusie dat de Staat geen deugdelijke belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM heeft gemaakt:

- De belangen van een zeer aanzienlijk aantal mensen die ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden zijn niet meegenomen in de onderzoeken waarop het beleid is afgestemd, en zijn ook niet meegenomen bij de totstandkoming van het Lvb 2008.⁵³
- In het beleid is steeds de netwerkfunctie van Schiphol (en daarmee het aantal vliegbewegingen) vooropgesteld en eerst is onderzocht wat ervoor nodig is om die functie te waarborgen. De uitkomst van die afweging bepaalt welke ruimte er voor andere belangen is, zonder dat wordt afgewogen of die restruimte wel voldoende is in het licht van het gewicht van de overige belangen.⁵⁴ In dat kader wees de rechtbank expliciet op de beslissing van de Staat dat de luchtvaartsector in het kader van de eis van gelijkwaardigheid niet zou worden afgerekend op de toename van (ernstig) gehinderden door de bouw van woningen.
- Er is onvoldoende rekening gehouden met ontwikkelingen die zich in de loop van de tijd hebben voorgedaan en die van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging; die ontwikkelingen moeten tot uitdrukking komen in de vaststellingen uitvoering van de wet- en regelgeving. Als concreet voorbeeld noemt de rechtbank de verouderde Blootstelling Respons-relaties ('BR').⁵⁵

Ook heeft de rechtbank een schending van artikel 8 en 13 EVRM aangenomen omdat er geen sprake is van effectieve uitvoering en handhaving van de regels. Daarbij wijst de rechtbank onder meer op de volgende punten:

- Het feit dat het Lvb in het kader van het NNHS feitelijk niet meer volledig wordt uitgevoerd en gehandhaafd sinds men in de praktijk is gaan werken met het systeem van strikt geluidspreferentieel baangebruik en anticiperend handhaven, inmiddels al bijna anderhalf decennium geleden.⁵⁶
- Het preferentieel baangebruik (de kern van het NNHS) biedt geen rechtsbescherming voor individuele belanghebbenden, omdat de normen gebaseerd zijn op de hoeveelheid geluidbelasting voor alle bewoners binnen een geluidscontour en de uitwerking van die normen is niet voorzienbaar voor individuen die geluidshinder ervaren.⁵⁷

⁵² Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 7.1.

⁵³ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.29.1-6.29.2.

⁵⁴ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.29.9.

⁵⁵ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.31-32.

⁵⁶ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.34.

⁵⁷ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.41.4.

- De invulling van de gelijkwaardigheidscriteria betreft een papieren werkelijkheid die ver afstaat van de feitelijke situatie; in de praktijk is het aantal ernstig gehinderden toegenomen. Aan het beoogde punt van gelijkwaardigheid wordt dus helemaal niet voldaan.⁵⁸

De rechtbank heeft de Staat opgedragen om binnen twaalf kalendermaanden na het vonnis i) de geldende wet- en regelgeving te handhaven; en ii) 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.⁵⁹ Het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad verklaard.

De Staat is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan bij het Gerechtshof Den Haag. Een groep luchtvaartmaatschappijen en Schiphol zijn in dat hoger beroep tussengekomen. Het hoger beroep bevindt zich in de fase van de memoriëwisseling, een mondelinge behandeling is nog niet gepland. De Staat heeft ondertussen de twaalf maandentermijn van de rechtbank ruimschoots overschreden.

5.2. KORT GEDINGPROCEDURE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN TEGEN STAAT OVER DE GELUIDSVERORDENING IN HET KADER VAN DE VOORGESTELDE EXPERIMENTEERREGELING

In juni 2022 kondigde het kabinet aan het Schipholbeleid anders te zullen vormgeven, waarbij reductie van de hinder door vliegtuiggeluid voortaan leidend zou zijn.⁶⁰ Het kabinet ontwikkelde daartoe beleid langs drie sporen, zoals in **bijlage 1** nader is toegelicht. Het eerste spoor vormde het stoppen met anticiperend handhaven en het invoeren van een experimenteerregeling, waarbij een maximaal aantal van 460.000 vliegtuigbewegingen zou worden ingevoerd.

In reactie op deze aankondiging is een groep (vertegenwoordigers van) luchtvaartmaatschappijen middels een kort geding tegen de invoering van de experimenteerregeling opgekomen. Zij stelden zich kort gezegd op het standpunt dat het de Staat op grond van de Geluidsverordening niet was toegestaan een exploitatiebeperking door te voeren zonder dat daarvoor de balanced approach-procedure bij de Europese Commissie was gevolgd. RBV heeft zich in die procedure gevoegd aan de zijde van de Staat.

De voorzieningenrechter oordeelde in april 2023 dat de Staat het aantal vliegtuigbewegingen voor het seizoen 2023/2024 niet mocht vaststellen op 460.000 (of anderszins mocht verlagen ten opzichte van 500.000).⁶¹ Die beslissing werd vernietigd door het gerechtshof Amsterdam,⁶² waarna de luchtvaartmaatschappijen in cassatie gingen. De Hoge Raad oordeelde in juli 2024 dat de Staat voor de voorgenomen maatregelen (het gelijktijdig beëindigen van het anticiperend handhaven en het invoeren van de Experimenteerregeling) de balanced approach-procedure had moeten doorlopen.⁶³

Als gevolg van deze procedure heeft de Staat afgezien van het invoeren van de experimenteerregeling met 460.000 vliegtuigbewegingen.

⁵⁸ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.25, 6.36-37.

⁵⁹ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 7.2.

⁶⁰ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-29665-432.html>.

⁶¹ Rechtbank Noord-Holland 5 april 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:3010.

⁶² Gerechtshof Amsterdam 7 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1589.

⁶³ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

5.3. KORT GEDINGPROCEDURE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN TEGEN STAAT OVER DE LVB-WIJZIGING 478.000

Ook tegen het voornemen van de Staat om deze Lvb-wijziging door te voeren is een groep (vertegenwoordigers van) luchtvaartmaatschappijen opgekomen. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat zij niet-ontvankelijk waren in hun vorderingen omdat zij tegen het besluit tot wijziging van het Lvb beroep kunnen instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het afwachten van die (deze) rechtsgang was niet onredelijk bezwarend, mede gelet op de belangen van de omwonenden. De voorzieningenrechter overwoog dat de Staat de bestuursrechtelijke beroepsmogelijkheid heeft ingevoerd om de rechtsbescherming voor de omwonenden te verbeteren, en toewijzing van de vorderingen in kort geding zou de beoordeling van de geldigheid van de Lvb-wijziging onttrekken aan de rechtsmacht van de Afdeling bestuursrechtspraak. In dat geval zou de laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsgang voor andere belanghebbenden onbegaanbaar gemaakt worden.⁶⁴

5.4. PROCEDURE NATUURVERGUNNING

Bij uitspraak van 4 juni 2025 heeft de rechtbank Den Haag de aan Royal Schiphol Group N.V. ('RSG') verleende vergunning op grond van de Wnb vernietigd.⁶⁵ Kort samengevat is de rechtbank van oordeel dat niet is voldaan aan de regels voor intern en extern salderen. Het besluit is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en niet draagkrachtig gemotiveerd. Er is geen bestuurlijke lus toegepast, maar de rechtbank is overgegaan tot een einduitspraak. Verweerder (de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) zal met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit moeten nemen, aldus de rechtbank.

Hoewel appellanten zich kunnen vinden in de vernietiging, zal appellante Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. hoger beroep instellen tegen een onderdeel van de uitspraak van de rechtbank. De rechtbank heeft namelijk op onjuiste wijze de referentiesituatie⁶⁶ vastgesteld. Zo is, waar het gaat om de referentiesituatie die ziet op de Vogelrichtlijngebieden, ten onrechte aangenomen dat het (tijdelijke) Aanwijzingsbesluit 2000 een beperking tot maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen inhield ten opzichte van 1994. In 1994 golden beperkingen die het beweerde mogelijke gebruik voor meer dan 500.000 vliegtuigbewegingen op dat moment feitelijk en juridisch onmogelijk maakten. Bovendien is ten onrechte voorbijgegaan aan het feit dat het Aanwijzingsbesluit 2000 voor het jaar 2000 spreekt van 420.000 vliegtuigbewegingen (en voor 2001 440.000, en voor 2002 inderdaad van 460.000), waardoor 420.000 het meest beperkende aantal is. Waar het gaat om de referentiesituatie die ziet op de Habitatrichtlijngebieden heeft de rechtbank ten onrechte geconcludeerd dat het Lvb 2008 een beperking inhield. Daarnaast is ten onrechte ervan uitgegaan dat het Lvb 2008 480.000 vliegtuigbewegingen mogelijk maakt. Voor zowel Vogelrichtlijn- als Habitatrichtlijngebieden zijn de beperkingen uit het Lvb 2003 en Lvb 2004 op onjuiste wijze vastgesteld en meegenomen bij de vaststelling van de referentiesituatie.

6. GRONDEN VAN BEROEP

6.1. STRIJD MET DE WLv

Het besluit is in strijd met diverse bepalingen in de Wlv en met het geldende Lvb. Appellanten lichten dat als volgt toe.

⁶⁴ Rechtbank Noord-Holland 23 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4390.

⁶⁵ Rechtbank Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDH:2025:9782.

⁶⁶ Daarmee doelen appellanten op de – in een passende beoordeling – inzet van bij recht toegestane activiteiten en daaruit voortvloeiende emissies en depositie in de situatie ten tijde van de referentiedatum.

Bevoegdheid maximum aantal vliegtuigbewegingen

Ten eerste betwisten appellanten dat verweerder op grond van de Wlv een bevoegdheid toekomt om met de toevoeging van artikel 4.2.3a een maximum aantal vliegtuigbewegingen op te nemen in het geldende Lvb. Appellanten wijzen er op dat verweerder zich tot voor kort op het standpunt stelde dat het huidige wettelijke regime niet voorziet in de mogelijkheid om een aantal neer te leggen in het Lvb.

In de (nimmer in werking getreden) Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen⁶⁷ (**Wijzigingswet NNHS**) is een wijziging van artikel 8.17 Wlv opgenomen. De wijziging houdt het volgende in:

“2. Het vijfde lid komt te luiden: 5. Het besluit bevat in ieder geval: a. een maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar, waaronder een maximum aantal voor de nacht;”

Doel van deze wijziging was, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis, dat in het Lvb ook het maximum aantal vliegtuigbewegingen wordt opgenomen dat op Schiphol mag plaatsvinden.⁶⁸

In het Besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in 2018⁶⁹ en de bijbehorende Nota van toelichting gaat verweerder er vanuit dat voor de begrenzing van de totale capaciteit eerst voornoemde wetswijziging uit 2016 in werking moet treden. Onduidelijk is waarom op dit moment een ander standpunt wordt ingenomen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst op deze inconsistentie in het advies naar aanleiding van het ontwerpbesluit voor de wijziging van het Lvb.⁷⁰ De enkele opmerking in de Nota van Toelichting dat artikel 8.17, lid 5 Wlv spreekt van *“in ieder geval”* biedt op dit punt geen uitsluitsel, omdat die formulering al sinds 2003 in de wet staat. Appellanten constateren dan ook dat een adequate en voldoende duidelijke bevoegdheidsgrondslag voor dit onderdeel van het besluit ontbreekt. Het besluit dient dan ook gedeeltelijk – daar waar het voorziet in een maximaal aantal vliegtuigbewegingen – reeds om deze reden te worden vernietigd.

Overigens is naar de mening van appellanten de volgorde waarbij éérs een maximum aantal in het Lvb wordt vastgelegd, en daarna pas wordt vastgelegd en onderbouwd welke geluidsgrenswaarden daarbij passen en waarom dan sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau, ook volstrekt onlogisch. Het ligt veeleer voor de hand om eerst te bezien welke begrenzings van het oogpunt van geluid, veiligheid en luchtverontreiniging noodzakelijk zijn, en daarna te beoordelen hoeveel vliegtuigbewegingen daaraan (maximaal) te relateren zijn. Dat brengt appellanten op het volgende.

