Prakken d'Oliveira

Rechtbank Den Haag

Zaaknummer: C/09/632625

Datum: 30 januari 2024

Pleitnotities

Inzake

Stichting Recht op bescherming tegen vliegtuighinder,

statutair gevestigd in Aalsmeer

eiseres,

advocaten: mr. Ch. Samkalden,

mr. E.C.M. Ten Vergert

tegen:

De Staat der Nederlanden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat),

zetelend te Den Haag

gedaagde,

advocaten: mr. E.H.P. Brans, mr. M.T. Peters

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding ... 3

2 Feitelijk en regelgevings-/beleidskader ... 5

3 Juridisch toetsingskader ... 8

3.1 Geen terughoudende toets op grond van 6:162 BW of art. 8 EVRM ... 8

3.2 Stelplicht art. 8 EVRM ... 11

3.3 De Heathrow-zaak bij het EHRM ... 12

4 Wettelijke grondslag - *In accordance with the law* ... 14

4.1 De Feitelijke Realiteit is niet in accordance with the law ... 15

4.2 De Wettelijke Realiteit is niet in accordance with the law ... 15

5 Onvoldoende rechtsbescherming ... 17

6 Geen f*air balance* ... 17

6.1 De ernst en omvang van de hinder ... 18

6.1.1 De hinder overschrijdt ruimschoots de normen die gezondheidskundig toelaatbaar zijn ... 19

6.1.2 De werkelijke hinder wordt ernstig onderschat ... 19

6.1.3 'Hinderbeperkende' maatregelen sorteren geen effect ... 23

6.2 Geen economische noodzaak ... 24

6.2.1 De beslissing om te krimpen naar 440.000 komt voort uit juridische noodzaak, niet uit een belangenafweging ... 24

6.2.2 De hub-functie als randvoorwaarde was een politieke wens, geen noodzaak ... 27

6.2.3 Nieuwe inzichten wijzen juist op netto voordelen van krimp ... 28

6.2.4 Netwerkkwaliteit is een loze troef ... 32

6.2.5 Conclusie ... 35

6.3 Andere relevante belangen die leiden tot onevenredigheid ... 36

6.4 De Staat kiest niet voor de minst ingrijpende maatregel (subsidiariteit) ... 38

7 Vorderingen ... 39

7.1 Verklaring voor recht ... 39

7.2 WHO-normen ... 40

7.3 Gebodsvorderingen ... 40

7.3.1 Geen wetgevingsbevel ... 41

7.3.2 Balanced Approach niet van toepassing ... 41

7.3.3 Uitvoerbaarheid bij voorraad ... 43

7.3.4 Dwangsommen ... 43

1 INLEIDING

> Het is wat ons betreft echt de hoogste tijd dat omwonenden van Schiphol merkbaar minder hinder krijgen. (Schiphol, januari 2024)[1]
>
> Het beëindigen van het anticiperend handhaven is een belangrijke eerste stap in het herstel van de gebrekkige rechtspositie van omwonenden. (De Staat, juni 2023)[2]
>
> Een situatie die in een democratische rechtsstaat niet langer voort kan duren dan absoluut noodzakelijk. (Gerechtshof Amsterdam, juli 2023)[3]

1. *The skies are blue* voor de omwonenden van Schiphol. Althans, dat zou je denken. Zij staan volop in de belangstelling. En iedereen is het eens: de tol van het vliegverkeer is te hoog, de hinder moet omlaag.

2. Echt nieuw is dat niet. Al zolang Schiphol in bedrijf is, is 'minder hinder' het credo. Steevast is bij de groei van het vliegverkeer in het vooruitzicht gesteld dat de hinder zou afnemen. Maar uit de statistieken blijkt: als het vliegverkeer groeit, neemt de hinder evenredig toe.[4]

3. In 16 gemeenten in de wijde omtrek van Schiphol wordt door meer dan 10% van de inwoners ernstige geluidhinder ervaren.[5] In sommige gemeentes vallen die percentages nog veel hoger uit. En dan heb ik het niet alleen over gemeentes in de directe nabijheid van Schiphol, zoals Aalsmeer (40%) en Uithoorn (34%); ook in het veel verder gelegen Heiloo heeft maar liefst 24% van de inwoners last van ernstige hinder; in Castricum is dat 21%. In gemeenten als Gooise Meren en Weesp is in de afgelopen jaren de ernstige hinder significant toegenomen.[6] Ondertussen zetten inwoners van Utrecht en Gelderland zich schrap vanwege een aangekondigde nieuwe aanvliegroute boven hun hoofd.

4. De ironie wil dat het gros van deze hinder voor de Staat helemaal niet bestaat. Voor zover de Staat zich al rekenschap geeft van de overdaad aan onderzoeken en rapporten, spelen ze geen enkele rol bij het bepalen van het Schipholbeleid. Want daarvoor kijkt de Staat alléén naar de ernstige hinder die, als uitkomst van een ingewikkelde rekensom en op basis van eenzijdige en verouderde gegevens, optreedt in een specifiek, min of meer willekeurig bepaald gebied. De zogenaamde 48dB(A)Lden-contour. Castricum en Heiloo vallen daar helemaal niet binnen. Dat een kwart tot een vijfde binnen die gemeenten ernstige hinder ondervindt, wordt simpelweg van het weegschaaltje van de Staat geschoven. Dit lot treft het grootste deel van de groep

---

[1] Schiphol, 'IenW: krimp Schiphol per 1 november onwaarschijnlijk,' 26 januari 2024, te raadplegen via: https://www.schiphol.nl/nl/jij-en-schiphol/nieuws/ienw-krimp-schiphol-per-1-november-onwaarschijnlijk/.
[2] Pleitnota Staat, gerechtshof Amsterdam, 21 juni 2023 (productie 129 RBV), randnr. 1.4.
[3] Gerechtshof Amsterdam, 7 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1589 , randnr. 4.28 (productie 46 Staat).
[4] Dagvaarding deel 5.4.2.
[5] GGD GHOR Nederland, 'Belevingsonderzoek geluidhinder en slaapverstoring luchtvaart 2020,' 12 juni 2022, (productie 88 RBV), p. 44.
[6] GGD GHOR Nederland, 'Belevingsonderzoek geluidhinder en slaapverstoring luchtvaart 2020,' 12 juni 2022, (productie 88 RBV), p. 16.

mensen die van Schiphol ernstige hinder of slaapverstoring ondervindt. Dat blijkt uit onderzoeken van RIVM en GGD.[7]

5. Ook als we de kunstmatige hinderselectie van de Staat als uitgangspunt nemen, wordt al snel duidelijk dat de doelstelling 'groei gepaard met hinderreductie' volledig is mislukt. Binnen de 48dB Lden-contour bevonden zich in 2018 (het meest betrouwbare referentiekader) volgens de Staat zo'n 173.000 ernstig gehinderden, ruim 21% van de inwoners.[8] Naar schatting 22.000 mensen hadden – binnen dat gebied – naar schatting last van ernstige slaapverstoring. Dat is zo'n 10%. Het aantal ernstig gehinderden binnen de contour is sinds 2004 met maar liefst 60% gegroeid.

6. Ondanks deze feiten houdt de Staat vol dat er, voor wat betreft veiligheid, uitstoot en geluid, sprake is van een "gelijkwaardig beschermingsniveau" ten opzichte van 2003 of zelfs 1995. In de officiële stukken kunt u lezen dat de hinder helemaal niet is toegenomen. Om dat te onderbouwen, toont de Staat zich een waar algebraïsch grootmeester. De directeur van het Milieu en Natuurplanbureau van PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) – dat al die cijfers verzamelt – verzuchtte in 2007 al dat het Schipholbeleid zo ingewikkeld en technisch geworden was dat nog maar een paar mensen in Nederland snappen waar het over gaat.[9] Dat is er sindsdien niet beter op geworden. Reden waarom u en wij nu aan dat selecte clubje mensen zijn toegevoegd.

7. De mensen die *buiten* de door de Staat geselecteerde geluidcontouren wonen en ernstige hinder of slaapverstoring ondervinden, hebben pech. Voor het Schipholbeleid is hun bestaan niet relevant, en de wet biedt hen geen waarborgen om iets tegen de overlast te kunnen beginnen. De mensen die *binnen* de geluidcontouren wonen en ernstige geluidhinder of slaapverstoring ondervinden, hebben ook pech. De wet biedt hen wel waarborgen, in de vorm van grenswaarden op handhavingspunten, maar daaraan liggen diezelfde algebraïsche berekeningen ten grondslag; die bieden in de praktijk evenmin bescherming. En sinds een jaar of 10 wordt de wet zelfs helemaal niet meer toegepast. In afwachting van een nieuwe wet is men alvast méér gaan vliegen, en zijn de hinderbeperkende waarborgen effectief buiten werking gesteld.

8. De gevolgen van dit falend beleid laten zich voelen bij enige honderdduizenden tot zo'n 1,4 miljoen mensen in Nederland.[10] Ernstige hinder en slaapverstoring door Schiphol is een groot persoonlijk èn een groot maatschappelijk probleem. Een probleem dat sinds enige tijd wel wordt onderkend, maar tot op de dag van vandaag niet effectief wordt aangepakt.

---

[7] RIVM rapport 2019-0227, Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid, 2018 (productie 18 RBV); dagvaarding deel 5.4, 5.5.
[8] CvA, randnr. 1.2.10; https://www.clo.nl/indicatoren/nl216105-geluidhinder-schiphol-2004-2018, productie 27 RBV.
[9] Planbureau voor de Leefomgeving, 'Schiphol en de kwaliteit van de Haagse discussie,' 16 november 2007, te raadplegen via: https://www.pbl.nl/publicaties/schiphol-en-de-kwaliteit-van-de-haagse-discussie.
[10] Impactanalyse nieuwe WHO 'Environmental Noise Guidelines', Den Haag: To70 2019 (productie 28 RBV), p. 13, tabel 1.

9. Door het structureel onderschatten van de hinder en slaapverstoring (en de gezondheidseffecten daarvan) en het structureel overschatten van de economische belangen gemoeid met Schiphol, worden de lasten eenzijdig bij de omwonenden gelegd. Het is niet te billijken dat de Staat in zo'n belangrijk dossier de werkelijke hinder nog altijd niet meeneemt. Dat is onzorgvuldig en onrechtmatig. Daar wil RBV met deze procedure verandering in brengen. Omwonenden van Schiphol mogen niet langer de sluitpost zijn..

