

Zwaluw Juridisch Advies

Digitaal ingediend
Minister van Infrastructuur & Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Betreft: Zienswijze ontwerpwijziging Luchthavenverkeersbesluit Schiphol

Wageningen, 27 februari 2026

Geachte minister,

Op 20 januari 2026 heeft u een ontwerpwijziging van het Luchthavenverkeersbesluit (LVB) van luchthaven Schiphol ter inzage gelegd. Namens stichting en coöperatie Mobilisation for the Environment, statutair gevestigd te Waldeck Pyramontsingel 18, 6521 BC Nijmegen en namens vereniging Platform Vlieghinder Regio Castricum, statutair gevestigd te Dr. Jacobilaan 6b, 1901 KH Castricum (hierna: cliënten) dien ik tijdig een zienswijze in op het ontwerpbesluit.¹

Daarnaast wordt deze zienswijze ook gesteund en onderschreven door Platform Vliegoverlast Amsterdam.

Cliënten brengen de volgende punten in:

Significant negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden zijn niet uitgesloten

Op grond van artikel 16.53c, eerste lid van de Omgevingswet (Ow) dient de wijziging van het LVB passend beoordeeld te worden. Deze passende beoordeling heeft u als bijlage 4 bij het hoofdrapport van de milieueffectrapportage (MER) bijgevoegd. Cliënten constateren dat deze passende beoordeling niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn.

Aangezien de passende beoordeling voor een groot deel overeenkomt met de beoordeling, die is uitgevoerd in het kader van de inmiddels vernietigde natuurvergunning voor luchthaven Schiphol, verwijzen cliënten allereerst naar het beroep en het hoger beroep dat namens MOB, Milieudefensie en Greenpeace tegen deze vergunning is ingediend (zie bijlage 3 en 4). De bezwaren die MOB in de vergunningprocedure heeft aangevoerd, gelden eveneens voor de natuurtoets behorend bij het gewijzigde LVB. Bij deze beschouwen cliënten de bijgevoegde schriften als geheel herhaald en ingelast.

Aanvullend wijzen cliënten erop dat in de ter inzage gelegde passende beoordeling geheel niet is getoetst aan het additionaliteitsvereiste. Daarover wordt gesteld dat op het moment dat meer duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de additionaliteit van de mitigerende maatregelen kan worden gemotiveerd, de passende beoordeling zal worden aangevuld. Niet valt in te zien hoe deze werkwijze strookt met de vereisten van de Habitatrichtlijn. Klaarblijkelijk kan op dit moment niet gemotiveerd worden dat aan het additionaliteitsvereiste is voldaan. Het gevolg

¹ Zie bijlagen 1 en 2 voor de machtigingen.

daarvan zou moeten zijn dat de wijziging van het LVB geen doorgang kan vinden, omdat significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten. Het is evident in strijd met de Habitatrichtlijn om in een dergelijk geval over te gaan tot vaststelling van het gewijzigde LVB (waartoe u voornemens bent), omdat u hoopt in een later stadium de passende beoordeling alsnog succesvol aan te vullen op het punt van additionaliteit. Daarbij merken cliënten op dat in een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State opnieuw duidelijk is gemaakt op welke wijze aan het additionaliteitsvereiste getoetst moet worden.² De suggestie dat meer duidelijkheid nodig is over deze motiveringsplicht alvorens aan de additionaliteit getoetst kan worden, kunnen cliënten dan ook niet volgen. Het is op dit moment volstrekt helder welke maatregelen (inclusief de referentiesituatie) aan het additionaliteitsvereiste getoetst moeten worden en welk criterium daarbij geldt. Er bestaat dan ook geen gegronde reden om een toets aan de additionaliteit achterwege te laten.

Verder merken cliënten in dit verband op dat zij worden beperkt in hun recht op inspraak, nu u een onvolledige passende beoordeling ter inzage heeft gelegd. Inhoudelijk kunnen cliënten middels deze zienswijze immers niet reageren op uw beoordeling in het kader van additionaliteit. Daarmee ontnemt u cliënten het recht om op een wezenlijk onderdeel van de passende beoordeling in te spreken, terwijl artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn juist dit recht op inspraak beoogt te borgen.