Opnemen maximum aantal (in dit geval) in strijd met tekst en systematiek Wlv

Indien de Wlv een bevoegdheidsgrondslag biedt voor de vaststelling van een maximum aantal vliegtuigbewegingen, dan is de vastlegging daarvan in ieder geval in strijd met de tekst en systematiek van de Wlv wanneer en zolang niet tegelijkertijd wordt voorzien in passende grenswaarden en een sluitende beoordeling op gelijkwaardigheid. Appellanten lichten dit als volgt toe.

⁶⁷ Gewijzigd voorstel van wet van 22 februari 2016, *Kamerstukken I* 2015/16, 34098, A. Het oorspronkelijke wetsvoorstel dateert uit 2014.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 34098, nr. 3, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34098-3.html>, p. 7.

⁶⁹ Besluit van 19 september 2018 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de vaststelling van een maximaal aantal voor nachtvluchten op de luchthaven Schiphol en tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart in verband met de uitgestelde toepassing van de bepalingen voor zweefvlieg-, ballonvaart- en recreatieve luchtvaartbrevetten van verordening (EU) 1178/2011 (*Stb.* 2018, 366) te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-366.html>, p. 4.

⁷⁰ Advies Afdeling advisering van de Raad van State van 23 april 2025, nr. W17.25.00077/IV, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149830/w17-25-00077-iv/>.

De wet gaat er van uit dat het Lvb in ieder geval grenswaarden bevat voor het externe-veiligheidsrisico, de geluidbelasting en de emissie van luchtverontreinigende stoffen (artikel 8.17, lid 5 Wlv). Tegelijkertijd bepaalt artikel 8.17, lid 3 Wlv dat het besluit regels kan bevatten over, onder andere, de frequentie waarmee van het luchtruim gebruik gemaakt wordt. Artikel 8.17, lid 7 Wlv bepaalt daarnaast – kort samengevat – dat elk opvolgend Lvb per saldo een gelijk of beter beschermingsniveau biedt.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet luchtvaart is benadrukt dat het overheidsbeleid in de eerste plaats *“gericht (moet) zijn op het vaststellen van goede en handhaafbare grenzen ten aanzien van veiligheid en milieu. Deze grenzen beperken de belasting die door het luchthavenluchtverkeer wordt veroorzaakt en vormen het raamwerk waar binnen de luchtvaartsector zich kan bewegen.”*⁷¹ Blijkens de wetsgeschiedenis biedt de *“combinatie van grenswaarden en regels (..) een bescherming waardoor zowel de omvang als de verdeling van de geluidbelasting wordt beperkt en beheerst, ook in gebieden die verder van de luchthaven zijn gelegen dan de handhavingspunten waar de grenswaarden op van toepassing zijn.”* In dit kader is verder benadrukt dat *“slechts ruimte (wordt) geboden voor zover de sector in staat is de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer binnen het vast te stellen beschermingsniveau te houden”*.⁷² Als voorbeeld wijst de wetgever op een *“beperking van het luchtverkeer door te begrenzen hoeveel geluid in bepaalde punten neer mag slaan”*.

Een redelijke en logische uitleg van bovenstaande artikelen in samenhang met de wetsgeschiedenis, houdt in dat een wijziging van het Lvb niet uitsluitend de vastlegging van een maximum aantal vliegtuigbewegingen mag bevatten zonder dat daarbij direct ook middels grenswaarden wordt voorzien in gelijkwaardige bescherming. Immers, de verdeling van het lawaai van dat maximum over de omgeving bepaalt het beslag op criteria waarmee aan de eis van gelijkwaardigheid (artikel 8.17, lid 7 Wlv) wordt getoetst en de uitkomst daarvan. Van dat alles is in dit geval geen sprake. Het besluit is om deze reden niet juridisch houdbaar.

In het besluit is niet onderbouwd dat aan de voorwaarden van het Lvb wordt voldaan

Indien de mogelijkheid bestaat om enkel het aantal vliegtuigbewegingen op te nemen in een Lvb-wijziging, dan zal daarbij op z'n minst moeten worden onderbouwd en aangetoond dat aan de eisen van de Wlv en het Lvb wordt (en kan worden) voldaan. In dit geval is echter onderbouwd noch aangetoond dat de wijziging voldoet aan artikel 8.3 en 8.17, lid 7 Wlv. Appellanten lichten dit als volgt toe.

Op grond van artikel 8.3 Wlv is de uitoefening van bevoegdheden op grond van titel 8.2 van de Wlv – en daarmee ook een wijziging van het Lvb - gericht op het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig luchtverkeersknooppunt *“met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn”*. In het besluit is in het geheel niet onderbouwd dat en hoe de grenzen op het gebied van veiligheid, geluidbelasting, luchtverontreiniging en geurbelasting in acht zijn genomen.

Bovendien ontbreekt een onderbouwing dat de wijziging en het daarin opgenomen maximum aantal vliegtuigbewegingen de gelijkwaardigheidstoets ex artikel 8.17, lid 7 Wlv doorstaan. Achtergrond van deze bepaling is dat ook bij latere wijziging van het Lvb een *“goede balans”* gevonden moet worden. In beginsel zal de luchtvaartsector de ruimte geboden worden die verenigbaar is met het beschermingsniveau zoals dat voortvloeide uit het voorheen geldende PKB Schiphol en Omgeving.

⁷¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3 (MvT), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27603-3.html> p. 59.

⁷² Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3 (MvT), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27603-3.html> p. 24.

Daarnaast kan het *“ook nodig blijken het beschermingsniveau te verhogen, met name in het geval dat aanscherping noodzakelijk is op grond van nieuwe inzichten omtrent gezondheid of veiligheid. Bij een vernieuwing of wijziging zal het wettelijk minimum beschermingsniveau in acht moeten worden genomen zoals dat is verwoord in het zevende lid van artikel 8.15. In die bepaling is in algemene zin uitgedrukt dat latere besluiten gericht moeten zijn op een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging dat gemiddeld per saldo gelijkwaardig of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.”* Het wettelijk systeem staat geen verslechtering toe, vermeldt de Memorie van Toelichting expliciet.⁷³

In de voorliggende Lvb-wijziging is, als gezegd, niet onderbouwd dat bij introductie van het maximum sprake zal (kunnen) zijn van een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau. Kennelijk is de veronderstelling dat het vastleggen van 478.000 vliegtuigbewegingen een beperking behelst die voor het milieu en omwonenden alleen maar tot betere resultaten kan leiden. De toelichting vermeldt op dit punt het volgende:

*“Zonder deze LVB-wijziging blijven de huidige maximaantallen het uitgangspunt voor de capaciteitsdeclaratie, te weten 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht. (...) Uit het MER blijkt dat de effecten van de voorgenomenactiviteit (de toename van het aantal vliegtuigbewegingen tot 500.000) passen binnen de gelijkwaardigheidscriteria en dat ook wordt voldaan aan de regels van het NNHS. Er is geen sprake van effecten die van een zodanige aard zijn dat ze een belemmering vormen voor de uitvoering van de voorgenomen activiteit. De in dit MER beschreven milieueffecten zijn derhalve in principe de effecten die horen bij het huidige gebruik van Schiphol met 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht, en met preferentieel baangebruik. Ten opzichte van het huidige gebruik zal een reductie naar 478.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 27.000 in de nacht, een verbetering van de milieueffecten en van de geluidhinder voor omwonenden opleveren.”*⁷⁴

Deze motivering snijdt geen hout, en wel om meerdere redenen.

Ten eerste is van belang dat deze redenering een vergelijking bevat met een (niet in werking getreden) ontwerpwijziging van het Lvb en met een langdurige gedoogsituatie. De wetgever heeft met artikel 8.17 (en 8.3) nadrukkelijk voorgeschreven dat opvolgende Lvb's en wijzigingen daarvan een gelijkwaardig of beter niveau bieden ten opzichte van het niveau zoals dat geboden werd door *“het eerste besluit”*.⁷⁵ Dat betekent dat niet kan worden vergeleken met een nadien ontstane gedoogpraktijk (zogenoemde *“regels van het NNHS”*) waartegen langdurig niet is opgetreden.

Ten tweede wijzen appellanten er op dat de onderbouwing van de ontwerpwijziging van het Lvb voor het NNHS op tal van punten gebreken bevatte. Zo constateerde de Commissie MER in haar advies

⁷³ Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3 (MvT), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27603-3.html> p. 29.

⁷⁴ Besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (Stb. 2025, 119) p. 5 en 12 e.v., te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-119.html#d17e256>.

⁷⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3 (MvT), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27603-3.html> p. 29.

dusdanige gebreken dat de conclusie als volgt werd omschreven “Onzeker of nieuw LVB Schiphol is vast te stellen”.⁷⁶ In het samenvattende persbericht over het toetsingsadvies is het volgende te vinden:

“Het rapport vergelijkt de effecten van de nieuwe situatie met die van de oude. De verschillen zijn in detail en met uitgebreide tabellen en kaarten toegelicht, maar daarbij zijn niet de goede vergelijkingen gemaakt. De hoeveelheid stikstof die het vliegverkeer mag uitstoten, is volgens de Commissie overschat. Een betere inschatting moet duidelijk maken hoeveel vluchten te vergunnen zijn binnen de Wet natuurbescherming. Mogelijk zijn aanvullende maatregelen nodig om 500.000 vluchten mogelijk te maken. Daarnaast zijn ontwikkelingen uit de afgelopen jaren niet goed meegenomen in de vergelijking, zoals wijzigingen in vliegprocedures en vliegroutes en het geleidelijk stiller worden van vliegtuigen. Die zijn wel meegenomen in de berekeningen voor de nieuwe situatie, maar niet in die voor de oude. Hierdoor is onduidelijk welk deel van de beschreven gevolgen alleen aan de stelselwijziging is toe te schrijven. Hierover moet uitsluitel komen, vindt de Commissie, omdat dit van invloed kan zijn op de besluiten die worden genomen.”

De Commissie MER heeft geadviseerd het milieueffectrapport eerst aan te passen en daarna pas een besluit te nemen. Het gaat dan ook niet aan om in 2025 zonder enig voorbehoud te verwijzen naar die eerdere ontwerpwijziging van het LVB en de indruk te wekken dat (de effecten van) een maximale capaciteit van 500.000 op adequate wijze zijn onderzocht.

Tot slot kan de enkele vaststelling dat elk maximum voor de totaalcapaciteit beter is dan geen maximum niet volstaan om aan te tonen dat aan de eisen van artikel 8.3 en artikel 8.17 Wlv is voldaan.

Vast staat dat niet kan worden voldaan aan grenswaarden en evenmin aan gelijkwaardig beschermingsniveau

Appellanten wijzen er verder op dat een aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen niet verenigbaar is met de grenswaarden als genoemd in artikel 8.17 Wlv en Hoofdstuk 4 van het Lvb 2008 en evenmin met een gelijkwaardig (of beter) beschermingsniveau zoals bedoeld in artikel 8.17, lid 7 Wlv. Daartoe is het volgende belang.

Allereerst wijzen appellanten erop dat in onderzoek – waarvan de uitkomsten meermaals zijn bevestigd door verweerder - uitdrukkelijk en zonder voorbehoud blijkt dat binnen de grenzen van het geldende Lvb (bij lange na) niet 478.000 vliegtuigbewegingen passen. Uit de berekeningen van To70 en uitlatingen van de minister volgt dat dat ergens tussen 400.000 en 420.000 ligt.⁷⁷

⁷⁶ Commissie MER, Persbericht 21 april 2021, te raadplegen via: https://commissiemer.nl/docs/mer/p35/p3526/3526_ts_persbericht.pdf.