2 FEITELIJK EN REGELGEVINGS-/BELEIDSKADER

10. Uw rechtbank heeft RBV verzocht om "te specificeren op welk (regelgevings- en/of beleids)kader en welke feitelijke situatie (o.a. welke geluidsmetingen) haar vorderingen betrekking hebben". Het is in de huidige chaos niet eenvoudig om die vraag te beantwoorden.

11. Men zou kunnen zeggen dat we te maken hebben met vier synchrone werkelijkheden.

12. Ten eerste is er de **Wettelijke Realiteit**. Die wordt gevormd door de Wet luchtvaart en het Luchtvaartverkeerbesluit 2008 (hierna gezamenlijk: "de Wet"). Volgens artikel 8.1a lid 2 van de Wet Luchtvaart is het verboden de luchthaven Schiphol in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenindelingsbesluit (LIB) en luchthavenverkeersbesluit (LVB) gelden. In dat LVB moeten volgens artikel 8.17 regels worden gesteld met het oog op de veiligheid, geluid en luchtverontreiniging (lid 1), en worden daartoe grenswaarden vastgesteld (lid 4 en 5). Op grond van artikel 8.22 de Wet luchtvaart schrijft de inspecteur-generaal, zodra hij constateert dat de in artikel 8.17, vierde lid, bedoelde grenswaarden zijn overschreden, maatregelen voor die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden.

13. Het geldende LVB voor Schiphol is het LVB 2008. Op basis van het LVB 2008 en de grenswaarden die daarvoor zijn vastgesteld, kunnen er jaarlijks ongeveer 400.000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden. Dat volgt uit de actualisatie die de Staat daarover heeft laten maken door To70 waar de Staat zich in het hoger beroep van de luchtvaartmaatschappijen ook op heeft beroepen.[11]

14. Maar dat is niet de **Feitelijke Realiteit**. Schiphol heeft haar capaciteitsdeclaratie voor 2024 namelijk vastgesteld op 483.000.[12] De inmiddels verleende (maar volgens ambtenaren "juridisch kwetsbare",[13] en aangevochten) natuurvergunning staat 500.000 vliegtuigbewegingen toe. Daarbij is de Staat dan ook niet uitgegaan van de Wet, maar van het LVB NNHS: de 'Ooit Voorgenomen Wet'. De minister is niet van plan het LVB NNHS nog in te voeren, maar heeft laten weten in plaats daarvan te willen toewerken naar een nieuw normenstelsel in een nieuw LVB. Totdat dat nieuwe LVB is ingevoerd, hanteert de minister niet de Wet maar de Ooit

---

[11] To70, notitie 8 februari 2023, actualisatie effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol (productie 125 RBV), p. 5.
[12] Voor het vliegjaar 2024: van november 2023 tot en met oktober 2024. https://nieuws.schiphol.nl/onder-voorwaarden-minder-piekdrukte-ruimte-voor-483000-vluchten-op-schiphol-in-2024/.
[13] https://schipholwatch.nl/2024/01/12/onthuld-van-der-wals-vijfstappenplan-om-schiphol-aan-rammelende-natuurvergunning-te-helpen/

Voorgenomen Wet. Op basis van die Ooit Voorgenomen Wet heeft de minister onlangs de ILT opnieuw opgedragen om de Wet niet te handhaven.[14] Dat is dan het negende jaar op rij.

15. En dan hebben we ook nog de **Verworpen Realiteit.** Dat is dus in feite niet langer een realiteit. Dat is het geval voor de situatie die de Staat in zijn conclusie van antwoord nog als uitgangspunt heeft genomen. Namelijk het stoppen met 'anticiperend' (niet) handhaven en het invoeren van een Experimenteerregeling tot 460.000 per november 2023. De Staat heeft zijn verweer in belangrijke mate op die plannen gebaseerd.[15]

16. We hebben de Staat bij het Hof Amsterdam ook horen zeggen dat voor het voortzetten van het anticiperend handhaven na november 2023 ""geen enkele juridische rechtvaardiging" meer bestaat,[16] dat doorgaan "onmogelijk" is,[17] en "in strijd met de beginselen van de democratische rechtsstaat".[18] Stoppen met anticiperend handhaven was volgens de Staat dan ook geen keuze, maar een "juridische verplichting",[19] een "juridische realiteit"[20], en "een rechtsfeit dat niet ter discretie aan de Staat is".[21] Verder stelde de Staat dat:

> … gegeven het zwaarwegend belang van omwonenden tot bescherming tegen geluidshinder – niet langer [kan] worden volgehouden dat de belangen van de luchtvaartmaatschappijen bij gedogen zwaarder blijven wegen dan die van omwonenden."[22]
>
> … de wens tot herstel van de rechtspositie van omwonenden daarmee illusoir wordt;[23]
>
> … de rechtsbescherming van de omwonenden effectief wordt uitgeschakeld en dat de Staat mogelijk niet (langer) kan voldoen aan zijn verplichtingen op grond van het EHRM en het Handvest;[24] en dat
>
> … bewoners die zich teweer willen stellen tegen in hun ogen overmatige geluidshinder met lege handen komen te staan en op dit front geen enkele rechtsbescherming meer kunnen genieten;[25]

---

[14] Kamerbrief 14 november 2023 (productie 58 Staat), p. 3.

[15] CvA 4.8.7 e.v.: "De Staat merkt nu reeds op dat met de Experimenteerbepaling (…) de rechtspositie van omwonenden wordt verbeterd. Dat is het geval omdat het anticiperend handhaven wordt beëindigd, hetgeen betekent dat met ingang van 1 november 2023 overschrijding van een grenswaarde in het LVB niet meer is toegestaan. […] Het ILT zal toezien op de handhaving ervan, hetgeen ook de rechtspositie van omwonenden ten goede komt. Ten overvloede merkt de Staat op dat de LT ook bereid is tot handhaving over te gaan."

[16] Pleitnotities Staat hoger beroep kort gedingprocedure (productie 129 RBV), randnr. 7.3; 1.15.

[17] Pleitnota Staat eerste aanleg kort gedingprocedure (productie 127 RBV), randnr. 2.13.

[18] Pleitnotities hoger beroep Staat in kort gedingprocedure (productie 129 RBV), randnr. 3.10.

[19] Spoedappeldagvaarding Staat in kort gedingprocedure (productie 128 RBV), randnr. 5.4.

[20] Conclusie van antwoord Staat in kort gedingprocedure (productie 126 RBV) , randnr. 2.7.6.

[21] Spoedappeldagvaarding Staat in kort gedingprocedure (productie 128 RBV), randnr. 5.9.

[22] Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 5.17.

[23] Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 1.20.

[24] Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 12.2.

[25] Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 12.3.

17. Het was kennelijk voortschrijdend inzicht, want in de conclusie van antwoord stelde de Staat nog dat er "geen gebrek aan rechtsbescherming" zou zijn.[26] Hoe dan ook, het hof Amsterdam gaf de Staat gelijk. Het overwoog dat de Staat terecht had gewezen op het rechtsstatelijke beginsel dat hij gehouden is geldende rechtsregels te handhaven,[27] en dat er geen legitimering meer was voor het 'anticiperend' (niet) handhaven op grond van de Ooit Voorgenomen Wet.[28]

18. Desondanks maakte de minister op 14 november 2023 alsnog bekend de plannen tot nader orde op te schorten.[29] De achtergrond van die beslissing blijkt uit productie 136.[30]

19. Tot de Verworpen Realiteit behoort inmiddels óók het plan van de minister om het aantal vliegtuigbewegingen "terug te brengen tot 440.000 – en niet meer of minder".[31] Dat aantal zou het resultaat zijn van "diverse studies […], gedaan om te komen tot een goede afweging van de betrokken belangen, waaronder die van omwonenden van Schiphol".[32] Maar in de plannen die aan de Europese Commissie zijn voorgelegd, is niet 440.000-en-niet-meer-en-niet-minder, maar 452.500 vliegtuigbewegingen het uitgangspunt.[33]

20. Dat brengt mij tenslotte nog tot de **Denkbare Realiteit.** Dat is de Nog Te Maken Beleidskeuze. In deze categorie valt het voorstel aan de Europese Commissie in het kader van de *Balanced Approach* procedure om het aantal vliegtuigbewegingen op 452.500 vast te stellen.

21. Van belang is hier om op te merken dat, wat de uitkomst in Brussel ook zal zijn, de uiteindelijke keuze om de voorliggende maatregelen door te voeren nadrukkelijk wordt overgelaten aan een nieuw kabinet:

> Na review van de Europese Commissie is het aan het nieuwe kabinet om na afloop van de notificatiefase een definitief besluit te nemen over de implementatie van de nu voorliggende combinatie van maatregelen.[34]

22. De Denkbare Realiteit is dus met onzekerheden doorweven. Des te groter het belang voor omwonenden dat de rechtbank duidelijkheid schept over de te hanteren normen en de te treffen maatregelen.

23. Deze realiteiten spelen alle vier een rol in de vorderingen van RBV. Volgens RBV is de Staat op grond van artikel 8 EVRM/7 EU Handvest en de maatschappelijke betamelijkheid verplicht om te voorkomen dat zoveel van zijn inwoners gezondheidsschade oplopen door vliegtuiglawaai,

---

[26] CvA Staat, randnr. 5.3.33.
[27] Gerechtshof Amsterdam (productie 46 Staat), r.o. 4.27.
[28] Gerechtshof Amsterdam (productie 46 Staat), r.o. 4.27.
[29] Kamerbrief 14 november (productie 58 Staat), p. 1.
[30] Corporate Europe Observatory, How the aviation lobby got the European Commission to derail Dutch flight reduction plans, 22 november 2023 (productie 136 RBV).
[31] CvA randnr. 4.3.4.
[32] Idem.
[33] Notificatiedocument balanced approach (productie 54 Staat), p. 9.
[34] Notificatiedocument balanced approach (productie 54 Staat), p. 9.

als nu in de Feitelijke en de Wettelijke Realiteit het geval is – en in de Denkbare Realiteit nog staat te gebeuren.

24. Bovendien handelt de Staat in strijd met zowel artikel 8 als artikel 13 EVRM door – in zowel de Wettelijke Realiteit als de Denkbare Realiteit, onvoldoende rechtsbescherming te bieden, en die in de Feitelijke Realiteit volledig te ontnemen.