Gelieerd aan het recht op inspraak moet ook opgemerkt worden dat u ten onrechte milieu-informatie in de relevante documenten heeft weggelakt. In het document ‘Externe saldering Schiphol’ van 31 oktober 2025, opgesteld door Arcadis, zijn namelijk de locatiegegevens van de saldogevers zwart gemaakt. Dit terwijl volstrekt helder is dat deze locatiegegevens emissiegegevens zijn en actief ter inzage moeten worden gelegd bij de publicatie van een (ontwerp)besluit.³ Via de procedure omtrent de natuurvergunning van luchthaven Schiphol zijn de locatiegegevens van de meeste saldogevers weliswaar bekend bij cliënten, maar dat geldt niet voor de tiende saldogever, die recentelijk nog door Schiphol is uitgekocht. Door het achterhouden van deze milieu-informatie schendt u niet alleen de op u rustende actieve openbaarmakingsplicht, maar beperkt u opnieuw de mogelijkheden van cliënten om op basis van alle relevante feiten en stukken inhoudelijk in te spreken op de ontwerpwijziging van het LVB.

Al met al, concluderen cliënten dat op basis van de huidige passende beoordeling significant negatieve effecten vanwege de wijziging van het LVB niet kunnen worden uitgesloten. Op basis van deze beoordeling kunt u niet overgaan tot het definitief vaststellen van het gewijzigde LVB. Bovendien merken cliënten op dat de terinzagelegging gebrekkig is en een tweede publicatie van een ontwerpbesluit inclusief alle relevante documenten en milieu-informatie, in elk geval, noodzakelijk is om het recht op inspraak van cliënten te borgen.

De milieueffectrapportage gaat uit van een verkeerde referentiesituatie

Ten behoeve van de beoogde wijziging van het LVB is een milieueffectrapportage (MER) opgesteld. Door het hanteren van een onjuiste referentiesituatie menen cliënten dat de conclusies van deze MER niet gevolgd kunnen worden.

In de MER wordt gewerkt met twee referentiesituaties, namelijk 1) een referentiesituatie die uitgaat van het gebruik van luchthaven Schiphol op basis van het vigerende LVB en 2) een

² Zie ECLI:NL:RVS:2026:615.

³ Zie onder meer ECLI:NL:RVS:2022:128 en ECLI:NL:RVS:2021:153. Zie ook ECLI:NL:RVS:2007:BA6027 en ECLI:NL:RVS:2017:1259.

referentiesituatie die uitgaat van het gebruik van luchthaven Schiphol op basis van het anticiperend handhaven. In hoofdstuk 4 van het hoofdrapport van de MER wordt het jaarvolume behorend bij de eerste referentiesituatie uitgewerkt, om vervolgens te concluderen dat dit jaarvolume geen realistisch beeld geeft van de situatie die op Schiphol verwacht kan worden. Daarom worden in het vervolg van de MER uitsluitend de milieueffecten van de voorgenomen activiteit vergeleken met de tweede referentiesituatie. Dit is de situatie waarin structureel geluidsgrenswaarden worden overschreden, en waartegen niet wordt opgetreden vanwege het anticiperend handhaven. Volgens de opstellers van de MER geeft deze tweede referentiesituatie wel een realistisch beeld van de situatie op Schiphol en biedt deze situatie daarom een beter inzicht in de milieueffecten van de huidige en voorgenomen activiteiten van de luchthaven.

Clënten kunnen deze keuze voor de referentiesituatie niet volgen. Het is onnavolgbaar dat de effecten van de voorgenomen activiteit in de MER worden afgezet tegen een evident illegale en onrechtmatige situatie. Daarmee wordt de situatie van anticiperend handhaven gelijkgesteld aan het toegestane gebruik van luchthaven Schiphol, terwijl rechtbank Den Haag juist dit jarenlange gedogen onrechtmatig heeft bevonden.⁴ Ook uw minister heeft meermaals in het parlement, tijdens gerechtelijke procedures en tegen de pers verklaard dat de situatie van anticiperend handhaven en de daarbij behorende exploitatie van de luchthaven onrechtmatig is.