⁷⁷ To70, Notitie aan Ministerie van IenW en Directie Luchtvaart en Maritieme Zaken betreffende ‘Actualisatie effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol, 8 februari 2023, te raadplegen via: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/02/16/index/230208+Effecten+beeindigen+anticiperend+handhaven.pdf> Verder toegelicht door To70 in het kader van de kort geding procedure van de luchtvaartmaatschappijen omtrent de Experimenteerregeling in To70 notitie 3 mei 2023.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 22 januari 2024 bevestigt de minister dit als volgt:

“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? 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 handhavingspunten 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.”⁷⁸

Ook in de Hoofdlijnenbrief uit 2022 was de minister op dit punt al helder:

“Als wordt teruggevallen op de bestaande handhavingspunten, is de afname afhankelijk van de ontwikkeling van de vloot. Een scan van onderzoeksbureau To70 leidt tot een bandbreedte van circa 400.000-465.000 vliegtuigbewegingen, vooral afhankelijk van de mate van vlootvernieuwing.”⁷⁹

En recent in het schriftelijk overleg met de Eerste Kamer constateert de minister dat op dit moment geen ruimte bestaat voor 478.000 vliegtuigbewegingen:

“Het klopt dat er in het LVB 2008 kijkend naar de huidige vloot en het huidige gebruik van Schiphol ruimte is voor minder vliegtuigbewegingen dan 478.000. Dit heeft te maken met de grenswaarden in de handhavingspunten.”⁸⁰

Ook in het uitgeschreven pleidooi zoals dat tijdens de zitting op 21 juni 2023 namens de Staat in de hiervoor vermelde kortgedingprocedure is uitgesproken, blijkt dat binnen het geldende Lvb substantieel minder vliegtuigbewegingen te passen zijn dan 478.000 (**bijlage 13**):

“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.”⁸¹

En:

“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

⁷⁸ *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 838, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20232024-838.pdf>, p. 2.

⁷⁹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>.

⁸⁰ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 20 maart 2025, *Kamerstukken I* 2024/25, 31 936, BO, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-BO.html>, p. 4 en 10.

⁸¹ *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 838, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20232024-838.pdf>, p. 2.

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.”

Kort en goed: anders dan de minister in het schriftelijk overleg met de Eerste Kamer verwoordt⁸² bestaat dus (wel degelijk meer dan) goede reden “om aan de houdbaarheid te twijfelen”.

Appellanten wijzen er verder op dat verweerder eerder berekeningen heeft laten uitvoeren voor een zeer vergelijkbaar scenario: 480.000 vliegtuigbewegingen in combinatie met de huidige vliegoperatie. Vooropgesteld: een deugdelijke beantwoording van de vraag zou in een uitvoeriger onderzoek aan de orde moeten komen. Maar de conclusie van verweerder was in ieder geval dat in dat geval níét aan de gelijkwaardigheidscriteria werd voldaan. Dat volgt uit een beslisnota over de Experimenteerregeling in 2023 (**bijlage 14**):

“Bij deze variant vormt het verkeersscenario onder het LVB 2008 het uitgangspunt. Daarin waren 480.000 vliegtuigbewegingen opgenomen. Na actualisatie van de handhavingspunten vanwege alle maatregelen (hinderbeperking, operatie en veiligheid) sinds 2010 en het toepassen van de baangebruiksregels volgens het NNHS (strikt preferentieel baangebruik), blijkt dat het aangepaste scenario niet past binnen één van de criteria voor een gelijkwaardige bescherming van de omgeving. Door de gewijzigde geluidsverdeling ten opzichte van de handhavingspunten, zou dit een te hoog aantal woningen in de 58 Lden contour tot gevolg hebben. Om ervoor te zorgen dat wel wordt voldaan aan alle criteria, moet het inpasbaar volume worden afgeschaald met ongeveer 20.000 vliegtuigbewegingen. Dit resulteert in aangepaste grenswaarden in handhavingspunten die zijn afgeleid van een verkeersscenario met 460.000 vliegtuigbewegingen en een vlootmix uit het LVB 2008.”⁸³

Dat was dan ook het standpunt van de Staat in de kort geding-procedure omtrent de experimenteerregeling uit 2023 (**bijlage 15**).⁸⁴ De Staat concludeerde dat een verkeersscenario van 480.000 met de huidige vliegoperatie niet past binnen de criteria van gelijkwaardige bescherming. Om daaraan te voldoen, moest het scenario met 20.000 worden afgeschaald. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat voor deze berekening rekening was gehouden met de oude, lawaaiigere vlootmix. In dat opzicht was er dus nog geluidsruimte “over”. Maar die ruimte werd in dat scenario ingezet om het strikt preferentieel baangebruik mogelijk te maken.⁸⁵ Ook in het huidige geval wordt de Lvb-wijziging gecombineerd met het voortzetten van het anticiperend handhaven, waarbij de grenswaarden overschreden mogen worden mits gevlogen wordt volgens het strikt preferentieel baangebruik.⁸⁶

⁸² Verslag van een schriftelijk overleg vastgesteld d.d. 21 maart 2025, *Kamerstukken I* 2024/25, 31 936, BO, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-BO.html>, p. 11.

⁸³ Beslisnota d.d. 10 januari 2023, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1071526>, p. 3-4.

⁸⁴ Dagvaarding spoedappel Staat, randnr. 5.25.

⁸⁵ Beslisnota d.d. 10 januari 2023, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1071526>, p. 3-4.

⁸⁶ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 11 april 2025, *Kamerstukken I* 2024/25, 31 936, BP, te raadplegen via: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20250411/verslag_van_een_nader_schriftelijk_3/document3/f=vmmgmzgqgwul_opgemaakt.pdf, p. 11 (antwoord op vraag 12 van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA e.a.).

Uitgaande van de berekeningen in opdracht van verweerder moet er dus vanuit worden gegaan dat de Lvb-wijziging, waarmee het plafond op 478.000 vliegtuigbewegingen wordt vastgesteld, niet voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria.

Samenvattend: het besluit en de Nota van toelichting, waarin verweerder stelt dat de toename van het aantal vliegtuigbewegingen tot 500.000 past binnen de gelijkwaardigheidscriteria onder verwijzing naar de MER van 2020⁸⁷, strookt op geen enkele wijze met onderzoeken en met meermaals gedane uitlatingen en tandpunten van verweerder.

Voor zover verweerder verwijst naar gelijkwaardigheidscriteria, doen die niet af aan de wettelijke eisen en voldoen die gelijkwaardigheidscriteria niet aan artikel 8.17, lid 7 Wlv

Tot slot merken appellanten het volgende op. Het gebruik van de luchthaven Schiphol dient plaats te vinden binnen de grenzen van de Wlv en het Lvb. Daarin is een systematiek vastgelegd waarbij sprake is van grenswaarden en handhavingspunten. Aanvullend kent de wet de regel dat elk opvolgend Lvb een gelijk of beter beschermingsniveau moet bieden.

Appellanten benadrukken dat dit systeem geen stelsel van open normen behelst. Zoals Bröring en Neerhof al constateerden, “kent de huidige wetgeving echter geen stelsel van open normen. De huidige normering is zodanig scherp, dat anticiperende interpretatie zou neerkomen op een tegenwettelijke interpretatie.”⁸⁸ Met andere woorden: de kenbare eisen in de Wlv en het Lvb gelden hoe dan ook. Nadere interpretaties en een in de tijd vooruitgeschoven beoordeling ontslaan verweerder niet van de verplichting dat ook nu, bij deze Lvb-wijziging, aan de eisen moet worden voldaan.

Externe veiligheid en luchtverontreiniging

In de Lvb-wijziging ontbreekt verder een onderbouwing dat op het punt van externe veiligheid wordt voldaan aan de grenswaarden en dat sprake zal zijn een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau. Ook dat levert strijd met artikel 8.17, lid 7 Wlv op.

In dit verband merken appellanten op dat het gehanteerde rekenmodel – aldus RIVM – ongeschikt is en moet worden aangepast.⁸⁹ RIVM constateert dat de technologie van software is verouderd, locaties en gevolgen van ongevallen niet zijn geactualiseerd. Als het ministerie zones wil blijven berekenen, dan moet de gehele rekenmethode worden aangepast naar nieuwe inzichten, aldus RIVM in de publiekssamenvatting. Hieronder is een passage weergegeven die goed inzicht geeft in een van de gebreken:

“Een ander aandachtspunt is dat de geactualiseerde ongevalskansen voor Schiphol nog niet zijn verwerkt in de Regeling milieu-informatie, de Regeling burgerluchthavens en het rekenprogramma GEVERS. De berekeningen worden daardoor nog uitgevoerd met verouderde ongevalskansen, waardoor de uitkomsten niet aansluiten bij de meest actuele wetenschappelijke inzichten. Voor de regionale luchthavens zijn de geactualiseerde ongevalskansen per juli 2023 gepubliceerd in de Staatscourant en opgenomen in het rekenprogramma Gevers.”

⁸⁷ Nota van toelichting, te raadplegen via: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stb-2025-119.html#d17e256>, p. 12

⁸⁸ Prof. mr. H.E. Bröring & prof. dr. A.R. Neerhof, *Anticiperend handhaven van het nieuwe normen en handhavingstelsel Schiphol*, Groningen/Amsterdam: 2020, te raadplegen via: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-924472.pdf> (bijlage 4).

⁸⁹ *Review Nederlandse rekenmethode externe veiligheid luchtvaart* (RIVM-rapport 2023-0331), te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0331.pdf>, p. 9.

Bovenstaande geldt ook voor het aspect luchtverontreiniging: de Lvb-wijziging biedt geen onderbouwing dat bij een maximum aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen wordt voldaan aan de grenswaarden van het Lvb en evenmin dat nadien sprake zal zijn van een gelijkwaardig (of beter) beschermingsniveau.

General aviation

Verweerder wil met het aantal vliegtuigbewegingen komen tot een zekere 'beperking' van het vliegverkeer en de daardoor veroorzaakte overlast. Appellanten gaan er dan ook logischerwijs van uit dat dit maximum aantal ook de vliegbewegingen als gevolg van general aviation omvat.

In de Nota van toelichting op de Lvb-wijziging geeft verweerder echter aan dat die general aviation geen onderdeel uitmaakt van de exploitatiebeperking, maar dat *"met het vastleggen van de maximale capaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar, (...) ook de daadwerkelijke ruimte voor general aviation (wordt) beperkt en verankerd."*⁹⁰ In de latere Lvb-wijziging zal de geluidsruimte worden gedimensioneerd op 478.000 vliegtuigbewegingen. Met de *"algehele capaciteitsreductie"* wordt dus ook de operatie van general aviation beperkt, aldus verweerder.

Deze werkwijze is onzorgvuldig en evenmin logisch, waar het aandeel van general aviation in het totaal aantal vliegtuigbewegingen almaar toeneemt (rond 20.000 in 2024). Het volledig buiten beschouwing laten van een substantieel aantal vliegtuigbewegingen onder het mom dat dat later alsnog in de 'geluidsruimte' wordt meegenomen, doet volledig afbreuk aan verweerders kennelijke wens om (nu juist) met een maximum aantal een beperking aan te brengen. De redenering is bovendien onnavolgbaar en onderstreept de constatering hierboven dat niet is aangetoond dat aan de eisen van de Wlv is voldaan.

Tussenconclusie

Uit bovenstaande blijkt dat het onderhavige besluit tot wijziging van het Lvb – indien verweerder bevoegd is dat besluit te nemen - in strijd is met de eisen die de Wlv daaraan stelt en bovendien strijdig is met het geldende Lvb.

6.2. STRIJD MET OMGEVINGSWET EN HABITATRICHTLIJN

Op grond van artikel 16.53c Omgevingswet maakt het bestuursorgaan voor een plan of een project als bedoeld in artikel 6, lid 3 Hrl een passende beoordeling van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Ten onrechte is aan de Lvb-wijziging geen passende beoordeling voorafgegaan. Dat lichten appellanten hierna toe.

Lvb-wijziging is plan en moet passend beoordeeld worden

Het begrip 'plan' in artikel 6, lid 3 Hrl en artikel 16.53c Ow moet zeer ruim geïnterpreteerd worden. Dat blijkt niet alleen uit de wetsgeschiedenis⁹¹ maar ook uit de leidraad van de Europese Commissie.⁹² Van een plan in de zin van artikel 6, lid 3 Hrl is sprake als het gaat om een plan met bindende

⁹⁰ Nota van toelichting, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-119.html#d17e256>, p. 10 en 11.

⁹¹ Zie de Memorie van toelichting bij de Aanvullingswet natuur *Kamerstukken II* 2017/18, 34 985, nr. 3 (MvT) te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34985-3.html> alsook bij de Wet natuurbescherming, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3 (MvT), p. 111 e.v. te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33348-3.html>.