25. Ook los van de fundamentele rechten handelt de Staat in strijd met zijn wettelijke verplichting op grond van de Wet luchtvaart en het LVB, en in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid, door in de Feitelijke Realiteit (i) significant meer vliegtuigbewegingen toe te staan dan binnen die wet passen en door (ii) omwonenden hun rechtsbescherming op basis van die wet te ontnemen en door, zowel in de Feitelijke als in de Wettelijke en de Denkbare Realiteit (iii) de gelijkwaardigheidscriteria op zo'n manier vorm te geven dat er geen enkele beschermende werking meer uitgaat.

26. Het is RBV er vandaag om te doen die normschendingen vastgesteld te zien, en te doen beëindigen of voorkomen. In zoverre is het betoog van de Staat in CvA randnummer 5.1.3 (waarover de rechtbank ook een vraag heeft gesteld) juist, dat het niet noodzakelijk is te beoordelen of het handelen van de Staat een aantal jaar geleden onrechtmatig was. Dat staat er niet aan in de weg dat de lange duur van de schending en de opeenstapeling van ongeregeldheden in – bijvoorbeeld – de conversies van de gelijkwaardigheidscriteria, bijdragen aan de (ernst van de) onrechtmatigheid. Daarin speelt het verleden, juist in dit dossier, wel degelijk een rol.

3 JURIDISCH TOETSINGSKADER

27. Ik zal vandaag hoofdzakelijk refereren aan artikel 8 EVRM. Dat is niet de enige relevante grondslag, maar biedt een concreet toetsingskader dat ook relevant is voor de verplichtingen van de Staat onder artikel 6:162 BW of bijvoorbeeld de onrechtmatige hinder van artikel 5:37 BW.

28. In het bijzonder wijs ik ook op artikel 7 van het Handvest van de Europese Unie, dat op grond van art. 52 lid 3 van het EU Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als art. 8 EVRM. Het Handvest is nog wel van afzonderlijk belang, omdat het voorrang heeft op andere EU-regelgeving. Dat heeft u trouwens ook kunnen lezen in de processtukken van de Staat in het hoger beroep tegen de luchtvaartmaatschappijen.

3.1 Geen terughoudende toets op grond van 6:162 BW of art. 8 EVRM

29. Niet juist is stelling van de Staat, dat de rechtbank artikel 8 EVRM enkel in het kader van die onrechtmatige daad van art. 6:162 BW beoordeelt. De EVRM-rechten bieden immers ook een zelfstandige grondslag, zoals bijvoorbeeld volgt uit de Urgenda-uitspraak.[35]

---

[35] Gerechtshof Den Haag, 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA"2018:2591, r.o. 36; Hoge Raad, 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

30. Oók onjuist is het betoog van de Staat dat u als rechtbank deze kwestie terughoudend zou moeten beoordelen. De rechter dient, juist als het de Staat betreft, vol te beoordelen of de rechten van inwoners worden geschonden. Daartoe zult u zich er onder meer van moeten vergewissen dat in de afweging die de Staat heeft gemaakt, de belangen van omwonenden op voldoende en zorgvuldige wijze zijn meegewogen.

31. Voorop staat dat alléén de Staat een einde kan maken aan de schending die vandaag ter discussie staat. Schiphol kan niet zelfstandig besluiten hoeveel er wanneer gevlogen wordt. We hebben gezien dat ook Schiphol recent juist publiekelijk op meer maatregelen heeft aangedrongen.[36] Het is de Staat die de kaders bepaalt waar burgers mee te maken krijgen. Dat volgt ook uit de bevoegdheden die de Wet luchtvaart de Staat voor Schiphol toebedeelt.[37]

32. Het beeld dat de Staat hier slechts zijdelings betrokken zou zijn is dus niet juist. De Staat doet ten onrechte een beroep op jurisprudentie over Q-koorts en asbest: zaken waarin burgers de Staat verweten dat hij niet méér proactief informerend en regulerend was opgetreden. Dat is hier niet aan de orde, want zonder de inzet van de Staat zou het probleem van omwonenden simpelweg niet bestaan: zonder LVB mag er op Schiphol immers niet gevlogen worden.[38]

33. Dat de Wet luchtvaart de Staat hier een bevoegdheid toekent, waarbij ook het parlement is betrokken,[39] maakt dat niet anders. In een rechtstaat gaat het er juist om, dat die besluitvorming kan worden getoetst.[40] Bovendien leidt dit betoog van de Staat – als het al zou worden gevolgd – veeleer tot de conclusie dat dan toch in elk geval de Wet leidend dient te zijn.

34. Ook op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dient u gewoon vol te toetsen. De Staat doet een beroep op de *margin of appreciation*, de beoordelingsruimte die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens aan lidstaten laat om te bepalen welke maatregelen in hun samenleving noodzakelijk zijn. Dat is iets heel anders dan dat uw rechtbank die beoordelingsruimte aan de wetgever of regering zou moeten verlenen. Dáár gaat de margin of appreciation niet over.

35. Aan de margin of appreciation ligt namelijk ten grondslag dat nationale autoriteiten volgens het Europese Hof *better placed* zijn dan een internationaal gerecht "*to evaluate local needs and conditions".*[41] In de *Handyside*-zaak had het Hof overwogen:

> The Convention leaves to each Contracting State, in the first place, the task of securing the rights and liberties it enshrines. The institutions created by it make their own contribution to this task but they become involved only through contentious

---

[36] Financieel Dagblad, 'We willen geen buikspreekpop van de KLM Zijn', 12 december 2023 (productie 116 RBV).
[37] Artikel 8.3 Wet luchtvaart.
[38] Art. 8 .1a lid 2 Wlv.
[39] CvA, randnr. 5.2.7.
[40] Vgl. rechtbank Den Haag in de door de Staat (CvA 5.2.25) aangehaalde Urgenda-uitspraak (ECLI:NL:RBDHA:2015:7145) in randnr. 4.97: *"De taak om rechtsbescherming te bieden tegen overheden, zoals de Staat, behoort bij uitstek tot het domein van de rechter."*
[41] Case of Hatton and Others v. the United Kingdom, EHRM 8 juli 2003, 36022/97, randnr. 88 en 97, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61188.

> proceedings and once all domestic remedies have been exhausted (Article 26) (art. 26)
>
> These observations apply, notably, to Article 10 para. 2 (art. 10-2). In particular, it is not possible to find in the domestic law of the various Contracting States a uniform European conception of morals. The view taken by their respective laws of the requirements of morals varies from time to time and from place to place, especially in our era which is characterised by a rapid and far-reaching evolution of opinions on the subject. By reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, State authorities are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the exact content of these requirements as well as on the "necessity" of a "restriction" or "penalty" intended to meet them.
>
> Consequently, Article 10 para. 2 (art. 10-2) leaves to the Contracting States a margin of appreciation. This margin is given both to the domestic legislator ("prescribed by law") and to the bodies, judicial amongst others, that are called upon to interpret and apply the laws in force.[42] (onderstreping advocaat)

36. De margin of appreciation van het EHRM ziet dus op het hele nationale rechtsstatelijk systeem, inclusief uw rol als nationale rechter. Nergens zegt of suggereert het Hof dat de nationale rechter marginaal zou moeten toetsen of de wetgever dan wel het bestuur in strijd met EVRM-rechten handelt. Alle uitspraken en literatuur die de Staat in dit verband aanhaalt,[43] heeft betrekking op deze positie van het EHRM; niet die van een nationale rechter. In tegendeel: uit het EVRM vloeit juist voort dat Europese onderdanen een schending van hun fundamentele rechten in volle omvang moeten kunnen voorleggen en laten toetsen.[44] Het EHRM zal – als het zo ver komt – de toets die u als rechter heeft verricht met terughoudendheid beoordelen.

37. Die terughoudendheid van het EHRM wordt overigens kleiner, naarmate de inbreuk intrusiever is.[45] Maar in elk geval betracht het EHRM géén terughoudendheid bij de toets of bij een inmenging voldoende procedurele waarborgen zijn gesteld.[46] Daarbij hecht het hof in het bijzonder aan de "*quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure*".[47] Zie bijvoorbeeld Buckley t. VK:

---

[42] Handyside v. the United Kingdom, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 22, randnr. 48, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499.

[43] CvA Staat randnrs. 5.2.11 t/m 5.2.18.

[44] Zie ook Rechtbank Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865 (SyRi-wetgeving).

[45] Case of Hatton e.a. t Verenigd Koninkrijk, EHRM 8 juli 2003, no. 36022/97, randnr. 102, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61188; Case of Dudgeon v. Verenigd Koninkrijk, EHRM 22 oktober 1981, no. 7525/76, randnr. 52, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57473.

[46] Case of A.-M.V. t. Finland, EHRM 23 maart 2017, no. 53251/13, randnrs. 82-84, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172134.

[47] M.A. t Denemarken, EHRM 9 juli 2021, no. 6697/18, randnr. 148, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-211178 met verwijzing naar Case of Animal Defenders International t. Verenigd Koninkrijk, EHRM 22 april 2013, randnr. 108, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244.

> "76. The Court cannot ignore, however, that in the instant case the interests of the community are to be balanced against the applicant's right to respect for her "home", a right which is pertinent to her and her children's personal security and well-being (see the above-mentioned Gillow judgment, p. 22, para. 55). The importance of that right for the applicant and her family must also be taken into account in determining the scope of the margin of appreciation allowed to the respondent State. Whenever discretion capable of interfering with the enjoyment of a Convention right such as the one in issue in the present case is conferred on national authorities, the procedural safeguards available to the individual will be especially material in determining whether the respondent State has, when fixing the regulatory framework, remained within its margin of appreciation. Indeed it is settled case-law that, whilst Article 8 (art. 8) contains no explicit procedural requirements, the decision-making process leading to measures of interference must be fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8 (art. 8) (see the McMichael v. the United Kingdom judgment of 24 February 1995, Series A no. 307-B, p. 55, para. 87).
>
> 77. The Court's task is to determine, on the basis of the above principles, whether the reasons relied on to justify the interference in question are relevant and sufficient under Article 8 para. 2 (art. 8-2)."[48]

38. Ook hieruit blijkt dat een gedegen rechterlijke toets juist een voorwaarde is om effectief invulling te geven aan de procedurele waarborgen van het EVRM. En dat is eerder deze maand ook door de Hoge Raad bevestigd, toen die overwoog:

> Bij de beoordeling of de inmenging op de in art. 8 lid 2 EVRM vermelde gronden is toegestaan, diende het hof de aangevoerde relevante argumenten betreffende de evenredigheid van de inmenging in detail te onderzoeken en zijn beslissing afdoende te motiveren.[49]

3.2 Stelplicht art. 8 EVRM

39. De rechtbank heeft in dit verband ook een vraag gesteld over de stelplicht van partijen onder artikel 8 EVRM. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat de stelplicht ten aanzien van de inmenging in de door art. 8 EVRM gegarandeerde rechten op RBV rust. Geluidhinder door vliegverkeer wordt door het hof als een inmenging gezien.[50] De Staat heeft de schaal en de ernst van de hinder en slaapverstoring ook niet betwist. RBV heeft dus aan haar stelplicht voldaan.