Bovendien is deze keuze voor de referentiesituatie in strijd met vaste jurisprudentie dat voor het vaststellen van de referentiesituatie wordt aangesloten bij de legale en vergunde situatie.⁵ Niet valt in te zien waarom dit uitgangspunt in een MER ten behoeve van de wijziging van een LVB losgelaten kan worden.

Clënten menen dan ook dat de eerste referentiesituatie - de situatie die uitgaat van de grenswaarden uit het vigerende LVB en daarmee de legale situatie behelst - als uitgangspunt genomen moet worden in de vergelijking tussen de effecten van de voorgenomen activiteit en het huidige gebruik. Slechts op die manier worden de milieueffecten deugdelijk in kaart gebracht en wordt bovendien recht gedaan aan de rechtspositie van omwonenden, het milieu en de natuur.

Nu gekozen is voor een onjuiste referentiesituatie kan geen waarde gehecht worden aan de conclusie dat de voorgenomen activiteit niet resulteert in nadelige effecten voor het milieu ten opzichte van de referentiesituatie. Integendeel, als het vigerende LVB als referentiesituatie wordt gehanteerd, blijkt evident dat de voorgenomen activiteit een significante verslechtering veroorzaakt in de milieueffecten van de luchthaven (zoals blijkt uit bijlage 2 bij het hoofdrapport van de MER). Om die reden kan de wijziging van het LVB niet definitief worden vastgesteld.

Als laatste begrijpen cliënten niet waarom de commissie m.e.r. in deze fase niet al is geconsulteerd. Gelet op de omvang en consequenties van de ontwerpwijziging had het op uw weg gelegen om de commissie tijdig in te schakelen, zodat burgers en belangenorganisaties gedurende deze inspraakperiode reeds kennis hadden kunnen nemen van de adviezen van de commissie. Op die manier had u de complexe materie een stuk toegankelijker kunnen maken voor een ieder, die wil inspreken.

⁴ ECLI:NL:RBDHA:2024:3734

⁵ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2023:4061, ECLI:NL:RVS:2023:2586.

De bescherming tegen luchtverontreinigende stoffen is ontoereikend

In de ontwerpwijziging van het LVB zijn ook nieuwe normen opgenomen ten aanzien van verscheidene luchtverontreinigende stoffen. Cliënten menen dat deze normering tekortschiet en het milieu en omwonenden onvoldoende beschermt. Ook achten cliënten de voorgenumen regulering van de luchtverontreinigende stoffen in strijd met het gelijkwaardigheidsvereiste van artikel 8.17, zevende lid van de Wet luchtvaart (Wlv).

In de eerste plaats merken cliënten op dat de nieuwe normen voor een deel resulteren in een verslechtering van het beschermingsniveau ten opzichte van het LVB 2008. Zo worden onder het vigerende LVB de emissies van CO nog begrensd in artikel 4.3.1, eerste lid. In de voorgestelde wijziging van dit artikel is geen grenswaarde opgenomen voor CO. Klaarblijkelijk acht u het niet meer noodzakelijk om deze emissies te reguleren en tegen overschrijdingen te kunnen optreden. Daarmee biedt de wijziging van het LVB een lager beschermingsniveau ten opzichte van het LVB 2008, in ieder geval wat betreft de emissies van CO. Daarnaast voorzagt het vigerende artikel 4.3.1, eerste lid van het LVB in een gestage vermindering van de emissies vanuit de luchthaven. Daarmee verplichtte het LVB 2008 luchthaven Schiphol om de emissies van luchtverontreinigende stoffen af te bouwen. In de voorgestelde wijziging van dit artikel wordt dit principe losgelaten. Cliënten kunnen dit niet volgen en menen dat een verdergaande vermindering van de emissies voorgeschreven moet worden om een toereikend beschermingsniveau te waarborgen.