⁹² Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie: Beheer van Natura-2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)* (Europese Commissie, C(2018) 7621) p. 41 e.v.

componenten en/of een toetsingskader voor uitvoerings- of vervolgbesluiten.⁹³ Bij het begrip 'plan' gaat het dus niet alleen om bestemmingsplannen (omgevingsplannen) en andere instrumenten op het vlak van de ruimtelijke ordening, maar ook om instrumenten die de basis vormen voor meer gedetailleerde plannen of die dienen als kader voor het verlenen van vergunningen voor projecten.

Niet doorslaggevend is of een plan een machtiging voor een ontwikkelingsproject geeft en evenmin of nog een vergunning moet worden afgegeven voor een project ter uitvoering van dat plan; bepalend is of het plan een belangrijke invloed op de (overheids)beslissingen ter zake heeft. Ook voor dergelijke plannen moet een passende beoordeling van hun gevolgen voor het betrokken gebied worden gemaakt, aldus de Commissie.⁹⁴ Te denken valt aan sectorale plannen, plannen voor vervoersnetwerken, plannen voor het beheer van afvalstoffen en plannen inzake waterbeheer.

In de Memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wet natuurbescherming overwoog het kabinet op dit punt als volgt:

"In essentie moet de in artikel 6, derde lid, voorziene plantoets naar het oordeel van het kabinet dus zo worden begrepen, dat die delen van plannen beoordeeld worden die kaderstellend of voorwaardenscheppend zijn voor concrete toekomstige activiteiten."⁹⁵

Uit de Lvb-wijziging blijkt klip en klaar dat de inhoud daarvan kaderstellend is. Niet alleen is het aantal vliegtuigbewegingen bepalend voor de invulling van de capaciteit van de luchthaven. Het maximum zal ook de basis vormen voor een integrale herziening van het Lvb, waarbij (kennelijk alsnog) de verenigbaarheid met grenswaarden en handhavingspunten zal worden beoordeeld en waarbij (kennelijk alsnog) een beoordeling op gelijkwaardigheid zal plaatsvinden.

"Voorzien was om het maximumaantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit de balanced approach-procedure op te nemen in een algehele wijziging van het LVB. Bij de algehele wijziging van het LVB worden ook andere aspecten dan het maximumaantal vliegtuigbewegingen (opnieuw) geregeld, zoals extra handhavingspunten geluidbelasting, vastleggen van de regels voor preferentieel baangebruik en een actualisering van de bepalingen in het algemeen."

"Met het vastleggen van de maximale capaciteit van 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar, wordt ook de daadwerkelijke ruimte voor general aviation beperkt en verankerd."

"Met deze wijziging wordt een maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen voor het etmaal vastgelegd en wordt het maximumaantal van 32.000 voor de nacht dat reeds in 2018 in het LVB is opgenomen gewijzigd in 27.000."

Al met al kan niet anders dan worden vastgesteld dat de Lvb-wijziging kader en/of randvoorwaarden schetst voor het luchthavengebruik.

⁹³ Kaajan M.M., T&C Omgevingswet, commentaar op art. 16.53c Omgevingswet (Kluwer), te raadplegen via: https://www.inview.nl/document/ide44835de428942c883e1311d78dd989c/omgevingswet-artikel-16-53c-passende-beoordeling-01-01-2024-tot?ctx=WKNL_CSL_2761&tab=tekst en o.a. HvJ EU 20 oktober 2005, ECLI:EU:C:2005:626.

⁹⁴ Daarbij verwijst de Europese Commissie naar HvJ EU 13 december 2007, ECLI:EU:C:2007:780 (C-418/04).

⁹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3 (MvT), p. 111, te raadplegen via: <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-33348-3.html>.

Overigens merken appellanten op dat de uitspraak van uw Afdeling over een wijziging van het aanwijzingsbesluit Teuge⁹⁶ niet afdoet aan bovenstaande. In die uitspraak constateerde uw Afdeling dat het besluit dat daar voorlag niet is aan te merken als een plan in de zin van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 ('Nbw 1998'), om vervolgens te constateren dat 'natuur' een rol speelt bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid. Appellanten wijzen erop dat de appellanten in die procedure niet hebben aangevoerd dat en waarom de wijziging van het aanwijzingsbesluit wel een plan behelst in de zin van de Habitatrichtlijn, noch dat implementatie in de Nbw 1998 op onjuiste wijze heeft plaatsgevonden.⁹⁷ Nog los van het feit dat het hier niet gaat om een 'aanwijzingsbesluit', valt uit genoemde uitspraak dan ook niets af te leiden over de vraag of de hier voorliggende wijziging van het Lvb als plan in de zin van artikel 16.53c Ow en artikel 6, lid 3 Hrl aangemerkt moet worden.

Ten slotte benadrukken appellanten dat op dit moment geen sprake is van een (ander) plan of vergunning (of andersoortige toestemming) dat/die voorziet in een adequate grondslag voor het gebruik van de luchthaven Schiphol voor 478.000 vliegtuigbewegingen:

- het huidige Lvb laat geen ruimte voor 478.000 vliegtuigbewegingen);
- de ontwerpwijziging van het Lvb uit 2021, het zgn. 'anticiperend handhaven' en het NNHS vormen geen juridische grondslag voor een aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen;
- de verleende natuurvergunning op grond van de Wet natuurbescherming is recent⁹⁸ vernietigd.

Lvb-wijziging is, indien geen plan, toestemming voor project en moet passend beoordeeld worden

Indien het besluit geen 'plan' in de zin van artikel 16.53c Ow en artikel 6, lid 3 Hrl behelst, wijzen appellanten er op dat het besluit een toestemming inhoudt voor een project(wijziging) waarvan op voorhand niet kan worden uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Daarom is het besluit ook in strijd met 5.1 Ow en artikel 8.74b Bkl. Ter toelichting wijzen zij op het volgende.

In de toelichting op het besluit is als volgt overwogen:

"Op grond van de Wet natuurbescherming dient Schiphol te beschikken over een natuurvergunning."⁹⁹

Zoals bekend ontbreekt op dit moment een toestemming. Door nu een maximum aantal vliegtuigbewegingen vast te leggen, wordt feitelijk beschouwd – in strijd met o.a. de Wlv-toestemming in de zin van artikel 6, lid 3 Hrl verleend. Een dergelijke toestemming kan slechts worden verleend als uit een passende beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Dat zou anders kunnen zijn als significante gevolgen op voorhand met een zgn. voortoets ('screening') kunnen worden uitgesloten, waarbij heeft te gelden dat de inzet van de referentiesituatie hooguit als mitigerende maatregel in het kader van de passende beoordeling mag worden meegenomen.¹⁰⁰

⁹⁶ ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0565.

⁹⁷ Zie ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0565, r.o. 2.11 e.v.

⁹⁸ Rechtbank Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782.

⁹⁹ Besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximumaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (Stb. 2025, 119) te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-119.html#d17e256> p. 16.

¹⁰⁰ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.

Passende beoordeling en referentiesituatie

In dit verband wijzen appellanten er overigens op dat de uitgangspunten die in de beroepsprocedure over de natuurvergunning zijn gehanteerd voor de vaststelling van de referentiesituatie en het oordeel van de rechtbank op dat punt, niet juist zijn. Daartegen wordt dan ook hoger beroep ingesteld (zie hiervoor onder 5.4).

Daarbij benadrukken appellanten dat – zoals ook blijkt uit het feit dat een aanvraag voor een natuurvergunning is ingediend – geen sprake is van de voortzetting van een-en-hetzelfde project. Evenmin is er vanuit het perspectief van het natuurbeschermingsrecht ooit een recht (geweest) op bestendiging van de gedoogpraktijk waarbij sprake is van 500.000 vliegtuigbewegingen. Dat de Hoge Raad in het arrest van 12 juli 2024¹⁰¹ het ‘krimpbesluit’ tot 460.000 vliegtuigbewegingen beschouwt als geluidsgerelateerde beperking van de feitelijke operationele exploitatie, maakt dat uiteraard niet anders.

Tussenconclusie

Met de Lvb-wijziging wordt een nieuw kader gesteld voor het gebruik van de luchthaven. Het besluit voorziet in een concreet maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen. Omdat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, is een passende beoordeling noodzakelijk – ofwel omdat het besluit een plan behelst, ofwel omdat dat besluit een toestemming voor een project inhoudt.

6.3. STRIJD MET OMGEVINGSWET, MER(-BEOORDELINGS)PLICHT EN VERDRAG VAN AARHUS

Appellanten constateren verder dat de Lvb-wijziging in strijd is met de verplichtingen in nationaal en Europees recht over milieu-effectrapportages en milieu-effectbeoordelingen. Zij lichten dat als volgt toe.

Passende beoordeling – dan ook milieubeoordeling

Voor plannen waarvoor vanwege een daarin voorgenomen activiteit een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3 Hrl moet worden gemaakt, geldt op grond van artikel 3, lid 2 SMB-richtlijn¹⁰² (ook automatisch) de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren voor dat plan. Dat vloeit ook voort uit artikel 16:36, lid 2 Ow. Ten onrechte is aan dit besluit geen milieubeoordeling voorafgegaan.

Ook anderszins plan-MER-plicht

Op grond van artikel 16.34 en 16.36 Ow geldt in dit geval voor het Lvb en de wijziging daarvan – ook los van bovenstaande – een plan-MER-plicht.

Daarbij is allereerst van belang dat het Lvb (en wijziging daarvan) “een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma” is in de zin van artikel 16.34, lid 1 Ow.

Daarnaast vormt het Lvb (en de wijziging daarvan) mede het kader voor vervolgbesluitvorming voor MER-(beoordelings)plichtige projecten. De Lvb-wijziging hanteert immers als uitgangspunt dat hierin het aantal vliegtuigbewegingen wordt vastgelegd, waarna – op basis daarvan – de grenswaarden worden vastgesteld (gewijzigd):

¹⁰¹ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

¹⁰² Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

“Om het anticiperend handhaven te kunnen beëindigen moeten eerst de grenswaarden voor geluid in handhavingspunten worden aangepast. Dat gebeurt in de hiervoor in de inleiding genoemde algehele wijziging van het LVB.”¹⁰³

Een wijziging van grenswaarden als bedoeld in artikel 8.17, lid 5 Wlv is in bijlage V bij het Omgevingsbesluit (J7) aangemerkt als een MER-beoordelingsplichtige activiteit. Deze Lvb-wijziging is evident een voorschot op de wijziging van grenswaarden. Als de milieugevolgen aan de hand van verschillende scenario's nu niet worden beoordeeld, leidt dat ertoe dat een onherroepelijk geworden recht op 478.000 vliegtuigbewegingen als autonome situatie zal dienen – terwijl de milieugevolgen dan nog steeds niet deugdelijk in kaart zijn gebracht.

Indien zou worden aangenomen dat de Lvb-wijziging geen plan vormt dat kaderstellend is voor projecten met milieueffecten die in bijlage V bij het Omgevingsbesluit zijn genoemd, is in ieder geval sprake van een plan-MER-beoordelingsplicht. Artikel 16.34, lid 4 Ow bepaalt immers dat voor een plan dat het kader vormt voor te nemen besluiten voor andere projecten het bevoegd gezag een milieueffectrapport maakt als dat plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Dat is hier aan de orde.