---

[48] Id. In die zaak oordeelde het Hof overigens dat die procedurele waarborgen in het licht van de beroepsmogelijkheden die klager ter beschikking stonden voldoende waren. Te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58076, randnrs. 76-77.

[49] HR 12 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:25, randnr. 3.2 (*Woonwagenbewoner/Gemeente Haarlem*).

[50] O.m. Case of Hatton e.a. t Verenigd Koninkrijk, EHRM 8 juli 2003, no. 36022/97, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61188, randnr. 118; Zie ook dagvaarding deel 6.1.1.1.

40. Het is dan vervolgens aan de Staat om aan te tonen dat die inmenging op grond van artikel 8 lid 2 gerechtvaardigd is, en dus dat de inmenging bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van bijvoorbeeld het economisch welzijn.[51] Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat

> It is a duty of the respondent State to demonstrate the existence of the pressing social need behind the interference. [52]

41. Aan het noodzakelijkheidsvereiste worden dus wel eisen gesteld. Het Hof heeft daarover gezegd dat:

> The term 'necessary' does not have the flexibility of such expressions as "useful", "reasonable", or "desirable", but implies the existence of a "pressing social need" for the interference in question. [53]

42. Uw rechtbank moet dus kunnen vaststellen dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van omwonenden van Schiphol (i) voorzien is bij wet en (ii) noodzakelijk is met het oog op economisch welzijn. Voor die laatste toets kijkt het hof naar de proportionaliteit en subsidiariteit. U dient de argumenten die RBV aanvoert ten aanzien van de evenredigheid in detail te onderzoeken.[54] Die argumenten zal ik straks benoemen. Daaruit volgt naar de stellige overtuiging van RBV dat de noodzaak van de maatregel door de Staat niet is aangetoond, nee zelfs niet terdege is onderzocht. Die conclusie kan tot geen andere uitkomst leiden, dan dat de Staat handelt in strijd met artikel 8 EVRM.

3.3 De Heathrow-zaak bij het EHRM

43. De Staat zoekt ter onderbouwing van de rechtvaardiging van zijn beleid aansluiting bij de zaak van *Hatton v UK*, over de luchthaven Heathrow.[55] Uit wat ik zojuist hebt gezegd, volgt in elk geval dat deze rechtbank zelfstandig (en vol) zal moeten beoordelen of *binnen de kaders van het Nederlandse rechtsbestel*, de inmenging in de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is.

44. Toch lijkt het zinnig om even bij de Hatton-zaak stil te staan, omdat die zaak op wezenlijke punten verschilde van de situatie waarmee inwoners van Nederland te maken hebben. De Hatton-uitspraak van het EHRM dateert uit 2003 en betreft een verhoging van het aantal nachtvluchten op Heathrow medio jaren negentig. Eerder had een kamer van het EHRM geoordeeld dat het Verenigd Koninkrijk de rechten van artikel 8 had geschonden.[56] De Grand Chamber oordeelde echter anders. Maar liefst negen rechters van het hof waren overigens een

---

[51] Vgl. dagvaarding randnrs. 276, 357.
[52] Case of Piechowicz t. Polen, EHRM 17 april 2012, no. 20071/07, randnr. 212, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110499.
[53] Case of Dudgeon v. Verenigd Koninkrijk, EHRM 22 oktober 1981, no. 7525/76, randnr. 51, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57473.
[54] HR 12 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:25, randnr. 3.2 (*Woonwagenbewoner/Gemeente Haarlem*).
[55] EHRM 8 juli 2003, ECLI:NL:XX:2003:AO0091, *NJ 2004, 207,* m.nt. E.J. Dommering.
[56] EHRM 2 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD003602297, *NJ 2003,* 454, m.nt. E.J. Dommering, aanhef onder '1'.

andere mening toegedaan.[57] Zij benadrukten de hevigheid van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer als het om slaapverstoring gaat.

45. Zoals gezegd laat Hatton zich niet goed met de situatie in Nederland vergelijken. Ten eerste ging het in Hatton om totaal andere hoeveelheden vliegverkeer. De zaak zag op nachtvluchten op Heathrow airport, waarvoor een maximum was (en nog steeds is!)[58] vastgesteld van 2.550 vliegtuigbewegingen voor het winterseizoen en 3.250 voor het zomerseizoen.[59] In Nederland hebben we het over 32.000 of 28.200 nachtvluchten.

46. Ten tweede had in Hatton onderzoek naar de mate van slaapverstoring opgeleverd dat de effecten van het vliegverkeer *verwaarloosbaar* waren. Slechts 2 a 3% van de omwonenden zou een bovengemiddelde slaapverstoring ondervinden.[60] In Nederland heeft alleen al binnen de 40 dB(A) Lnight contour volgens de officiële cijfers ruim 10% van de bewoners last van ernstige slaapverstoring,[61] terwijl we weten dat het grootste deel van de ernstig slaapverstoorden buiten die contour woont.[62] Het percentage ernstig slaapverstoorden rond Heathrow waar het in *Hatton* om ging, geldt hier voor heel Nederland.[63]

47. Voor de kleine groep mensen die wel ernstige hinder ondervonden overwoog het EHRM verder dat zij probleemloos en zonder financieel nadeel konden verhuizen, wat – ten derde – voor de kleine 300.000 mensen die ernstige hinder en/of slaapverstoring ondervinden in Nederland geen reële optie is.

48. Ten vierde was in 1997, toen Hatton bij het EHRM werd aangebracht, nog lang niet bekend wat we inmiddels weten over de schadelijke gevolgen van ernstige hinder en slaapverstoring door vliegverkeer. Ook ten aanzien van de *Heathrow Sleep Study* is later wetenschappelijk aangenomen dat er sprake was van behoorlijke onderwaardering. Dat had onder meer te maken met de beperkte scope van decibellen (meer dan 60dB(A)) en van uren waarbinnen was gemeten (de 'randen van de nacht', waarin de meeste slaapverstoring optreedt, waren niet meegenomen).[64]

49. Ten vijfde zag in 1997 ook de economische situatie er heel anders uit. De Britse economie was zich aan het herstellen van de recessie die in de vroege jaren 90 had plaatsgevonden. De

---

[57] Een verhouding van 14:9; noot E.J. Dommering onder Hatton v UK, NJ 2004, 207, m.nt. E.J. Dommering.
[58] Night Flight Restrictions at Heathrow, Gatwick and Stansted, UK Department of Transport, July 2021, p. 5, te raadplegen via: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60f6b8dcd3bf7f568dc8a594/night-flight-restrictions-at-heathrow-gatwick-and-stansted-decision-document.pdf.
[59] Case of Hatton e.a. t Verenigd Koninkrijk, EHRM 8 juli 2003, no. 36022/97, randnr. 50, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61188.
[60] Case of Hatton e.a. t Verenigd Koninkrijk, EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97, randnrs. 35, 50, 109, 117 te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61188.
[61] Dagvaarding, randnr. 217.
[62] Dagvaarding, randnr. 193-194.
[63] Dagvaarding, randnr. 230: In 2019 waren dat 370.000 mensen (2,6%).
[64] TNO report 2002.027, Sleep disturbance and aircraft noise exposure, Exposure-effect relationships, Date 30 June 2002, h. 2.4. onder verwijzing naar Ollerhead 1992, te raadplegen via: https://www2.vlieghinder.nl/knipsels_pmach/pdfs/0110xx_TNO_Sleep_disturbance_and_aircraft_noise_exposure_effect_rapport3.pdf.

werkloosheid had aan het begin van de jaren negentig een piek vertoond. Alles was gericht op noodzakelijke economische groei.

50. Ten zesde, en ten slotte, blijkt uit Hatton juist opnieuw het belang van een zorgvuldig democratisch proces en procedurele waarborgen, waar het in Nederland zo aan schort. Het Hof overwoog dat:

> in previous cases in which environmental questions gave rise to violations of the Convention, the violation was predicated on a failure by the national authorities to comply with some aspect of the domestic regime. […] This element of domestic irregularity is wholly absent in the present case.[65]

51. Het Schiphol-dossier is in wezen één grote *domestic irregularity*. In elk geval is elke verwijzing van de Staat naar het veronderstelde primaat van de wetgever volstrekt ongepast, zolang de Staat de Wet zelf niet toepast.[66] Evenmin past de Staat een beroep op een Ooit Voorgenomen Wet die dat democratisch proces nooit volledig doorlopen heeft.[67] Hetzelfde geldt natuurlijk voor de Nog te maken beleidskeuze van -wellicht- 452.500 vliegtuigbewegingen, die vooralsnog aan de Europese Commissie en een nieuw kabinet wordt overgelaten.

4 WETTELIJKE GRONDSLAG – *IN ACCORDANCE WITH THE LAW*

52. Dat brengt mij op het vereiste van een wettelijke grondslag.[68] Het is een betrekkelijk eenvoudig maar cruciaal rechtsstatelijk uitgangspunt dat een burger i) moet weten waar hij aan toe is en wat zijn rechten zijn, en i) daarvoor effectief moet kunnen opkomen.

53. In de jurisprudentie van het EHRM betekent dit ten eerste dat het handelen van de autoriteiten een basis moet hebben in de wet.[69] En ten tweede dat die wettelijke grondslag voldoende duidelijkheid moet bieden over de minimale waarborgen die aan individuele burgers worden geboden.