Daarnaast achten cliënten de regulering van de luchtverontreinigende stoffen ook in strijd met de gelijkwaardigheidseis van artikel 8.17, lid 7 van de Wlv. Deze eis verplicht niet alleen tot een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van eerste besluit, maar blijkt de Memorie van Toelichting ook tot het verhogen van het beschermingsniveau, met name in het geval dat aanscherping noodzakelijk is op grond van nieuwe inzichten omtrent gezondheid of veiligheid.⁶ In dit verband wijzen cliënten erop dat er sinds de jaren '90 veel meer bekend is geworden over de schadelijke (gezondheids)gevolgen van de uitstoot van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Ook is duidelijk dat luchthaven Schiphol een significante hoeveelheid ZZS emitteert als gevolg van de vliegbewegingen in de LTO-cyclus. Zie bijvoorbeeld onderstaande tabel uit het jaarrapport 2025⁷ van de luchthaven, waarin de jaarlijkse emissies van verscheidene ZZS zijn opgenomen:

Air pollution emissions metrics					
Metric	(Non-)ZZS ¹	Unit	Scope	2025	2024
Benzene	ZZS	Kg	RSG	1,291	1,215
Carbon monoxide	ZZS	Kg	RSG	3,243,575	3,227,189
Naphthalene	ZZS	Kg	RSG	119	115
Nitrogen oxides	non-ZZS	Kg	RSG	3,554,560	2,725,818
Non-methane volatile organic compounds (NMVOC) (same as VOC)	non-ZZS	Kg	RSG	312,413	316,823
Particulate matter (PM10)	non-ZZS	Kg	RSG	101,996	103,551
Polycyclic aromatic hydrocarbons (PAHs)	ZZS	Kg	RSG	1	1
Sulphur oxides	non-ZZS	Kg	RSG	119,694	116,895
Particulate matter (PM2.5)	non-ZZS	Kg	RSG	4,051	4,478
Lead ²	ZZS	Kg	RSG	169	157

1 Zeer zorgwekkende stof (substance of very high concern), as defined by the dutch RIVM.
2 We revised the 2024 lead emissions to 157 kg, as the previous figure included only RTHA. The updated total includes RTHA and LA, the only airports with lead emissions.

⁶ Kamerstukken II 2000-2001, 27 603, nr. 3 (MvT), blz. 29.
⁷ Annual Report 2025, Royal Schiphol Group, blz. 103:
https://downloads.ctfassets.net/biom0eqvyi6b/24nHSbvoDBB7IVZn8KjNvQ/034b7b7e592b589688510dcf4ceaf781/Schiphol_Group_Annual_Report_2025.pdf

Cliënten begrijpen niet waarom deze ZZS in de voorgestelde wijziging van het LVB niet nader worden gereguleerd. Dit geldt te meer nu de minimalisatieverplichting ten aanzien van ZZS uit het voormalige Activiteitenbesluit en onder de huidige Omgevingswet niet geldt voor de emissies als gevolg van de LTO-cyclus.⁸ Dat betekent dat zonder een nadere regulering van ZZS in het LVB een regelgeving- en handhavingsvacuüm bestaat ten aanzien van deze stoffen. Deze situatie heeft als resultaat dat het milieu en omwonenden een reëel risico lopen op (gezondheids)schade. Cliënten menen daarom dat u op grond van artikel 8.17, lid 7 van de Wlv genoodzaakt bent om de emissies van ZZS in het LVB nader te reguleren, zodat passende bescherming geboden wordt tegen de schadelijke gevolgen van deze stoffen.