Bovendien is sprake van een project-MER-plicht (of project-MER-beoordelingsplicht)

Bij de aanwijzing van het besluit in nationale regelgeving – in dit geval dus het Lvb (of een wijziging daarvan) – moet het gaan om een besluit waarmee, aldus de MER-richtlijn, de initiatiefnemer “het recht verkrijgt om het project uit te voeren”.¹⁰⁴ Daar waar het gaat om luchthavens betreft het “intensivering of wijziging van de luchthaven of van de banen”¹⁰⁵, waarbij het gaat om “de milieurelevante aanpassingen van het luchthavenbesluit”.¹⁰⁶ Expliciet genoemd in bijlage V is de aanpassing van de grenswaarden, die MER-beoordelingsplichtig is. Omdat (meer dan) voorzienbaar is dat het noodzakelijk is om de grenswaarden aan te passen (wil men met het Lvb 478.000 vliegtuigbewegingen kunnen accommoderen) kan de vraag of in dit geval een MER-beoordelingsplicht geldt niet simpelweg negatief worden beantwoord met de enkele constatering dat de Lvb-wijziging niet voorziet in een wijziging van de grenswaarden. Appellanten verwijzen in dit verband ook naar vergelijkbare voorzienbaarheid bij overschrijding van de drempelwaarde. Als in de aanloop naar het besluit al duidelijk is dat een bepaalde drempel wordt overschreden, moet die te verwachten overschrijding meegenomen worden bij het beoordelen van een MER(-beoordelings)plicht. Het bestaan van een MER-beoordelingsplicht moet, met andere woorden, niet alleen worden bepaald door hetgeen met het besluit wordt beoogd maar ook door de redelijkerwijs voorzienbare aanpassingen die nadien volden.¹⁰⁷ In dit geval gaat het dan om de aanpassing van de grenswaarden; die voorzienbare aanpassing maakt het nu voorliggende besluit reeds MER-beoordelingsplichtig.

¹⁰³ Besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (Stb. 2025, 119) te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-119.html#d17e256>, p. 18.

¹⁰⁴ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, art. 1.

¹⁰⁵ Besluit van 3 juli 2018, houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit) (Stb. 2018, 290), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-290.html>, p. 401.

¹⁰⁶ Besluit van 3 juli 2018, houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit) (Stb. 2018, 290), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-290.html>, p. 337.

¹⁰⁷ Besluit van 3 juli 2018, houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit) (Stb. 2018, 290), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-290.html>, p. 377.

Inspraak milieugevolgen en Verdrag van Aarhus

Het achterwege laten van inspraak mogelijkheden in de milieugevolgen van dit besluit is voorts bovendien in strijd met het Verdrag van Aarhus. De Lvb-wijziging is een besluit dat ziet op activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Op grond van artikel 6 van dat Verdrag dient verweerder bij terinzagelegging van het ontwerpbesluit onder meer de belangrijke effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu te beschrijven. Die beschrijving ontbreekt.

Voor zover het besluit niet valt onder artikel 6 wijzen appellanten op artikel 7, dat effectieve inspraakmogelijkheden ten aanzien van milieueffecten van plannen voorschrijft. Het moet daarbij gaan om passende en praktische inspraakvoorzieningen binnen een transparant en eerlijk kader. Aan het publiek moet de benodigde informatie worden verstrekt. Daarvan is in dit geval geen sprake.

Redenering verweerder snijdt geen hout

Verweerder geeft aan dat geen sprake hoeft te zijn van een MER of MER-beoordeling, omdat de vastlegging van dit maximum aantal leidt tot een daling ten opzichte van het aantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit het NNHS:

“Bovendien volgt uit de ontwerpwijziging van het LVB voor het NNHS waarop het anticiperend handhaven is gebaseerd een maximale capaciteit van 500.000. Een daling met 22.000 vliegtuigbewegingen voor het etmaal en met 5.000 vliegtuigbewegingen voor de nacht biedt een beter beschermingsniveau. Om deze reden kan worden afgezien van de mer-beoordeling. Wel moeten de milieueffecten worden beschouwd bij het besluit.”¹⁰⁸

Deze redenering snijdt geen hout. Aan een jarenlange gedoogpraktijk en niet in werking getreden regeling kan immers geen recht of autonome legale situatie worden ontleend. De stelling dat met deze Lvb-wijziging hoe dan ook een verbetering wordt bewerkstelligd, mist dan ook een juridische grondslag.

Onderzoek milieugevolgen is urgent en essentieel - Commissie MER uit kritiek

Een correcte schets van scenario's en adequate beoordeling van de milieugevolgen is verre van overbodige luxe, maar essentieel en urgent. Dat geldt temeer nu de pogingen om te komen tot een deugdelijke beoordeling in het verleden nogal eens op kritiek stuitten van de Commissie MER.

Zo constateerde de Commissie MER op 21 april 2021 in haar toetsingsadvies 'Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol 2020, Toetsingsadvies over het milieueffectrapport' dat de inhoud van het toen opgestelde MER bij lange na niet volstaat.

Ook in het recente toetsingsadvies 'Wijziging Luchthavenverkeersbesluit Schiphol. Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport'¹⁰⁹ voor de zgn. Notitie reikwijdte en detailniveau ('NRD') toont de Commissie MER zich zeer kritisch, onder meer op het punt van (onduidelijkheid over) de inhoud en uitleg van gelijkwaardigheidscriteria, en doet zij suggesties voor de uitbreiding van de bescherming naar een groter gebied.

Verder constateert de Commissie MER dat – in aanvulling op de 'juridische' referentiesituatie - voor de 'huidige situatie' wordt uitgegaan van de 'gedoogde situatie'. Daarvoor is in ieder geval een nadere

¹⁰⁸ Nota van Toelichting, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2025-119.html#d17e256>, p. 12.

¹⁰⁹ Commissie MER, *Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport* (projectnummer 3857, 10 september 2024), te raadplegen via: <https://commissiemer.nl/docs/mer/p38/p3857/a3857rd.pdf>.

onderbouwing van de uitgangspunten noodzakelijk, aldus de Commissie.¹¹⁰ De kritiek maakt eens te meer duidelijk dat het niet eenvoudig is om een sluitend en deugdelijke milieu-effectrapport op te stellen voor besluiten over de luchthaven Schiphol.

Het heeft er alle schijn van dat verweerder met onderhavige Lvb-wijziging een voorschot neemt op een gedegen onderbouwde beoordeling van de milieueffecten (die ontbreekt) door nu alvast het aantal vliegtuigbewegingen vast te leggen, en van daar uit de milieuhygiënische randvoorwaarden te gaan formuleren. Daarmee wordt elke serieuze beschrijving van scenario's en bijbehorende effecten op voorhand onmogelijk.

Tussenconclusie

Uit bovenstaande blijkt dat de Lvb-wijziging ten onrechte niet is voorafgegaan door een MER(-beoordeling). Het ontbreken van effectieve inspraakmogelijkheden is voorts in strijd met het Verdrag van Aarhus.

6.4. STRIJD MET ZORGVULDIGE VOORBEREIDING ZOALS VOORGESCHREVEN IN ARTIKEL 3:2 AWB EN MET HET BEGINSEL VAN FAIR PLAY (OP GROND VAN ARTIKEL 2:4 AWB)

Uit bovenstaande blijkt dat aan het besluit geen zorgvuldige voorbereiding is voorafgegaan. Er is geen of onvoldoende inzicht in de consequenties van het besluit op het gebied van geluid, externe veiligheid, geurbelasting en luchtverontreiniging, er is sprake van tegenstrijdige en onduidelijke uitlatingen en standpunten aan de kant van verweerder en de noodzakelijke materiële beoordeling op overeenstemming met het recht, waaronder de eis van een gelijkwaardig beschermingsniveau, ontbreekt.

Daarbij komt dat verweerder door deze Lvb-wijziging in strijd handelt met het beginsel van fair play, zoals dat voortvloeit uit artikel 2:4 Awb in combinatie met artikel 3:2 Awb. Verweerder doet het voorkomen alsof deze wijziging een beperking inhoudt ten opzichte van de rextens toegestane situatie en alsof daarmee in zekere mate tegemoet wordt gekomen aan de belangen van omwonenden, ook door bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk te maken. Tegelijkertijd bevat dit besluit een verhuld gedoogbesluit: na de Lvb-wijziging zal de omvang van gedogen - zo beweert verweerder - afnemen, maar voortduren. Appellanten verwijzen naar de beantwoording van vragen in het schriftelijk overleg:

“Het ontwerpbesluit zorgt voor een reductie van de mogelijke capaciteit van de luchthaven, omdat het vigerende LVB geen maximumaantal voor het etmaal bevat en het uitgangspunt bij het anticiperend handhaven 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar is. Na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit blijft weliswaar de gedoogsituatie bestaan, maar wel voor minder vliegtuigbewegingen (478.000 in plaats van 500.000 vluchten).”¹¹¹

De (onnavolgbare) boodschap van verweerder is daarmee, kort en goed: “Het wordt beter dan het was en in de praktijk al mocht, maar we blijven gedogen, en we rekenen later uit of alles nog wel binnen de wet en vereiste belangenafweging past”. Bovendien blijkt uit de op 28 mei 2025 gepresenteerde

¹¹⁰ Commissie MER, *Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport* (projectnummer 3857, 10 september 2024), te raadplegen via: <https://commissiemer.nl/docs/mer/p38/p3857/a3857rd.pdf>, par. 3.1.

¹¹¹ Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 20 maart 2025, *Kamerstukken I 2024/25, 31 936*, BO, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-BO.html>, p. 10.

*Roadmap Schiphol*¹¹² dat het kabinet nadrukkelijk inzet op groei en met het getal van 478.000 vliegtuigbewegingen geen maximum, maar voor de toekomst een minimum wil vastleggen. Het wordt omwonenden en belangenorganisaties op deze wijze welhaast onmogelijk gemaakt om op effectieve wijze (bestuursrechtelijke) rechtsmiddelen te benutten.

6.5. STRIJD MET ARTIKEL 3:4 LID 1 EN 2 AWB

Artikel 3:4, lid 1 Awb

Ingevolge artikel 3:4, lid 1 Awb dienen de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen te worden afgewogen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

Appellanten stellen voorop dat de belangenafweging door de wetgever in dit geval is ingekaderd en aan bepaalde eisen moet voldoen. Bij totstandkoming van de Wlv is immers met de eis van een gelijkwaardig beschermingsniveau vooropgesteld dat omwonenden per saldo in elk geval niet meer overlast ervaren ten gevolge van geluidbelasting, luchtverontreiniging en veiligheid dan dat het geval was ten tijde van het eerste Lvb. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het uitgangspunt de werkelijk ondervonden hinder is.¹¹³ Het besluit voldoet niet aan de lat van artikel 3:4 Awb. Uit het besluit blijkt niet dat (of hoe) belangen van omwonenden, van het milieu of van de natuur ook daadwerkelijk zijn betrokken.

Concreet gaat het daarbij allereerst om de belangen van omwonenden bij het gevrijwaard blijven van dusdanige overlast dat sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Het besluit gaat niet in op de mate van overlast die veroorzaakt wordt door het geïntroduceerde maximum aantal vliegtuigbewegingen, zoals onder meer het aantal gehinderden, de mate van hinder en de frequentie en mate van overschrijding van grenswaarden. Zonder dat inzicht kan geen gedegen afweging van belangen plaatsvinden.

Overigens gaat het hierbij ook om de belangen die zien op een adequaat beschermingsniveau van externe veiligheid. Inzicht in die belangen is temeer van belang, nu het RIVM al twee jaar geleden concludeerde dat zij het beheer van de rekenmethode niet wilde overnemen van het ministerie omdat de rekenmethode niet meer actueel is.¹¹⁴ Geactualiseerde ongevalskansen zijn daarin niet verwerkt, waardoor niet met de meest actuele wetenschappelijke kennis gewerkt kan worden. Om de kwaliteit van de software en de wetenschappelijke waarde van de rekenmethode te verbeteren, zijn voor de lange termijn investeringen nodig.¹¹⁵ Aan dat alles wordt in dit besluit voorbijgegaan.

De rechtbank Den Haag oordeelde dat bij de totstandkoming van het Lvb 2008 ten onrechte voorbij is gegaan aan – althans onvoldoende acht is geslagen op – de volgende belangen en ontwikkelingen:

¹¹² Kamerbrief d.d. 28 mei 2025, *Roadmap Schiphol*, *Kamerstukken II* 2024/45, 29 665, nr. 564, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/a3549895-0f0d-4518-b451-d5a28e938704/file>. Zie hierover verder de Achtergrondnotitie Schipholbeleid (bijlage 1).

¹¹³ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2001/02, 27 603, nr. 88b (MVT), te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27603-3.html> p. 61.

¹¹⁴ Review Nederlandse rekenmethode externe veiligheid luchtvaart (RIVM-rapport 2023-0331), te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0331.pdf>, p. 3.