> The expression "in accordance with the law" not only necessitates compliance with domestic law, but also relates to the quality of that law. Consequently, domestic law must indicate with reasonable clarity the scope and manner of exercise of the relevant discretion conferred on the public authorities so as to ensure to individuals the minimum degree of protection to which they are entitled under the rule of law in a democratic society.[70]

---

[65] Case of Hatton e.a. t Verenigd Koninkrijk, EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97, randnr. 120, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61188.
[66] Bijv. CvA randnrs. 5.2.19, 5.2.21.
[67] Vgl. CvA randnrs. 5.2.21 en 5.3.25 m.b.t. de MER bij het LVB NNHS. Vgl. ook CvA randnrs. 5.2.23 m.b.t. de reactie van sommige Tweede Kamerfracties in 2015-2016 op het destijds voorgenomen LVB-NNHS.
[68] Vgl. Dagvaarding deel 7.2.1.
[69] Case of Fernández Martínez t. Spanje, EHRM 12 juni 2014, nr. 56030/07, para. 117, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145068.
[70] Case of Piechowicz t. Polen, EHRM 17 april 2012, no. 20071/07, randnr. 212, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110499.

54. In dit verband heeft het Europese Hof ook duidelijk gemaakt, dat het niet genoeg is als een wet op zichzelf voldoende helder is, maar de interpretatie en toepassing daarvan dat niet zijn.[71]

4.1 De Feitelijke Realiteit is niet '*in accordance with the law*'

55. In Nederland is het zo dat de Wet en de Feitelijke Realiteit twee volstrekt verschillende realiteiten zijn. Dat heb ik hiervoor al uitgelegd, en is ook door de minister in bijvoorbeeld zijn recente beantwoording van Kamervragen door Van Raan onderkend.[72] Dat kan en mag, in een rechtsstaat, tot geen andere conclusie leiden dan dat de inmenging niet bij de wet is voorzien.[73] Los van het feit dat omwonenden aan meer geluidbelasting worden blootgesteld dan de wet toelaat, zijn aan hen ook de wettelijke waarborgen van handhaving op grenswaarden ontnomen.

56. Ondertussen heeft de Staat zelf ook erkend dat daarmee de rechtsbescherming van omwonenden "effectief uitgeschakeld" [74] en "illusoir" is,[75] en dat omwonenden "geen enkele rechtsbescherming meer genieten".[76] Maar anders dan de Staat in zijn conclusie van antwoord nog veronderstelt, komt daaraan voorlopig geen einde. De minister liet de Tweede Kamer inmiddels weten te verwachten dat deze situatie nog tot in elk geval 2025 zal voortduren.[77]

57. Ook de uitwerking van het LVB NNHS is niet voorzienbaar. Dat is in de dagvaarding al uitvoerig toegelicht.[78]

4.2 De Wettelijke Realiteit is niet '*in accordance with the law*'

58. Daarnaast heeft RBV betoogd dat óók als de Staat zich wel aan de geldende wet zou houden, die wet niet voldoet aan de kwaliteitseisen en voorzienbaarheidseisen van het EVRM. Dat komt omdat er geen sprake is van een "gelijkwaardig beschermingsniveau" ten opzichte van de situatie in 2003, die de Wet luchtvaart voorschrijft op het gebied van externe veiligheid uitstoot en geluid. Zoals de Staat terecht opmerkt geldt dit uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming in wezen al sinds 1995.[79]

---

[71] Vgl. ECHR Guide to article 8: "Even when the letter and spirit of the domestic provision in force at the time of the events were sufficiently precise, its interpretation and application by the domestic courts to the circumstances of the applicant's case must not be manifestly unreasonable and thus not foreseeable within the meaning of Article 8 § 2. For instance, in the case of Altay v. Turkey (no. 2), 2019, the extensive interpretation of the domestic provision did not comply with the Convention requirement of lawfulness (§ 57). See also Azer Ahmadov v. Azerbaijan, 2021, §§ 65 et seq. in relation to the tapping of a telephone without a Convention-compliant legal basis". Te raadplegen via: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_8_ENG, r.nr. 20, p. 11.
[72] Vgl. ook antwoord Kamervragen van Raan (productie 138 RBV).
[73] Vgl. dagvaarding deel 7.2.1.1 ('De wet zegt iets heel anders').
[74] Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 12.2.
[75] Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 1.20.
[76] Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 12.3
[77] *Kamerstukken II* 2023-2024, 'Bijlage 2: beantwoording eerste termijn Kamer begrotingsbehandeling IenW 2024,' zie bijv. p. 11, te raadplegen via: https://open.overheid.nl/documenten/dpc-25772a26abc863f850de630aba4c55659d9495fb/pdf.
[78] Dagvaarding, deel 7.2.1.2.
[79] CvA randnr. 1.2.6.

59. Zoals ik aan het begin van mijn pleidooi al heb toegelicht, is die gelijkwaardigheid immers niet meer dan een fictie, gebaseerd op al net zo fictieve rekensommen. Daarbij hanteert de Staat het uitgangspunt dat een toename van het aantal ernstig gehinderden door nieuwe woningen niet ten koste van de luchtvaart mag komen. Die toename wordt simpelweg genegeerd. Dat geldt ook voor de toename van gehinderden buiten de contouren. En voor de toename binnen de contouren, voor zover de hinderbeleving sinds 2002 is veranderd. In de dagvaarding is al uitvoerig bij deze punten stilgestaan,[80] en een aantal ervan zal ik straks nog bespreken. Duidelijk is in elk geval dat bij het berekenen van de gelijkwaardigheid niet het beschermingsniveau van omwonenden (zwaarbelaste woningen, ernstig gehinderden, ernstig slaapverstoorden) wordt gegarandeerd, maar de geluidsruimte van de luchtvaart.

60. Dat geldt voor uitstoot overigens ook, nu daar enkel wordt gekeken naar de uitstoot per gecorrigeerde vliegtuigbeweging, en niet naar de totale uitstoot.

61. Het gevolg is dat de norm steeds inhoudslozer wordt. Dat heeft erin geresulteerd dat in de afgelopen jaren (i) het aantal vliegtuigbewegingen met bijna een kwart is toegenomen;[81] (ii) het aantal ernstig gehinderden volgens officiële cijfers alleen al binnen de contouren met 60% is gestegen,[82] en (iii) het aantal ernstig gehinderden buiten de contouren nog veel groter is geworden,[83] terwijl (iv) er volgens de Staat nog altijd sprake is van een "gelijkwaardig beschermingsniveau".

62. Staatsadviseur To70 adviseert dan ook om de gelijkwaardigheidscriteria maar gewoon helemaal af te schaffen.[84] In een door de Staat overgelegd rapport stelt To70:

> Het woord 'gelijkwaardig' verwijst naar het beschermingsniveau dat door het eerste luchthavenbesluit wordt geboden, gebaseerd op de oorspronkelijke afspraak, die hoorde bij de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, daterend van 1995. Het gelijkwaardigheidsbeginsel is opgenomen in de Schipholwet van 2003. De criteria zijn in de loop van de decennia daarna diverse keren herzien. <u>De huidige gelijkwaardigheidscriteria zijn in de praktijk nauwelijks meer terug te voeren op de afspraak uit 1995 en het beschermingsniveau van het eerste luchthavenbesluit, omdat in de tussentijd de politieke afspraken, de gebruikte indicator en de rekenmethode zijn herzien. Ook het woningbestand is aan wijzigingen onderhevig geweest.</u>
>
> <u>Doordat de gelijkwaardigheidscriteria nauwelijks terug te voeren zijn op de oorspronkelijke historische afspraken, is het geen transparant systeem meer voor omwonenden.</u> Ook in het RIVM-rapport over de gelijkwaardigheidscriteria (analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol', RIVM-briefrapport 2020-0219, 2021) wordt geconcludeerd dat de wijzigingen in de gelijkwaardigheidscriteria en de gevolgen daarvan nauwelijks te volgen zijn, en dat de modellen vaak niet met actuele cijfers

[80] Dagvaarding 3.3.4.
[81] Dagvaarding deel 3.1.2.
[82] Dagvaarding deel 5.4.2.
[83] Dagvaarding deel 5.5.
[84] Rapport to70, 'Mogelijkheden individuele bescherming' (productie 52 Staat), p. 48.

werken, bijvoorbeeld van het aantal woningen. Daarbij komt dat inhoudelijk deze historische criteria in de praktijk geen bescherming bieden, daardoor voor omwonenden eerder verwarrend zijn (schijnbescherming) en de invoering van andere opties in de weg staan.[85]

63. De Staat zelf is in de conclusie van antwoord in het geheel niet op deze punten ingegaan.

64. Naast de norm, is ook de uitwerking van die norm voor individuele omwonenden onvoorzienbaar. De grenswaarden zijn immers niet meer dan een jaarlijkse totaalhoeveelheid geluid, die een individu geen enkel handvat biedt over wanneer, hoe vaak en welke mate van lawaai hij zal moeten dulden.

5 ONVOLDOENDE RECHTSBESCHERMING

65. Het gevolg is dat omwonenden die ernstige hinder of slaapverstoring ondervinden door Schiphol, met lege handen staan.

66. Dat was zo onder het LVB 2008, omdat van de grenswaarden geen enkele bescherming uitging. Er ligt geen norm in besloten die een directe relatie met de hinder heeft. De grenswaarden verschillen per handhavingspunt soms meer dan 5dB(A) Lden of Lnight. Bovendien bevinden zich de 48dB Lden contour nog maar 35 handhavingspunten, en op de 40 dB Lnight contour nog maar 25. De bescherming daarvan neemt af naarmate men verder van een handhavingspunt woont, terwijl dat dus helemaal niets zegt over de hoeveelheid geluidsoverlast die men te dulden heeft.

67. En dat is ook zo in de Feitelijke Realiteit, omdat bij een overschrijding van de grenswaarden helemaal niet gehandhaafd wordt mits conform de voorkeursregels van de Ooit Voorgenomen Wet wordt gevlogen. Daarin werd de individuele rechtsbescherming helemaal afgeschaft. Sowieso rapporteert het ILT rapporteert pas achteraf, dus voordat met een handhavingsprocedure is doorlopen, is men gemakkelijk een gebruiksjaar verder.