De ontwerpwijziging biedt *volstrekt* onvoldoende bescherming tegen geluidsbelasting

De nieuwe grenswaarden voor geluid in het ontwerp-LVB zijn bepaald opdat ze passen bij de operatie in de nieuwe situatie met 478.000 vliegbewegingen op het etmaal, waarvan maximaal 27.000 in de nacht, en bij de toepassing van de overige afspraken uit de balanced approach procedure, uitgaande van afwikkeling van de operatie volgens de regels voor preferent baangebruik. In de toelichting op de voorgestelde wijziging van het LVB stelt u dat de nieuwe grenswaarden (per saldo) een verbetering betekenen ten opzichte van de huidige situatie. Deze conclusie is onnavolgbaar, omdat deze is gebaseerd op een valse vergelijking tussen de huidige en onrechtmatige situatie van anticiperend handhaven en de nieuwe situatie onder de voorgestelde wijziging van het LVB. Zoals hierboven in het kader van de MER al is aangevoerd, wordt de situatie van het anticiperend handhaven ten onrechte als referentiesituatie gehanteerd. Als de nieuwe grenswaarden worden vergeleken met de waarden uit het vigerende LVB, wat volgens cliënten de juiste referentiesituatie vormt, is evident sprake van een verslechterd beschermingsniveau voor wat betreft geluid. Doordat er significant meer gevolgen kan worden onder de nieuwe grenswaarden, worden het milieu en omwonenden geconfronteerd met aanzienlijk meer geluidsbelasting ten opzichte van de waarden uit het vigerende LVB. In dit verband zien cliënten ook niet in hoe voldaan is aan de gelijkwaardigheidseis van artikel 8.17, lid 7 van de Wlv.

Bovendien acht u het mogelijk om marges op te nemen in de grenswaarden. In de Nota van Toelichting legt u uit dat u, voor de bepaling van de grenswaarden, als eerste stap een nominale of gemiddelde situatie heeft bepaald, gebaseerd op 478.000 vliegbewegingen waarvan 27.000 in de nacht, en op de implementatie van de BA-maatregelen. Vervolgens wilt u echter ook rekening houden met ‘normale variaties’, die tot een ander baangebruik leiden of een ander verkeersbeeld. Voor deze ‘normale’ variaties is een marge opgenomen in de grenswaarden. Cliënten merken op dat deze werkwijze niet strookt met de wijze waarop grenswaarden voor geluidbelastende activiteiten worden bepaald. Het is een vast gebruik, wat tevens in de jurisprudentie veelvuldig is onderschreven,⁹ om op basis van een representatieve (of gemiddelde) bedrijfssituatie de grenswaarden van een activiteit te bepalen. De grenswaarden behorend bij deze representatieve situatie worden vervolgens vastgelegd in de toestemming voor de betreffende activiteit. Niet valt in te zien waarom, in het geval van luchthaven Schiphol, van deze werkwijze afgeweken zou mogen en moeten worden. Cliënten kunnen uw constatering dat met het opnemen van marges sprake is van ‘passende’ grenswaarden daarom niet volgen. In plaats daarvan kent u luchthaven Schiphol meer geluidsruimte toe dan noodzakelijk voor de voorgestelde wijzigingen, met als gevolg dat het milieu en omwonenden opnieuw met een onredelijk hoge geluidsbelasting worden geconfronteerd.

⁸ Zie ECLI:NL:RBNHO:2026:741.

⁹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2004:AO5786.

Dat het opnemen van de marges het wezenlijke risico met zich meebrengt dat de geluidssituatie in de omgeving van Schiphol verder verslechtert, blijkt ook uit het feit dat u het noodzakelijk acht om een grenswaarde op te leggen voor de totale hoeveelheid geluid die in enig gebruiksjaar veroorzaakt wordt: het zogenaamde Totale Volume Geluid (TVG). In de Nota van Toelichting stelt u dat het TVG er onder andere voor zou moeten zorgen dat de marges in de grenswaarden niet ingezet kunnen worden voor de inzet van meer lawaaiige toestellen. Cliënten merken echter op dat het TVG een ondeugdelijke maatstaf is voor het bepalen van de geluidshinder van omwonenden en het milieu, en sluiten zich op dit punt aan bij de zienswijze van SchipholWatch. Zoals SchipholWatch heeft aangevoerd is het TVG een eendimensionale rekenmaat die niets zegt over lokale pieken, de verdeling van de hinder of de slaapverstoring van individuele burgers. Om die reden achten cliënten het TVG een ongeschikt middel om te voorkomen dat de marges leiden tot meer geluidshinder voor de omgeving.