¹¹⁵ Review Nederlandse rekenmethode externe veiligheid luchtvaart (RIVM-rapport 2023-0331), te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0331.pdf>, p. 3.

- de belangen van een zeer aanzienlijk aantal mensen die ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden zijn niet meegenomen in de onderzoeken waarop het beleid is afgestemd, en zijn ook niet meegenomen bij de totstandkoming van het Lvb 2008;¹¹⁶
- er is onvoldoende rekening gehouden met ontwikkelingen die zich in de loop van de tijd hebben voorgedaan en die van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging; die ontwikkelingen moeten tot uitdrukking komen in de vaststellingen uitvoering van de wet- en regelgeving. Als concreet voorbeeld noemt de rechtbank de verouderde BR-relaties.¹¹⁷

In het kader van deze Lvb-wijziging is op geen van voornoemde punten (alsnog) voldoende inzicht geboden – laat staan een inhoudelijke afweging gemaakt. Dat met deze Lvb-wijziging als eerste stap uitvoering zou worden gegeven aan de uitspraak van de rechtbank Den Haag, is dan ook een onhoudbaar standpunt.¹¹⁸

Ten slotte gaat het besluit ook voorbij aan het belang bij bescherming van milieu en natuur. Omdat dit besluit voorziet in een maximum aantal waaraan – zo is de bedoeling – rechten kunnen worden ontleend, is het aan verweerder om in dit besluit de gevolgen op het gebied van milieu en natuur in beeld te hebben zodat die belangen een volwaardige plek in de afweging kunnen krijgen.

Waar verweerder wel inzicht heeft geboden, is het belang dat op voorhand wordt gehecht aan de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen. Ter onderbouwing van het besluit verwijst verweerder naar de Hoofdlijnenbrief¹¹⁹ waarvan ook een Bestemmingenanalyse deel uitmaakt.¹²⁰ Uit genoemde stukken blijkt dat verweerder de netwerkconnectiviteit vooropstelt (en overigens het belang daarvan niet nader toetst); hinderbeperkende maatregelen mogen geen negatief effect hebben op de kwaliteit van de netwerkconnectiviteit. Zo onderzoekt de Bestemmingenanalyse in welk aantal vluchten minimaal moet kunnen worden voorzien om de hubfunctie van Schiphol in stand te houden en het economisch welzijn te waarborgen. Daarnaast komt het belang van de luchthaven en luchtvaartmaatschappijen naar voren in de verrichte balanced approach.

De handelwijze waarbij bepaalde belangen inzichtelijk zijn en voorop staan en andere belangen miskend en genegeerd worden, is in strijd met artikel 3:4, lid 1 Awb. De handelwijze van verweerder sluit aan bij de manier waarop de Staat – zoals de rechtbank Den Haag vorig jaar overwoog – de belangen van omwonenden jarenlang niet kenbaar en navolgbaar heeft betrokken.

Artikel 3:4, lid 2 Awb

Appellanten wijzen er verder op dat het niet alleen zo is dat de betrokken belangen niet inzichtelijk zijn gemaakt. Voor zover verweerder de belangen wel heeft benoemd, heeft de weging daarvan niet op juiste wijze plaatsgevonden en is de uitkomst niet evenredig. Dat lichten zij als volgt toe.

Verweerder baseert de afweging van belangen in belangrijke mate op de constatering dat een beperking van het aantal tot 478.000 hoe dan ook beter is dan de huidige situatie, door bijvoorbeeld als volgt te overwegen: *“Een daling met 22.000 vliegtuigbewegingen voor het etmaal en met 5.000 vliegtuigbewegingen voor de nacht biedt een beter beschermingsniveau.”* Die constatering mist een

¹¹⁶ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.29.1-6.29.2.

¹¹⁷ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.31-32.

¹¹⁸ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 februari 2025, nr. IENW/BSK-2025/25705, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-36d0d55f3031fa419771c634d5eb429d6841fc89/pdf>, p. 4.

¹¹⁹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>.

¹²⁰ Bijlagen 3a en 3b bij Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>.

juridische grondslag, zoals uit bovenstaande blijkt. Er is op dit moment geen juridische grondslag voor 500.000 vliegtuigbewegingen binnen de kaders die gelden. Evenmin vormt 500.000 vliegtuigbewegingen momenteel het feitelijke uitgangspunt. Door toch die suggestie te wekken, waardeert en weegt verweerder het belang van appellanten op onjuiste wijze.

Verder leunt verweerder op de toekomstige beëindiging van het anticiperend handhaven als zou die beëindiging (enkel) zijn ingegeven door het belang van omwonenden. Zo overweegt verweerder *“Met de inwerkingtreding van deze algehele wijziging zal het anticiperend handhaven worden beëindigd.”* om vervolgens te constateren dat *“Het besluit doet, mede in samenhang met deze beleidsvoornemens, naar het oordeel van het kabinet recht aan de vereiste fair balance tussen de belangen van de luchtvaartsector en de belangen van de omwonenden.”* Ook hier weegt verweerder het belang van appellanten op een onjuiste manier. Immers, het anticiperend handhaven (of eigenlijk: gedogen) dient hoe dan ook te worden beëindigd, simpelweg omdat sprake is van overtredingen en op verweerder een beginselplicht tot handhaving rust. De huidige situatie waarbij sprake is van langdurige overtredingen is, net als bij andere langdurige overtredingen, onhoudbaar, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport in 2021 en 2023 nadrukkelijk naar voren heeft gebracht (**bijlage 16 en 17**).¹²¹ Het algemeen belang is gediend met handhaving en dus beëindiging van een gedoogsituatie – niet zozeer (of uitsluitend) het belang van omwonenden of appellanten.

Voorts is van belang dat uit eerder genoemde Bestemmingenanalyse volgt dat er voor het behoud van de hub-functie tussen de 400.000 en 440.000 vliegtuigbewegingen nodig zijn. Appellanten betwisten de deugdelijkheid van de afweging die daaraan ten grondslag ligt, maar stellen in ieder geval vast dat het nu vastgelegde aantal van 478.00 vliegtuigbewegingen dus – óók in de visie van verweerder – niet noodzakelijk is.

Appellanten benadrukken in dit verband dat het karakter van de balanced approach-procedure anders is dan de te verrichten belangenafweging op grond van artikel 3:4 Awb (zie par. 4.7). De balanced approach-procedure ingevolge de Geluidsveordening is verder beperkt tot geluidsaspecten, en ziet niet op andere milieucompartimenten zoals externe veiligheid. Bovendien valt op de uitgevoerde balanced approach-procedure en uitkomst daarvan het nodige af te dingen. Zo is bij het bepalen van de maatregelen als één van de selectiecriteria gehanteerd dat de hinderbeperkende maatregel niet mag resulteren in een onomkeerbaar negatief effect op de kwaliteit van de netwerkconnectiviteit.¹²² Daarmee heeft verweerder feitelijk beschouwd (wederom) de netwerkconnectiviteit vooropgezet. Deze wijze van afweging van belangen is niet gebalanceerd, maar vooringenomen. Op voorhand staat immers vast dat aan andere betrokken belangen tot op zekere hoogte geen gewicht wordt toegekend.

Datzelfde geldt voor het gestelde doel dat in de balanced approach-procedure is geformuleerd, en dat eruit bestaat dat – uiteindelijk – een afname van 20% gehinderden plaatsvindt ten opzichte van 500.000 vliegtuigbewegingen (en ten opzichte van 32.000 in de nacht). Die vergelijking, en daarmee de onderbouwing van het geluidsdoel, gaat ten eerste mank omdat het getal van 500.000 vliegtuigbewegingen vooralsnog fictief is en er in 2024 minder dan 478.000 vliegtuigbewegingen werden gemaakt. Daarbij wordt in de balanced approach procedure miskend dat vermindering van vliegtuiggeluid door stillere vliegtuigen niet leidt tot minder hinder, omdat dat verschil voor omwonenden niet waarneembaar is. Het geluidsdoel dat centraal staat in de balanced approach-

¹²¹ Nota ter informatie, signaal duur anticiperend handhaven Schiphol d.d. 5 november 2021 (ILT-2021/60234) en brief 20 december 2023 (ILT-2023/58290).

¹²² Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Aanvullende notificatie: Balanced Approach-procedure Schiphol* (September 2024) te raadplegen via: https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/09/04/notificatiedocument-balanced-approach-schiphol/Notificatiedocument_Balanced+Approach+Schiphol_NL_digi.pdf, p. 19.

procedure heeft uitsluitend betrekking op berekende geluidsbelasting in decibellen, en houdt geen rekening met de werkelijke, ervaren hinder door omwonenden. Ook daarin zijn de belangen van omwonenden dus niet deugdelijk meegewogen.

Tot slot wijzen appellanten hier op het volgende. De Hoge Raad is tot het oordeel gekomen dat de Experimenteerregeling en gelijktijdige beëindiging van het anticiperend handhaven een feitelijke exploitatiebeperking vormen. Dat heeft tot gevolg dat bij de realisering van een – na een zorgvuldige belangenafweging te formuleren – geluidsdoel die gepaard gaat met regelgeving die het aantal vliegtuigbewegingen beperkt, die beperking niet zonder toepassing van de balanced approach mag worden ingevoerd. Het oordeel van de Hoge Raad betekent vanzelfsprekend niet dat daarmee hoe dan ook een zeker of zwaarder gewicht toekomt aan het belang van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Het betekent slechts dat eerst andere opties onderzocht moeten worden alvorens (met goede redenen) kan worden overgegaan tot een beperking van de capaciteit. De wijze waarop vervolgens invulling wordt gegeven aan de balanced approach is nadrukkelijk aan verweerder.

Tussenconclusie

Het besluit brengt de in geding zijnde belangen niet, onvoldoende of op incorrecte wijze in kaart. Het besluit voldoet niet aan de eisen van geschiktheid en noodzakelijkheid. Bovendien heeft de afweging van die belangen op onjuiste wijze plaatsgevonden en leidt die tot een onevenredige uitkomst. De belangen die met het besluit gediend zijn rechtvaardigen niet de inbreuk die daardoor plaatsvindt op de belangen van omwonenden, milieu en natuur.

6.6. STRIJD MET ARTIKEL 3:46 EN 3:47 AWB

Het besluit is niet deugdelijk en kenbaar gemotiveerd

Uit bovenstaande blijkt dat het besluit geen althans onvoldoende kenbare motivering bevat. Evenmin is sprake van een motivering die dragend is voor het genomen besluit.

6.7. STRIJD MET EVRM EN EU HANDVEST

Hetgeen hiervoor is besproken leidt reeds tot de conclusie dat de wijziging van het Lvb de wettelijke toets niet kan doorstaan. De Afdeling hoeft daarom niet toe te komen aan een zelfstandige beoordeling van de vraag of de wijziging in stand kan blijven in het licht van artikel 8 EVRM.

Materiële schending artikel 8 en 13 EVRM al vastgesteld

Daar komt bij dat de rechtbank Den Haag bij vonnis van 22 maart 2024 heeft vastgesteld dat de Staat handelt in strijd met de EVRM-rechten, onder meer door (i) *het geldende wettelijk kader voor geluidhinder rond Schiphol niet te handhaven, en (ii) door steevast de 'hubfunctie' en de groei van Schiphol voorop te stellen en te waarborgen, en pas daarna te kijken hoe tegemoet kan worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen, zonder te beoordelen of de dan nog mogelijke tegemoetkoming wel voldoende recht doet aan die belangen.*¹²³

Deze handelwijze wordt met de onderhavige Lvb-wijziging onverminderd voortgezet. Zoals hiervoor is toegelicht, had verweerder – zeker in het licht van de door de rechtbank Den Haag vastgestelde schending – tenminste een deugdelijke belangenafweging moeten maken alvorens nu tot een concreet getal te komen, althans inzichtelijk moeten maken welke deugdelijke belangenafweging nu wel aan het besluit ten grondslag ligt. Daarbij is relevant dat het aantal vliegtuigbewegingen dat met de wijziging in het Lvb wordt vastgelegd, een verruiming vormt ten opzichte van het aantal vliegtuigbewegingen dat onder het Lvb 2008 – op zichzelf al door de rechtbank in strijd geacht met

¹²³ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:3734, r.o. 1.3.

artikel 8 EVRM – mogelijk werd geacht. De door de rechtbank al vastgestelde schending van artikel 8 en 13 EVRM wordt met deze Lvb-wijziging bestendigd, en dient daarom als uitgangspunt te gelden voor de beoordeling door de Afdeling. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat bij de beoordeling van dit besluit niet van die vastgestelde schending zou moeten worden uitgegaan.