6 GEEN *FAIR BALANCE*

68. Als een inmenging niet is voorzien bij wet, is daarmee de onrechtmatigheid gegeven. Aan de beoordeling van de vraag of de inmenging wel evenredig is, hoeft dan niet te worden toegekomen.[86]

69. Voor zover de evenredigheid wel moet worden beoordeeld, ligt – zoals gezegd – het bewijsrisico bij de Staat. Het is niet aan de rechter om een eigen weging van belangen in de plaats van die van de Staat te stellen. Wel moet de rechter vol kunnen beoordelen of de Staat redelijkerwijs tot zijn belangenafweging heeft kunnen komen, en daarbij de verschillende belangen in voldoende mate en kenbaar heeft betrokken.

---

[85] Rapport to70, 'Mogelijkheden individuele bescherming' (productie.52 Staat), pp. 32-33.
[86] M.M. t. Nederland, EHRM 8 april 2003, no. 39339/98, randnr. 46, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61002 ; Case of Solska and Rybicka t. Polen , EHRM 20 december 2018, nos. 30491/17 en 31083/17, randnr.129, te raadplegen via: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186135.

70. Een analyse van de argumenten van de Staat laat zien dat de Staat (i) de ernstige hinder en slaapverstoring van omwonenden structureel heeft onderwogen, terwijl hij (ii) het economische belang van (meer) vliegverkeer structureel heeft overwogen en hij (iii) in feite tussen die belangen nooit een werkelijke afweging heeft gemaakt.

71. Sinds 2002 vormt immers de 'gelijkwaardige bescherming' van de Wet luchtvaart het uitgangspunt. Zolang die fictieve berekeningen kloppen, gaat de Staat ervan uit dat de balans nog hetzelfde is als die (beweerdelijk) was in 2002. Dat dat onterecht is, heb ik al toegelicht. Bovendien strookt deze fictie niet met de Feitelijke Realiteit. Bij de latere plannen om het vliegverkeer op 440.000 vast te stellen, vormde de hinder in het geheel geen wegingsfactor. Voor dat doel werd simpelweg aangenomen dat (per saldo) minder hinder beter is, maar niet: hoe de ernst van de hinder zich tot de noodzaak van een bepaald aantal vliegtuigbewegingen verhoudt.[87]

72. Ik merk bij voorbaat op, dat de vraag of sommige mensen zelf de keuze hebben gemaakt om in de buurt van Schiphol of één van de aan- en uitvliegroutes te komen wonen, geen rol speelt bij deze evenredigheidsvraag. Dat ontslaat de Staat immers niet van zijn maatschappelijke zorgplicht, of zijn verplichtingen op grond van artikel 8 EVRM. (De door de Staat genoemde *Podelean*-zaak betrof een volstrekt andere, particuliere situatie).[88] Dat is zeker zo nu de kern van het verwijt juist erin schuilt, dat het zich door omwonenden niet laat voorzien wanneer en waar zij weke mate van ernstige hinder of slaapverstoring te duchten hebben. Zo kregen wij berichten van mensen in Aalsmeer, waar de geluidhinder in korte tijd enorm is toegenomen, maar ook uit Castricum en Heiloo, waar men toch zeker niet gedacht zou hebben 'in de buurt van Schiphol' te gaan wonen.[89] Overigens is voor veel mensen in Nederland 'vrije woningkeuze' sowieso een nogal relatief begrip.

6.1 De ernst en omvang van de hinder

73. In de dagvaarding is al uitvoerig op de ernst en omvang van de hinder ingegaan. Die stellingen zijn, voor de goede orde, door de Staat niet betwist. Ik zal daar vandaag dus relatief kort over zijn en vooral aandacht besteden aan relevante ontwikkelingen.

74. Ik benadruk op deze plaats nog wel, dat het bij hinder niet alleen om ergerlijke overlast gaat. Het gaat, zeker bij ernstige hinder en slaapverstoring, om gezondheidseffecten die schadelijk zijn en ook tot ziekte kunnen leiden. [90] De waarschijnlijkheid dat dat gebeurt, vormt de basis voor de sterke aanbevelingen van de WHO. Ook de GGD heeft opgeroepen om naar die normen

---

[87] Dagvaarding, randnr. 564; Nota ter bespreking d.d. 13 mei 2022 (productie 78 RBV), p. 12.
[88] CvA randnr. 5.3.6.
[89] Dagvaarding deel 5.4.1.1.
[90] Dagvaarding deel 5.2; SciTechDaily, 'New Study: aircraft noise can damage the heart,' 24 november 2023 (Productie 105 RBV).

toe werken.[91] En het RIVM deed niet voor niets de uitdrukkelijke aanbeveling om gezondheid als doelstelling te betrekken in het Schipholbeleid.[92]

75. Deze ziektelast en risico's moeten in elk geval worden meegewogen in de balansoefening van de Staat. Maar dat gebeurt vooralsnog niet. U zult er vruchteloos naar zoeken in de producties.

76. RBV heeft als productie een video overgelegd waarin professor Erik Scherder uitlegt hoe geluidhinder tot stress en – uiteindelijk – mogelijk hart- en vaatziekten leidt.[93] We laten die omwille van de tijd vandaag niet zien, maar ik nodig de rechtbank graag uit om die video, die speciaal voor RBV is opgenomen, nog wel te bekijken.

6.1.1 De hinder overschrijdt ruimschoots de normen die gezondheidskundig toelaatbaar zijn

77. Bij het in kaart brengen van de hinder en slaapverstoring gaat de Staat uit van ficties die tot een schromelijke onderschatting leiden. Ik heb daar al het een en ander over gezegd, en zal daar zo nog wat aan toevoegen.

78. Maar ook als we puur op de cijfers van de Staat afgaan, moet de conclusie zijn dat de balans zoek is. Volgens de Staat ging het in 2018 om zo'n 173.000 ernstig gehinderden, op in totaal 819.000 inwoners binnen de 48dB Lden contour. En van de 220.000 inwoners binnen de 40 dB Lnight contour waren er 22.000 ernstig slaapverstoord. Dat betekent dat dus zo'n 21% van de inwoners binnen die contouren ernstig gehinderd was, en 10% met ernstige slaapverstoring kampte. Dat is het dubbele tot het driedubbele van de benchmark die de WHO met het oog op *relevant risk increase* hanteert.[94]

6.1.2 De werkelijke hinder wordt ernstig onderschat

79. Dat is des te schokkender als we ons realiseren dat het werkelijk aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden in werkelijkheid veel groter is.[95] In aanvulling op de dagvaarding maak ik daarover nog een paar opmerkingen.

6.1.2.1 BR relaties: GES 2002 achterhaald

80. Ten eerste gaat de Staat in zijn berekeningen uit van een verouderde blootstellings-respons-relatie uit 2002.[96] Dat volgde al uit een RIVM-rapport uit 2020.[97] De Staat stelt in zijn conclusie van antwoord dat het RIVM genuanceerder is dan RBV doet voorkomen.[98] Maar de Staat heeft

---

[91] GGD GHOR Nederland, 'Belevingsonderzoek geluidhinder en slaapverstoring luchtvaart 2020,' 12 juni 2022, (productie 88 RBV, p. 48.
[92] RIVM rapport 2019-0227, Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid, 2018 (productie 18 RBV), p. 126.
[93] Video Eric Scherder over de effecten van geluidshinder (productie 104).
[94] Namelijk respectievelijk 10% en 3%; WHO Environmental Noise Guidelines 2018, productie 20 RBV.
[95] Dagvaarding deel 5.4-5.5.
[96] Dagvaarding deel 5.4.1.2.
[97] Dagvaarding, randnr. 199.
[98] CvA, randnr. 1.3.18.

nu zelf een RIVM-rapport uit 2023 in het geding gebracht waarin expliciet wordt geconcludeerd dat:

> de blootstelling-responsrelatie voor Schiphol uit 2002 geen goede beschrijving meer is voor de huidige relatie tussen vliegtuiggeluid en hinder en slaapverstoring rond Schiphol. […] Meer omwonenden van vrijwel alle luchthavens ervaren bij dezelfde hoeveelheid geluid in 2020 meer ernstige hinder en ernstige slaapverstoring dan in 2002.[99]

6.1.2.2 De meeste hinder wordt genegeerd

81. Ten tweede is de beperking tot de contouren onterecht, nu bekend is dat (veruit) de meeste hinder niet binnen, maar buiten die contouren wordt ervaren.[100] Daar zit dus ook een aanzienlijk deel van de gezondheidsschade.

82. In elk geval weten we dat, zelfs uitgaande van de verouderde GES 2002, het aantal gehinderden dat wordt blootgesteld aan een hogere geluidbelasting dan 45 dB Lden volgens To70 246.000 bedraagt.[101] Dat is bijna 45% meer dan de 173.000 waar de Staat van uitgaat.[102]

83. Voor de Staat zijn alle gehinderden buiten de contouren non-existent. De Staat zegt in de conclusie van antwoord wel óók met hen rekening te gehouden, maar maakt niet duidelijk hoe. In hoofdstuk 3.2 over hinderregulering in de conclusie van antwoord van de Staat is ook niets te vinden dat deze stelling ondersteunt.

6.1.2.3 Intersectiestarts worden genegeerd

84. Een andere feitelijke werkelijkheid die de Staat niet in zijn weging van de hinder betrekt, zijn de intersectiestarts.[103] Uit een recent rapport van To70 blijkt dat er bij de geluidberekeningen van wordt uitgegaan dat altijd wordt gestart van de kop van de baan. De geluidsniveaus van een intersectiestart zijn bij een intersectiestart op korte afstand na de baan circa 2 tot 5 dB, en op circa 6 km van de baan 1,5 dB hoger.[104] Dit verschil van 1,5 dB is volgens To70 nauwelijks nog waarneembaar.[105] Maar aangezien het 25% tot 40% van de starts betreft, zou het verschil wel in de *berekeningen* van de geluidsbelasting moeten terugkomen. Dat is niet het geval. En zo wordt opnieuw een grotere capaciteit gefaciliteerd die niet in de hinderberekening wordt meegenomen.

---

[99] RIVM, 'Relaties vliegtuiggeluid – hinder en slaapverstoring 2020,' 21 februari 2023 (productie Staat 10), p. 3.
[100] Dagvaarding 239 e.v.
[101] Conclusie van antwoord, 4.2.4 onder verwijzing naar To70, Impactanalyse nieuwe WHO Environmental Noise Guidelines, 2019 (productie 28 RBV) pp. 13-14.
[102] Conclusie van antwoord, 1.2.10.
[103] To70, 'Intersectiestarts Schiphol: feitenonderzoek,' maart 2023 (productie 107 RBV).
[104] To70, 'Intersectiestarts Schiphol: feitenonderzoek,' maart 2023 (productie 107 RBV), p. 5.
[105] To70, 'Intersectiestarts Schiphol: feitenonderzoek,' maart 2023 (productie 107 RBV), p. 5.