Als laatste begrijpen cliënten niet hoe het verankeren van het “preferentieel baangebruik” in het LVB ertoe leidt dat er juist vanaf de secundaire Aalsmeerbaan meer gevlogen mag worden, met meer geluidsbelasting tot gevolg in de routes over dichtbevolkt gebied, zoals in regio Uithoorn. Dit strookt niet met het principe dat juist de banen die de meeste hinder opleveren worden ontzien en ontlast door het vliegverkeer te concentreren op de primaire banen.

Al met al, concluderen cliënten dat de voorgenomen wijziging van het LVB volstrekt onvoldoende bescherming biedt tegen de geluidsbelasting van luchthaven Schiphol. Dit is in strijd met het geldende recht en gaat voorbij aan de belangen van omwonenden en het milieu.

De automatische vrijgave van groei is in strijd met Europees en internationaal recht

In het voorgestelde artikel 4.2.3b regelt u de zogenaamde “gefaseerde terugkeer” van het aantal vliegtuigbewegingen naar maximaal 500.000 per jaar. U heeft gekozen voor een systematiek, waarin deze groei automatisch en gefaseerd wordt vrijgegeven aan de luchthaven. Hierover zegt u in de Nota van Toelichting dat Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen een voorkeur hebben voor langjarige duidelijkheid, automatische vrijgave en verstilling op basis van historische trends. Dat een dergelijke automatische vrijgave niet in het belang is van de omwonenden en het milieu, en tevens in strijd is met het Europees en internationaal recht vermeldt u niet.

Zo is deze automatische vrijgave onder andere in strijd met de Habitatrichtlijn. Op het moment dat het maximaal aantal vliegtuigbewegingen per jaar wijzigt, is sprake van een gewijzigd en nieuw project en dient een nieuwe beoordeling vanwege de effecten van het gehele project te worden uitgevoerd. In de Nota van Toelichting stelt u dat, indien op het moment van besluitvorming over de inwerkingtreding van dit artikel een natuurvergunning van kracht is, wordt bezien of de voorgenomen gefaseerde terugkeer tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen passend is binnen de van kracht zijnde natuurvergunning. Hiermee gaat u er echter aan voorbij dat het LVB een besluit is dat zelfstandig getoetst moet worden aan de Habitatrichtlijn op grond van artikel 16.53c van de Ow. U kunt dan ook niet verwijzen naar een natuurvergunning, die op dit moment überhaupt niet bestaat en waarvan zeer onzeker is of die er in de toekomst wel zal zijn, zeker nu tot op heden niet aan het additionaliteitsvereiste is voldaan. U zult dan ook bij iedere verhoging van het aantal vliegtuigbewegingen zelf moeten beoordelen of significant negatieve effecten vanwege deze toename met zekerheid kunnen worden uitgesloten. De systematiek van een automatische vrijgave is in strijd met deze beoordelingsplicht. Immers, vanwege de automatische vrijgave zal de groei van de luchthaven een voldongen feit zijn en kunt u slechts nog achteraf beoordelen of significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. Deze handelswijze is evident in strijd met het voorzorgsbeginsel en de verplichtingen van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn.