Ook voor zover de Afdeling toekomt aan een zelfstandige toets aan artikel 8 en 13 EVRM, is duidelijk dat de Lvb-wijziging die toets niet kan doorstaan.

Uit hoofdstuk 4.8.1 volgt dat de overlast van het vliegverkeer rond Schiphol moet worden aangemerkt als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die door artikel 8 EVRM wordt beschermd. Het bij deze wijziging vastgelegde aantal voor vliegtuigbewegingen op jaarbasis wordt weliswaar als een maximum gepresenteerd, maar vormt in realiteit de basis voor de capaciteitsverklaring. In wezen introduceert het Lvb derhalve het concrete aantal vliegtuigbewegingen waarvan de omwonenden hinder ondervinden. Daarmee is sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, waarvan moet worden beoordeeld of deze gerechtvaardigd is in het licht van de beperkingsgronden van artikel 8 lid 2 EVRM. Dat betekent dat ze voorzienbaar moet zijn en verankerd in een wettelijke regeling; een legitiem doel moet dienen en ten behoeve van dat doel noodzakelijk moet zijn. Nu aan tenminste twee van deze voorwaarden niet is voldaan, moet de Lvb-wijziging onrechtmatig worden geacht wegens strijd met artikel 8 EVRM.

De Lvb-wijziging voldoet niet aan de eis 'voorzien bij wet'

De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door geluidsoverlast onder het LVB is met deze wijziging niet voorzien bij wet in de zin van artikel 8 EVRM. Het maximumaantal vliegtuigbewegingen in het etmaal dat met deze Lvb-wijziging wordt ingevoerd, fungeert als uitgangspunt voor de capaciteitsdeclaratie voor Schiphol en zal daarmee in de praktijk het feitelijk aantal vliegtuigbewegingen betreffen. Zoals hierboven in paragraaf 6.1 is toegelicht, is dat aantal evenwel strijdig met de overige bepalingen in het Lvv en met de Wlv - en wel bij uitstek met die bepalingen die het beschermingsniveau voor omwonenden zouden moeten waarborgen. Door deze Lvb-wijziging worden dus tegenstrijdige normen verankerd, waardoor de norm noch de uitvoering daarvan voorzienbaar zijn in de zin van artikel 8 EVRM.

De inbreuk is niet noodzakelijk

Verweerder heeft ter onderbouwing van het wijzigingsbesluit verwezen naar de Hoofdlijnenbrief van juni 2022, die – wat er verder ook van zij – het nu vastgelegde aantal van 478.000 op geen enkele manier rechtvaardigt. Volgens de Hoofdlijnenbrief dienden de daarin verankerde voorstellen “om een nieuwe balans te kunnen vinden tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving”. Aan de Hoofdlijnenbrief liggen ten grondslag een Achtergrondnotitie proportionaliteit en een zogenaamde Bestemmingenanalyse.¹²⁴ Bevat het eerste document een omschrijving van de omstandigheden die nopen tot een aanpassing van het vliegverkeer; het tweede document onderzoekt in welk aantal vluchten minimaal moet kunnen worden voorzien teneinde de hubfunctie van Schiphol in stand te houden.

Uit de bestemmingenanalyse volgt dat er voor het behoud van de zo gewenste hub-functie tussen de 400.000 en 440.000 vliegtuigbewegingen nodig zijn. Appellanten betwisten de deugdelijkheid van de afweging die aan de Hoofdlijnenbrief ten grondslag ligt, maar in elk geval is duidelijk dat het nu vastgelegde aantal van 478.00 vliegtuigbewegingen – óók in de visie van verweerder – dus niet noodzakelijk is in het belang van een van de legitieme doelen van artikel 8 lid 2 EVRM.

¹²⁴ Bijlagen 3a, 3b en 5 bij Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>.

Ook nu is geen 'fair balance' gemaakt

Bovendien is dit aantal op geen enkele manier het resultaat van een deugdelijke afweging die aan de vereisten van het EHRM, zoals ook tot uitdrukking gracht door de rechtbank Den Haag, voldoet.

De rechtbank heeft vastgesteld dat de Staat bij de totstandkoming van het Lvb 2008 in strijd heeft gehandeld met artikel 8 EVRM en heeft daarbij de volgende factoren meegewogen:

- De belangen van een zeer aanzienlijk aantal mensen die ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden zijn niet meegenomen in de onderzoeken waarop het beleid is afgestemd, en zijn ook niet meegenomen bij de totstandkoming van het LVB 2008.¹²⁵
- In het beleid is steeds de hub-functie van Schiphol (en daarmee het aantal vliegbewegingen) vooropgesteld en eerst is onderzocht wat er voor nodig is om die functie te waarborgen. De uitkomst van die afweging bepaalt welke ruimte er voor andere belangen is, zonder dat wordt afgewogen of die restruimte wel voldoende is in het licht van het gewicht van de overige belangen.¹²⁶ In dat kader wees de rechtbank expliciet op de beslissing van de Staat dat de luchtvaartsector in het kader van de gelijkwaardigheidscriteria niet zou worden afgerekend op de toename van (ernstig) gehinderden door de bouw van woningen.
- Er is onvoldoende rekening gehouden met ontwikkelingen die zich in de loop van de tijd hebben voorgedaan en die van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging; die ontwikkelingen moeten tot uitdrukking komen in de vaststellingen uitvoering van de wet- en regelgeving. Als concreet voorbeeld noemt de rechtbank de verouderde BR-relaties.¹²⁷

Deze factoren sluiten nauw aan bij het door het EHRM in relatie tot artikel 8 geformuleerde vereiste dat autoriteiten 'involve appropriate investigations and studies in order to allow them to predict and evaluate in advance the effects of those activities which might damage the environment and infringe individuals' rights and to enable them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake'.¹²⁸

Op geen van de onderdelen heeft verweerder bij de invoering van de wijziging van het LVB enige inhoudelijke afweging gemaakt. Nu het aantal van 478.000 als basis zal dienen voor de capaciteitdeclaratie wordt ondertussen feitelijk uitgesloten dat een dergelijke afweging alsnog plaatsvindt. Daarmee omzeilt het kabinet de meest wezenlijke procedurele waarborgen van het EVRM. Ten overvloedige zij opgemerkt dat, bij gebreke van een deugdelijke afweging, ook geen ruimte bestaat voor een beoordelingsmarge (margin of appreciation) ten aanzien van de wijze waarop aan die afweging invulling wordt gegeven.

Onjuist is derhalve de stelling van verweerder dat met deze LVB-wijziging als eerste stap uitvoering zou worden gegeven aan de uitspraak van de rechtbank Den Haag.¹²⁹

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar Advies op dit essentiële gebrek gewezen:

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven hoe bij het bepalen van de capaciteitsbeperking van de luchthaven een fair balance wordt bewerkstelligd tussen de grondrechten en belangen van omwonenden en andere belangen.

¹²⁵ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.29.1-6.29.2.

¹²⁶ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.29.9.

¹²⁷ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.31-32.

¹²⁸ EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (*Taşkin e.a. t. Turkije*), par. 119. Zie ook hiervoor, 4.8.

¹²⁹ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 februari 2025, nr. IENW/BSK-2025/25705, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-36d0d55f3031fa419771c634d5eb429d6841fc89/pdf>, p. 4.

Naar aanleiding van dit advies heeft verweerder een verwijzing opgenomen naar de Hoofdlijnenbrief en de balanced approach-procedure.¹³⁰ Die verwijzingen kunnen niet volstaan als onderbouwing van een deugdelijke belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM.

Dat volgt voor de Hoofdlijnenbrief ten eerste uit hetgeen hierboven als is opgemerkt in het kader van het noodzaakvereiste; de afweging die in de Hoofdlijnenbrief wordt gemaakt, resulteert immers in een significant lager aantal vliegtuigbewegingen dan in het huidige besluit wordt vastgelegd. Bovendien is die afweging geenszins de evenwichtige afweging die op grond van artikel 8 EVRM is vereist, en die door de rechtbank Den Haag in het Schipholdossier zo noodzakelijk is geacht. Dat blijkt uit het volgende.

De belangen die in de Hoofdlijnenbrief zijn afgewogen, zijn uitgewerkt in de Achtergrondnotitie Proportionaliteit.¹³¹ Die notitie identificeert drie relevante omstandigheden in het kader van “Gezondheid (geluidhinder)”, te weten:

- i. rechtszekerheid omwonenden en verzoeken om nadeelcompensatie;
- ii. Juridische procedures en verzoeken tot handhaving en
- iii. De (geluidpreferente) Polderbaan (en het stikstofvraagstuk).¹³²

Uit de toelichting volgt dat de zorgen die worden meegewogen niet de prevalentie of de mate van hinder zelf betreffen, maar veeleer de juridische risico's die het gevolg zijn van het jarenlange anticiperend (niet) handhaven onder het NNHS.

Ook elders uit de Hoofdlijnenbrief of de onderliggende stukken blijkt niet dat de belangen van een zeer aanzienlijk aantal mensen die ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden zijn onderzocht of meegewogen. Weliswaar wordt geconcludeerd dat de hinder verminderd moet worden;¹³³ bij het bepalen van de wenselijke mate van reductie spelen de belangen van omwonenden - zowel die binnen als buiten de contouren -¹³⁴ verder geen rol. Hetzelfde geldt voor de door de rechtbank van belang geachte nieuwe wetenschappelijke inzichten over de ernst en omvang van de (gezondheids)gevolgen van ernstige geluidshinder en slaapverstoring.¹³⁵

Daar staat tegenover dat verweerder óók in de Hoofdlijnenbrief het belang van de hubfunctie voorop heeft gesteld en heeft gewaarborgd, en daarna pas heeft gekeken hoe daarnaast tegemoet kan worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen, zonder te beoordelen of de dan nog mogelijke tegemoetkoming wel voldoende recht doet aan die belangen. Zo wordt in de Achtergrondnotitie Proportionaliteit gesteld:

¹³⁰ Voor een uitvoeriger beschrijving van de Hoofdlijnenbrief en Balanced Approach zie bijlage 1, Achtergrondnotitie Schipholbeleid.

¹³¹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>.

¹³² Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>.

¹³³ “Een lager aantal vluchten betekent minder geluid en minder emissies van stoffen. Hierdoor zal de totale geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven dalen”; Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>.

¹³⁴ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.29.1-6.29.2.

¹³⁵ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.31-32.

In het coalitieakkoord is afgesproken dat in 2022 een samenhangend besluit over Schiphol en Lelystad zal worden genomen, waarbij het behoud van de hubfunctie gegarandeerd moet zijn, maar ook meer aandacht moet komen voor het verminderen van hinder voor omwonenden van de luchthaven.¹³⁶

Zoals hiervoor al opgemerkt volgt uit de Bestemmingenanalyse dat voor behoud van die hubfunctie niet meer dan 400-440.000 vliegtuigbewegingen nodig zouden zijn; reeds daarom is het besluit in strijd met artikel 8 EVRM. Maar ook dat aantal berust niet op een fair balance, omdat er geen eerlijke afweging aan is voorafgegaan. In de Hoofdlijnenbrief en onderliggende stukken wordt op geen enkele wijze de economische noodzaak van het behoud van de hubfunctie onderzocht of onderbouwd. Dat was ook niet het doel van het nieuw voorgestelde beleid, dat er immers puur op was gericht om de juridische complicaties van het langdurig anticiperend (niet) handhaven te ondervangen. Dit volgt ook met zoveel woorden uit de oplegnotitie bij de bestemmingenanalyse:

Deze analyse [de bestemmingenanalyse] is gemaakt om te bepalen of met de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit het stoppen met anticiperend handhaven de komende jaren nog altijd een toereikend verbindingennetwerk met de rest van de wereld in stand kan worden gehouden.¹³⁷

Aldus bijt de slang zichzelf in de staart: de Achtergrondnotitie Proportionaliteit liet zien dat er zonder vlootvernieuwing ca. 400.000 – 440.000 vliegbewegingen mogelijk zouden zijn als gestopt zou worden met anticiperend handhaven.¹³⁸ De Bestemmingenanalyse kreeg vervolgens ten doel om vast te stellen of de hubfunctie met dat aantal behouden zou blijven. Met een zorgvuldige en eerlijke afweging van alle belangen die door het vliegverkeer worden geraakt, heeft dat verder weinig van doen.