6.1.2.4 Er is een directe relatie tussen vliegtuigbewegingen en hinder

85. Een ander punt dat in de afwegingen van de Staat onvoldoende wordt meegenomen, is de directe relatie tussen de hoeveelheid vliegtuigbewegingen en de hoeveelheid hinder. De Wet en het beleid nemen als uitgangspunt dat die hinder *alléén* wordt veroorzaakt door het gemiddelde geluid: als de gemiddelde geluidbelasting minder wordt, bijvoorbeeld omdat vliegtuigen stiller worden, dan is er dus ook minder hinder. In het verleden is de 'ruimte' die zo door stillere vliegtuigen of betere aanvliegroutes ontstond, steevast opgevuld met meer vliegtuigen (waarbij in de fictieve berekeningen van de Staat de hinder dus gelijk bleef).

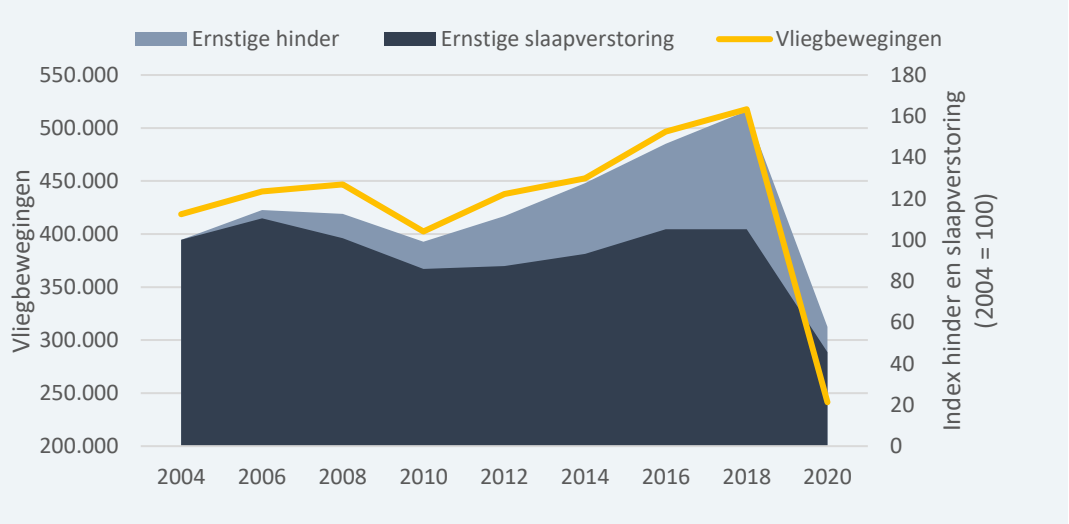
86. Maar zoals ik al heb uitgelegd, is de hinder helemaal niet gelijk gebleven. We weten namelijk al lang – en ook de Staat weet – dat er veel méér factoren voor hinder verantwoordelijk zijn, zoals piekbelasting, een gebrek aan rustperioden, de tijdstippen waarop gevlogen wordt. [106] Die omstandigheden worden niet meegewogen, maar hebben wel tot gevolg dat bij méér vliegtuigbewegingen ook de hinder groter wordt.

87. Dit sluit aan bij wat wel de Alders-paradox wordt genoemd. Alders omschreef al in 2019 dat stillere vliegtuigen niet leiden tot minder overlast.[107] Ten eerste omdat de verschillen op zulke grote hoogte voor omwonenden niet of nauwelijks waarneembaar zijn.[108] En ten tweede, omdat de gewonnen ruimte steevast wordt opgevuld met méér vliegverkeer:

> Een belangrijk probleem dat zich voordoet is dat hinderbeperking die de luchtvaartsector realiseert door steeds minder geluidsproducerende vliegtuigen nauwelijks of niet waarneembaar is op de hoogte, vooral in het binnengebied, waarop de vliegtuigen passeren. Ieder individueel vliegtuig produceert daarbij voor de omwonende een buitengewoon hoog geluidvolume. Voor de collectieve geluidsberekening in het stelsel van gelijkwaardigheid maakt deze reductie wel degelijk uit. Zij leidt namelijk tot een verdere volumegroei [...]. <u>Daarmee is dus de paradox gecreëerd dat een geluidsreductie leidt tot een aanzienlijke volumestijging en daarmee gepaard gaande overlast in het binnengebied, zonder dat dat de omwonenden daar iets merken van de hinderafname. Integendeel, hun woonklimaat wordt ernstig geschaad</u>. [109]

[106] Vgl. deel. 5.4.1.3 dagvaarding.
[107] Brief Hans Alders 30 januari 2019 (productie 101 RBV), p. 3.
[108] Vgl. ook productie 103 RBV, Trouw "vliegtuigen worden stiller maar omwonenden van Schiphol merken daar nauwelijks iets van", 28 januari 2022.
[109] Brief Hans Alders 30 januari 2019 (productie 101 RBV), p. 3.

88. Een visuele weergave van de ontwikkeling van vliegverkeer, ernstige hinder en ernstige slaapverstoring maakt dit in een oogopslag duidelijk:



Het berekend aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden binnen de contouren (uitgedrukt in een index t.o.v. 2004) per twee jaar.[110]

89. De recente uitkomsten van het Project Samen Meten van Vliegtuiggeluid mogen dan ook geen verrassing heten:

> De belangrijkste conclusies zijn:
>
> Hinder onder vliegroutes in de Schipholregio wordt niet alleen veroorzaakt door het geluidniveau, maar ook door aantallen vliegbewegingen, vluchtblokken (aantal en duur) en totale rust tussen deze vluchtblokken. Vooral het aantal passages boven de 75 dB(A) is van belang.
>
> Uit het kwalitatieve onderzoek brachten verschillende personen naar voren dat hun leven sterk beïnvloed of zelfs ontwricht wordt door vliegtuiggeluid.
>
> Een derde deel van de Nederlandse bevolking is geluidgevoelig. Voor hen geldt dat vliegverkeer al veel eerder hinder veroorzaakt. Ook uit de statistische analyses komt naar voren dat vliegtuiggeluid een sterkere impact heeft op geluidgevoeligen.
>
> De objectieve indicatoren laten zien dat dit niet alleen de beleving is, maar dat geluidgevoeligen geverifieerde passages sterker waarnemen. Omdat dit een grote groep betreft, verdienen geluidgevoeligen meer aandacht bij het bepalen van het beschermingsniveau.

[110] Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer/verkeer/vliegbewegingen l (vliegbewegingen) en https://www.clo.nl/indicatoren/nl216106-geluidhinder-schiphol-2004-2020 (hinder/slaapverstoring).

> In een vervolgonderzoek zou datakwaliteit verder geoptimaliseerd kunnen worden door geluidmeters nog zorgvuldiger te plaatsen, waardoor vliegtuiggeluid beter geïdentificeerd kan worden.[111]

90. De Staat heeft deze uitgangspunten onderkend,[112] maar op geen enkele wijze *meegewogen*. De enige hinder die de Staat in zijn afweging betrekt, is de berekende, naar tijd en plaats gemiddelde geluidbelasting per etmaal of nacht, binnen de contouren.

6.1.3 'Hinderbeperkende' maatregelen sorteren geen effect

91. De Staat noemt in de conclusie van antwoord nog een aantal hinderbeperkende maatregelen die hij zou hebben genomen. Uit de cijfers blijkt dat die maatregelen niet het gewenste effect hebben gesorteerd. Dat betekent, zoals de Staat zelf ook heeft onderkend,[113] dat gekeken moet worden naar andere manieren om te zorgen dat de ernstige hinder afneemt. Er is inmiddels genoeg ervaring opgedaan om te mogen concluderen dat dat alléén kan door een reductie van het vliegverkeer. Dat is ook niet voor niets de conclusie die minister Harbers bereikte toen hij zijn nieuwe plannen aankondigde.

92. Over de door de Staat omschreven maatregelen, plannen en convenanten nog wel even dit. Schiphol-directeur Ruud Sondag liet al weten:

> De sector is gewend in achterkamertjes oplossingen te bedenken die uiteindelijk onvoldoende concreet zijn.[114]

93. De plannen kenmerken zich door een hoog gehalte aan vaag- en vrijblijvendheid, en een gebrek aan meetbaar resultaat waar de omwonenden iets van merken.

    a. Zo is de belofte van 5% hinderreductie in de 48 Lden-contour in het *Hinderconvenant* nooit nagekomen.

    b. Het *Uitvoeringsplan Hinderreductie* (niet een plan van de Staat maar van Schiphol en LVNL) bevat in het geheel geen concrete maatregelen en heeft niet het vertrouwen van bewoners in de ORS.[115] De Staat beweert dat To70 de effectiviteit van die maatregelen heeft onderzocht,[116] maar in werkelijkheid onderzocht To70 in die Quickscan uitsluitend het 'ambitieniveau' en de 'verwachte effecten' van het plan.[117]

    c. Van de voorwaarden die aan de KLM steun werden verbonden om de hinder met 2% te doen afnemen, hebben we nooit meer iets mogen vernemen. De Staatsagent voor KLM

---

[111] Webpagina Project Samen Meten van Vliegtuiggeluid, september 2023 (productie 108 RBV), p. 5-6 onder 'conclusies en aanbevelingen.'
[112] Notificatiedocument Balanced approach (productie 54 Staat), p. 7).
[113] Notificatiedocument Balanced Approach (productie 54 Staat), p. 7.
[114] NRC, 'Schiphol wil privéjets en nachtvluchten afschaffen,' 3 april 2023 (productie 117 RBV), p. 3.
[115] Bewoners omgeving Schiphol, 'minder Hinder Schiphol?' 11 april 2021, te raadplegen via: https://www.bewonersomgevingschiphol.nl/standpunt/minderhinderschiphol/.
[116] CvA randnr. 3.3.10.
[117] To70, ' Quickscan hinderreductieplan 'minder hinder Schiphol,' (productie 23 Staat)p. 3.

stelde in zijn derde voortgangsrapport nog vast dat dat de minister deze voorwaarden nog niet had geoperationaliseerd, hoewel dat wel nodig was om monitoring mogelijk te maken.[118] In het vierde voortgangsrapport komt het onderwerp helemaal niet meer ter sprake. [119]

d. De geluidsisolatiemaatregelen worden veel te beperkt aangeboden om werkelijk verlichting te kunnen bieden.[120] Of al genomen geluidsisolatiemaatregelen wèl enig effect hebben gesorteerd, kan niet worden vastgesteld;[121] dat heeft de Staat ook niet gemeten.[122]

6.2 Geen economische noodzaak

94. Het is aan de Staat om aan te tonen dat de huidige en geplande omvang van (het vliegverkeer van en naar) Schiphol met de bijbehorende hinder en slaapverstoring wordt gerechtvaardigd door een dwingende maatschappelijke behoefte, de *pressing social need*.