Daarnaast menen cliënten dat deze automatische vrijgave ook in strijd is met het recht op inspraak, zoals neergelegd in het Verdrag van Aarhus. Van een wezenlijke mogelijkheid tot inspraak is middels deze automatische systematiek geen sprake, omdat u middels deze systematiek ontwikkelingen mogelijk maakt, die in de (verre) toekomst zijn voorzien. Wat op dat moment de stand van zaken is voor wat betreft de stand van de wetenschap, de geluidsbelasting en bijvoorbeeld de staat van de natuur is op dit moment voor cliënten en andere belanghebbenden (in de brede zin van het woord) niet te voorzien. Om die reden is het op dit moment onmogelijk om op basis van de relevante feiten en actuele inzichten in te spreken op de voorgenomen wijzigingen van luchthaven Schiphol. Daardoor kunnen cliënten en andere belanghebbenden geen volwaardig gebruik maken van het recht op inspraak. Dit recht wordt slechts geborgd als u afziet van een automatische vrijgave en in plaats daarvan voor elke vorm van toekomstige groei van luchthaven Schiphol een wijziging van het LVB verplicht houdt, inclusief de daarbij behorende mogelijkheden tot inspraak en rechtsbescherming.

Als laatste merken cliënten nog op dat in het beroep tegen het besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit – mede ingesteld namens cliënten - is aangevoerd dat u op grond van de Wlv geen bevoegdheid toekomt om een maximum aantal vliegtuigbewegingen op te nemen in een LVB. Dit betekent dat u ook om deze redenen het maximum aantal vliegtuigbewegingen in het voorgestelde artikel 4.3.2b niet definitief kunt vastleggen.

Effectieve handhaving van de grenswaarden is onmogelijk

In de Nota van Toelichting erkent u dat het handhavingsinstrumentarium ten aanzien van de grenswaarden versterkt moet worden. U meent dat in deze noodzaak wordt voorzien door het wijzigen van artikel 4.2.1 en 4.2.2 van het LVB. Middels het vierde lid van deze artikelen wordt Schiphol verplicht om gedurende het gebruiksjaar bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde een beheersplan te maken waarin wordt aangetoond op welke manier wordt voorkomen dat de dreigende overschrijding van de grenswaarden of norm daadwerkelijk plaatsvindt. U meent dat hiermee ILT ook kan ‘ingrijpen’ gedurende het gebruiksjaar.

Van een daadwerkelijk ‘ingrijpen’ is middels deze artikelen echter geheel geen sprake. Immers, ILT beschikt nog steeds niet over middelen op basis waarvan met dwang ingegrepen kan worden tegen een (dreigende) overschrijding gedurende het gebruiksjaar. De handhavingssystematiek van de Wlv blijft van kracht, wat inhoudt dat slechts achteraf maatregelen opgelegd kunnen worden tegen een overschrijding, waarbij ILT bovendien sterk beperkt wordt in de handhavingsinstrumenten die zij op dat moment kan inzetten. Op basis van het huidige handhavingsinstrumentarium is het dan ook onmogelijk om te voorkomen dat een overschrijding plaatsvindt of om direct in te grijpen als een grenswaarde is overschreden. Daarmee voldoet de handhavingssystematiek niet aan de vereisten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In het bijzonder is sprake van strijd met artikel 8 en 13 EVRM. Zoals bekend schept artikel 8 EVRM de verplichting om het recht op woning en privéleven te beschermen. Hieronder valt ook het bieden van bescherming tegen milieuhinder, zoals luchtverontreiniging en geluidhinder.¹⁰ Wanneer de overheid weet dat er sprake is van een reëel en onmiddellijk dreigend gevaar, moet de Staat preventieve maatregelen nemen om de aantasting van dit recht zoveel mogelijk te voorkomen.¹¹ Nu de grenswaarden uit het LVB

¹⁰ *Moreno Gómez vs. Spanje*, EHRM 16 november 2004, nr. 4143/02; *Yevgeniy Dmitriyev vs. Rusland*, EHRM 1 maart 2021, nr. 17840/06.

¹¹ *Tatar vs. Roemenië*, EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, *Brincat en anderen vs. Malta*, EHRM 24 juli 2014, nr. 60908/11 en meer.