Dat geldt temeer voor zover verweerder tevens verwijst naar de balanced approach-procedure van de Geluidsverordening om te betogen dat daarmee aan het vereiste van een fair balance zou zijn voldaan. Weliswaar komt het aantal van 478.000 overeen met het aantal dat in de balanced approach-procedure is voorgesteld; daarmee is nog geen sprake van een belangenafweging tussen de belangen van omwonenden en andere belangen die bij de luchtvaart betrokken zijn. Dat volgt ook met zoveel woorden uit het advies van de Raad van State:

Aangezien de omstandigheid dat het ontwerpbesluit is voorbereid volgens de door de Geluidsverordening voorgeschreven procedure een zelfstandige beoordeling van de conformiteit aan het EU-Handvest en het EVRM niet overbodig maakt, (zie noot 17) dringt de Afdeling erop aan dit inzicht alsnog te geven.¹³⁹

Een zelfstandige beoordeling van de belangen van omwonenden is in het kader van de Geluidsverordening helemaal niet aan de orde. De balanced approach-procedure dient ertoe om, wanneer een lidstaat een bepaald geluidsdoel heeft vastgesteld en daartoe een aantal maatregelen

¹³⁶ Achtergrondnotitie proportionaliteit, Bijlage 5 bij Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>, p. 1.

¹³⁷ Oplegnotitie behorend bij bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33348-3.html>, p. 2.

¹³⁸ Achtergrondnotitie proportionaliteit, Bijlage 5 bij Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 29 665, nr. 432, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-432.html>.

¹³⁹ Advies Afdeling advisering van de Raad van State van 23 april 2025, nr. W17.25.00077/IV, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149830/w17-25-00077-iv/> p. 3, onder verwijzing naar Concl. A-G Cruz Villalón, ECLI:EU:C:2011:94, bij HvJ EU 8 september 2011, C-120/10, ECLI:EU:C:2011:556 (*European Air Transport*), punt 77-81.

heeft voorgesteld, de kostenefficiëntie van voorgenomen maatregelen te beoordelen, waarbij de maatregel om vliegtuigbewegingen te schrappen – de meest effectieve maatregel om geluidshinder tegen te gaan – een absolute *last resort* is. Dat is een heel andere toets dan een zorgvuldige belangenafweging in de zin van art. 8 EVRM, waarbij de noodzaak van de inbreuk moet kunnen worden aangetoond. De balanced approach-procedure vangt typisch aan met een door een lidstaat vastgesteld *geluidsdoel*. Of dat geluidsdoel het resultaat is van een deugdelijke belangenafweging, speelt in de balanced approach-procedure geen enkele rol.

Dat dat in dit concrete geval niet anders is, volgt uit de Achtergrondnotitie die als **bijlage 1** bij deze brief is gevoegd. Uitgangspunt van de Staat in de balanced approach-procedure is steeds geweest dat de maatregel niet mocht resulteren in een onomkeerbaar negatief effect op de kwaliteit van de netwerkconnectiviteit.¹⁴⁰ De balanced approach-procedure werd oorspronkelijk ingezet om het beoogde aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen te kunnen realiseren.¹⁴¹ Daartoe werd door de Staat een geluidsdoel vastgesteld van respectievelijk 20% (per etmaal; de 48dB(A) Lden-contour) en 15% ('s nachts; de 40dB(A) Lden-contour) minder ernstig gehinderde personen.¹⁴² Teneinde meer vliegtuigbewegingen mogelijk te maken dan het geluidsdoel toeliet, is dit doel nadien verschillende malen naar beneden bijgesteld (tot, in de huidige situatie, 15% ernstig gehinderden per etmaal teneinde 478.000 vliegtuigbewegingen te kunnen realiseren).

Overigens wordt ook in de berekeningen van het te behalen geluidsdoel in de balanced approach-procedure aan de belangen van omwonenden voorbijgegaan. Zo wordt daarbij nog altijd uitgegaan van de GES 2002 blootstellingsrespons-relatie, waarvan zowel door het RIVM¹⁴³ als door de rechtbank Den Haag¹⁴⁴ is vastgesteld dat deze niet meer representatief is voor de relatie tussen vliegtuiggeluid en hinder en slaapverstoring. Mede daarom kwam de rechtbank Den Haag tot zijn conclusie dat de handhaving van de wettelijke regeling en de aan burgers geboden rechtsbescherming niet meer volstaat. Daarnaast wordt in de balanced approach-procedure per definitie geen rekening gehouden met het feit dat het effect van stillere vliegtuigen op de grond niet of slechts beperkt waarneembaar is.¹⁴⁵ Verbeteringen door stillere vliegtuigen hebben voor omwonenden in de praktijk eerder een negatief dan positief effect: omwonenden horen weinig tot geen verschil, de hinder neemt niet af, maar er komt wel milieuruimte vrij om meer te vliegen.¹⁴⁶ Daarbij volgt uit de geluidsverordening – die de reductie van vliegtuigbewegingen als *last resort* hanteert – dat het aantal vliegtuigbewegingen niet *mag* worden teruggebracht voor zover het berekende geluidsdoel met stillere vliegtuigen kan worden

¹⁴⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Aanvullende notificatie: Balanced Approach-procedure Schiphol* (September 2024), te raadplegen via: https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/09/04/notificatiedocument-balanced-approach-schiphol/Notificatiedocument_Balanced+Approach+Schiphol_NL_digi.pdf, p. 19.

¹⁴¹ Zie Achtergrondnotitie Schipholbeleid (bijlage 1).

¹⁴² Waarbij moet worden opgemerkt dat deze reductie werd geformuleerd ten opzichte van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar en 32.000 in de nacht; een aantal dat nog nooit is gerealiseerd. De beweerdelijke reductie is ook in zoverre fictief. Zie verder: Achtergrondnotitie Schipholbeleid (bijlage 1).

¹⁴³ *Relaties vliegtuiggeluid – hinder en slaapverstoring 2020* (RIVM-rapport 2022-0007), te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0007.pdf>, p. 13.

¹⁴⁴ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.32.

¹⁴⁵ *Advies Toekomstbestendig NNHS & Advies Middellange termijnoplossing “wonen en vliegen”* (advies Omgevingsraad Schiphol van 30 januari 2019 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat), te raadplegen via: <https://omgevingsraadschiphol.nl/adviezen-omgevingsraad/>, p. 3-4.

¹⁴⁶ De zgn. ‘Alders-paradox’; zie ook Eindverslag Hans Alders aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 30 januari 2019, te raadplegen via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019D03724&did=2019D03724.

bereikt. Dat verdraagt zich niet met het uitgangspunt van het EVRM dat de daarin verwoorde fundamentele rechten "*practical and effective, not theoretical and illusory*" moeten zijn.

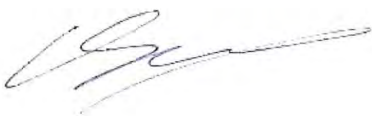
Het afwegingskader van de Geluidsverordening is derhalve wezenlijk anders dan de belangenafweging die onder artikel 8 EVRM moet worden gemaakt. De belangen van omwonenden hoeven voor de balanced approach-procedure niet te worden onderzocht of meegewogen. Aldus kan de balanced approach-procedure een uitkomst opleveren die strijdig is met het EVRM en met artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft er in haar advies op gewezen dat bij toepassing van de Geluidsverordening het EU-Handvest moet worden gerespecteerd, zodanig dat ten minste gelijkwaardige bescherming wordt geboden als door het EVRM.¹⁴⁷ Daarbij ging de Afdeling advisering ervan uit dat de Geluidsverordening die ruimte ook biedt.¹⁴⁸ In geval van strijdigheid met primair Unierecht dient evenwel aan het Handvest voorrang te worden gegeven.¹⁴⁹ In elk geval kan het vereiste van een fair balance dus niet met een verwijzing naar de balanced approach-procedure worden afgedaan.

Rechtsbescherming verder uitgehold

De door de rechtbank vastgestelde schending van artikel 13 EVRM wordt door het huidige wijzigingsbesluit niet verholpen maar verhevigd. Het wijzigingsbesluit laat alle in paragraaf 4.6 omschreven omstandigheden in stand die de rechtbank tot de conclusie brachten dat artikel 13 EVRM is geschonden. Daaraan wordt nu toegevoegd dat het Lvb een maximum aantal vluchten zou bevatten, terwijl dat aantal – zoals hiervoor al is toegelicht – zich niet verdraagt met de waarborgen die de Wlv biedt (althans behoort te bieden) en die art. 8 EVRM vereist. Door dit aantal op voorhand vast te stellen zonder dat daaraan een zorgvuldige en toetsbare belangenafweging is voorafgegaan – en daarbij bovendien al wel het perspectief te bieden op een toekomstige verruiming –¹⁵⁰ verliezen die waarborgen hun betekenis. Daarmee wordt omwonenden de praktische en effectieve rechtsbescherming onthouden die artikel 13 EVRM verlangt.

7. CONCLUSIE

Op grond van bovenstaande komen appellanten dan ook tot de conclusie dat het beroep gegrond dient te worden verklaard en dat het besluit dient te worden vernietigd.



mr. dr. Ch. Samkalden
Advocaat



mr. E.C. Berkouwer
Advocaat te Baarn (HBR advocaten)

¹⁴⁷ Zo volgt uit EU-Handvest, art. 52 lid 3; Advies Afdeling advisering van de Raad van State van 23 april 2025, nr. W17.25.00077/IV, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149830/w17-25-00077-iv/>.

¹⁴⁸ Advies Afdeling advisering van de Raad van State van 23 april 2025, nr. W17.25.00077/IV, te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149830/w17-25-00077-iv/>.

¹⁴⁹ 'Beoogde krimp Schiphol. Bescherming van mensenrechten gaat voor op procedureverplichtingen', Henri de Waele & Jasper Krommendijk, NJB 2024/939, nr 16 (p. 929 e.v.).

¹⁵⁰ Zie daarover de Achtergrondnotitie Schipholbeleid (bijlage 1).

BIJLAGEN:

1. Achtergrondnotitie Schipholbeleid
2. Dagvaarding RBV/Staat eerste aanleg.
3. Pleitnota RBV zitting eerste aanleg.
4. H.E. Bröring & prof. dr. A.R. Neerhof 2020, Anticiperend handhaven van het nieuwe normen en handhavingstelsel Schiphol (advies op verzoek van de Tweede kamer)
5. Advies Maatschappelijke Raad Schiphol d.d. 31 maart 2025.
6. Hoofdpijnenverslag zienswijzenprocedure Lvb d.d. 8 mei 2025.
7. Advies Afdeling advisering Raad van State over ontwerpbesluit wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol d.d. 23 april 2025.
8. Zienswijze tegen ontwerpbesluit van Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland.
9. Zienswijze tegen ontwerpbesluit van Stichting Oegstgeest Zonder Vlieg hinder.
10. Zienswijze tegen ontwerpbesluit van Stichting SchipholWatch.
11. Zienswijze tegen ontwerpbesluit van Lammert van Raan.
12. Zienswijze tegen ontwerpbesluit van Stichting Stop4deroute.
13. Pleitnota Staat zitting d.d. 21 juni 2023 in kort gedingprocedure luchtvaartmaatschappijen/Staat.
14. Beslisnota Experimenteerregeling Schiphol.
15. Dagvaarding Spoedappel Staat.
16. Nota ter informatie Signaal anticiperend handhaven Schiphol 2021
17. Brief 20 december Inzake aanwijzing anticiperend handhaven Schiphol.