Zie ook ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, r.o. 43.

beogen milieuhinder te voorkomen, kan aangenomen worden dat wanneer deze grenswaarden overschreden worden, omwonenden worden aangetast in hun woongenot en privéleven.¹² Wanneer er sprake is van een dreigende overschrijding van deze grenswaarden bent u dan ook op grond van artikel 8 EVRM verplicht om preventief in te grijpen. Een uitsluitend reactief reageren is in dit verband onvoldoende. In zoverre moet het huidige handhavingsinstrumentarium van de Wlv en het LVB in strijd worden geacht met artikel 8 EVRM.¹³

Middels de ontwerpwijziging van het LVB worden de tekortkomingen van het handhavingsinstrumentarium niet verholpen. Daardoor worden omwonenden en het milieu nog steeds onvoldoende beschermd tegen overschrijdingen van de grenswaarden. Zonder een wijziging van de huidige handhavingssystematiek vindt geen herstel plaats van hun rechtspositie en blijft u in gebreke voor wat betreft de naleving van het EVRM en Europees en internationaal milieurecht.

Geen sprake van een redelijke belangenafweging conform het EVRM

In het vonnis van de zaak van de stichting Recht op Bescherming tegen Vlieghinder (RBV) heeft rechtbank Den Haag geoordeeld dat de Staat niet de vereiste belangenafweging heeft gemaakt tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden. Daarmee schendt de Staat artikel 8 van het EVRM.¹⁴ Middels de ontwerpwijziging van het LVB wilt u opvolging geven aan het vonnis van rechtbank Den Haag door de balans tussen Schiphol en de leefomgeving te herstellen. Hiertoe meent u dat een zorgvuldige belangenafweging in het kader van het EVRM is gemaakt en aan het ontwerpbesluit ten grondslag is gelegd.

Deze conclusie kunnen cliënten geenszins volgen. In plaats daarvan stelt u wederom de belangen en groei van Schiphol voorop en spelen de belangen van omwonenden en het milieu een ondergeschikte rol in uw belangenafweging. Deze disbalans komt onder andere tot uiting in het hanteren van een onrechtmatige referentiesituatie in de MER, waardoor de nadelige milieueffecten vanwege de luchthaven worden verhuld ten gunste van Schiphol. Ook het opnemen van marges in de grenswaarden en het toestaan van een automatische groei op basis van het LVB gaat evident ten koste van de leefomgeving, terwijl luchthaven Schiphol opnieuw profiteert. Daarbij schieten de grenswaarden met betrekking tot geluid en luchtverontreinigende stoffen ernstig tekort in het beschermen van omwonenden en het milieu, wat nog eens wordt verergerd door het feit dat deze grenswaarden niet effectief kunnen worden gehandhaafd.

Al met al, heeft u niet inzichtelijk en navolgbaar gemaakt dat met een maximaal aantal vliegbewegingen van 478.000 per jaar sprake is van een ‘fair balance’ tussen Schiphol en de omgeving, laat staan dat van een dergelijke balans sprake is bij een groei naar 500.000 vliegbewegingen per jaar. Een definitieve vaststelling van het huidige ontwerpbesluit is dan ook strijdig met de verplichtingen van het EVRM. Eveneens is een definitieve vaststelling in strijd met artikel 7 van het EU Handvest van de Grondrechten.

¹² *Moreno Gómez vs. Spanje*, EHRM 16 november 2004, nr. 4143/02, par. 61.

¹³ Zie uitspraken van het EHRM, waaruit blijkt dat art. 8 EVRM in ieder geval vereist dat een verdragspartij een wettelijk en bestuurlijk kader heeft ingesteld, gericht op het effectief voorkomen van aantastingen (*Tatar vs. Roemenië*, EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, par. 88; *Budayeva vs. Rusland*, EHRM 20 maart 2008, nr. 15339/02 en meer, par. 129).

¹⁴ ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

Conclusie

Cliënten concluderen dat middels de voorgenomen wijzigingen van het LVB geenszins in de (juridische) noodzaak wordt voorzien om omwonenden, het milieu en de natuur adequaat te beschermen.

Cliënten verzoeken u daarom niet over te gaan tot een definitieve vaststelling van het ontwerp-LVB.

Hoogachtend,

mr. drs. H.M. Zwetsloot