95. Laat ik eerst verduidelijken dat als we het hebben over aantallen vliegtuigbewegingen in het handelsverkeer, de privéjets daar niet onder vallen. Die vallen dus buiten de begrenzing op 500.000, 440.000 / 452.500. De Staat heeft het belang daarbij nergens onderbouwd, terwijl het in 2022 om 22.372 vliegtuigbewegingen ging.[123]

96. Verbondenheid met andere landen brengt voordelen met zich mee, dat ontkent RBV niet. Maar welke omvang van luchthaven Schiphol heeft welke voordelen voor Nederland? En wanneer wegen die voordelen niet meer op tegen de nadelen die ermee gepaard gaan? Die basale vragen moeten door de Staat ten minste worden beantwoord. Dat doet hij niet. Daarvoor loop ik graag even langs wat de Staat heeft gedaan en niet gedaan om die 'pressing social need' in kaart te brengen en vervolgens ook af te wegen tegen de negatieve gevolgen die daarmee gepaard gaan.

6.2.1 De beslissing om te krimpen naar 440.000 komt voort uit juridische noodzaak, niet uit een belangenafweging

97. Ik begin bij de meest recente belangenafweging die de Staat gemaakt heeft, en die ten grondslag ligt aan zijn verweer in de conclusie van antwoord. En dan heb ik het natuurlijk over het kabinetsbesluit van juni 2022 om te krimpen naar 440.000 vliegtuigbewegingen. Het eerste krimpbesluit in de geschiedenis van Schiphol.

---

[118] Rijksoverheid, 'Derde voortgangsrapport staatsagent,' 23 juni 2022, te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/23/derde-voortgangsrapportage-staatsagent, p. 15.

[119] Rijksoverheid, 'Vierde voortgangsrapport staatsagent KLM,' 25 januari 2023, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/25/vierde-voortgangsrapportage-staatsagent-klm

[120] Vgl. Parool, 'Wordt de geluidsisolatie rond Schiphol te karig', 18 februari 2023 (productie 109 RBV); CvA randnr. 4.6.4.

[121] AT Osborne, ; Beleidsevaluatie Gis-3: eindrapportage 5 juli 2013, (Productie Staat 16), pp. 6 en 7.

[122] AT Osborne, ; Beleidsevaluatie Gis-3: eindrapportage 5 juli 2013, (Productie Staat 16), p. 7.

[123] NH Nieuws, 'Privéjets populair', 13 december 2022 (productie 106 RBV).

98. Hiervóór is al toegelicht dat – ondanks de zorgvuldige voorbereiding die volgens de Staat resulteert in niet meer en niet minder dan 440.000 vliegtuigbewegingen - het uiteindelijke voorstel van de Staat geen 440.000 maar 452.500 vliegtuigbewegingen betreft.[124]

99. Een onbegrijpelijke stap. Want als alle argumenten van de Staat hierover worden gevolgd, en we gaan ervan uit dat die beslissing inderdaad is gemaakt op basis van een deugdelijke belangenafweging: waarom is dat plan dan alweer verlaten? Welk gedetailleerde onderzoek ligt er ten grondslag aan de beslissing om de ondergrens van 440.000 omhoog te schroeven naar een voorstel voor 452.500 bij de Europese Commissie?[125] En hoe legt de Staat uit dat er in het gebruiksjaar 2023/2024 ruimte is om te groeien naar 483.000? Eerder noemde de Staat de groei vanaf 440.000:

> eerder een nice to have voor het vestigingsklimaat dan een must have. […] Het grootste deel van de bijna 60 duizend extra vluchten vanaf 2014 (bijna 14+%) tot aan de uitbraak van Covid-19 is ingezet op reeds bediende routes.[126]

100. Hoe dan ook kunnen we dus vaststellen dat er volgens de Staat geen economische noodzaak is voor meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen. Een 'nice to have' is daarvoor volgens het EHRM immers niet voldoende.[127]

101. RBV heeft in de dagvaarding al toegelicht dat ook het getal 440.000 niet deugdelijk is onderbouwd.[128] Het enige dat de Staat daartegenin lijkt te brengen, is dat het nu eenmaal een moeilijk vraagstuk is dat omgeven is door veel onzekerheid.[129] Dat klopt, maar des te belangrijker is het dat de Staat zijn besluitvorming hierover logisch en inzichtelijk maakt. Dat is ze niet.

102. In de dagvaarding is al uiteengezet dat de "afweging" van de Staat niet bedoeld was om te komen tot een werkelijke weging van belangen, maar om een oplossing te vinden voor de juridische onhoudbaarheid van een probleem dat hij zelf heeft laten ontstaan: het voortdurende anticiperend (niet-)handhaven en het ontbreken van de natuurvergunning.[130] Dat volgt ook met zoveel woorden uit een van de bijlagen van het krimpbesluit. In de oplegnotitie bij de bestemmingenanalyse staat dat:

---

[124] CvA randnr. 4.3.4. Hiervoor: pleitnota onderdeel 2.
[125] Notificatiedocument balanced approach (productie 54 Staat), pp. 39-40.
[126] Bestemmingenanalyse adequate bereikbaarheid IenW (Bijlage 3A bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022) (Productie 77 RBV), pp. 9-10.
[127] Vgl. Hiervoor, 3.2. Vgl. Ook Spoedappeldagvaarding kort geding de Staat / KLM c.s. (productie 128 RBV) randnr. 5.17: "het anticiperend handhaven kan voortduren tot 1 november 2023, maar daarna - gegeven het zwaarwegende belang van omwonenden tot bescherming tegen geluidshinder - kan niet langer worden volgehouden dat de belangen van de luchtvaartmaatschappijen bij gedogen zwaarder blijven wegen dan die van omwonenden".
[128] Dagvaarding, deel 9.2 (randnrs. 569-586).
[129] CvA randnrs, 4.3.8 – 4.3.14.
[130] Dagvaarding, deel 9.1 en randnr. 524

> 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.[131]

103. De bandbreedte van 400.000-440.000 was dus niet het resultaat van een analyse of berekening. Het resultaat stond allang vast. De achtergrondnotitie proportionaliteit laat zien dat de Staat er destijds vanuit ging dat er "zonder vlootvernieuwing t/m 2023 ca. 400.000 – 440.000 vliegbewegingen mogelijk zijn".[132] Vervolgens is dat als uitgangspunt genomen, en is de economische kant erbij "berekend". Het "resultaat" van de bestemmingenanalyse is een doelredenering pur sang; geen deugdelijke belangenafweging in de zin van art. 8 EVRM.

104. Dat verklaart ook de opmerkelijke keuzes die in de "analyse" gemaakt zijn, en die deels al in de dagvaarding zijn omschreven. Waarbij omwille van "onzekerheid" en het niet nader onderbouwde "belang van Schiphol voor Nederland" het aantal telkens werd opgehoogd tot een bandbreedte van precies 400.000 – 440.000.

105. Zoals i) de aanname dat de Nederlandse economie baat heeft bij directe verbindingen met steden waar dezelfde zakelijke kantoren gevestigd zijn, terwijl die aanname door deskundigen "(sterk) arbitrair en moeilijk te objectiveren" wordt genoemd.[133]

106. En ii) de keuze om voor het aantal noodzakelijke vluchten het gemiddelde te nemen tussen het scenario dat de Staat nodig acht (adequate verbondenheid met de GaWC-bestemmingen uit 2019) en het maximum-scenario dat ook door de Staat onaannemelijk en niet nodig wordt geacht, namelijk verbondenheid met álle GaWC-bestemmingen.[134] Het aantal "noodzakelijke" vluchten komt door die keuze niet uit op 296.000 maar op 361.000. De deskundigen noemden dit "niet noodzakelijk een goed onderbouwde manier". De Staat zelf weet die vreemde benadering ook niet anders te verdedigen dan met "het politiek belang dat wordt gehecht aan de hub-functie in het coalitieakkoord".[135]

107. Ook iii) het feit dat de Staat op geen enkele manier rekening houdt met vervangende treinverbindingen laat zich verklaren door het feit dat de uitkomst kennelijk al vast stond. Het ging immers helemaal niet om het bepalen van de noodzakelijke bereikbaarheid, maar om het stoppen met anticiperend handhaven. In de conclusie van antwoord wordt opgemerkt dat de vervanging van 50.000 vluchten niet reëel is, maar de Staat gaat ook niet in op wat wèl realistisch

---

[131] Oplegnotitie behorend bij bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid (productie 82 RBV), p. 2.
[132] Achtergrondnotitie proportionaliteit (productie 76 RBV), p. 2.
[133] Dagvaarding, deel 9.2, zie ook randnr. 573
[134] Bestemmingenanalyse adequate bereikbaarheid IenW (Bijlage 3A bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022) (productie 77 RBV), p. 9.
[135] Verslag van de bespreking van de analyse over het benodigde aantal vluchtne voor een adequate bereikbaarheid met externe reviewers van CE Delft, Erasmus Universiteit Rotterdam en SEO Economisch onderzoek 13 mei 2022 (productie 27 Staat), pp. 7-8.

zou zijn. De argumenten die de Staat aanvoert om treinverbindingen niet mee te nemen zijn volgens CE Delft in de review in ieder geval "niet overtuigend".[136]

108. En dat volgt ook uit iv) de "empirische check", het eerste moment dat de Staat daadwerkelijk kijkt naar de vraag: wat gebeurt er nou eigenlijk met het netwerk als Schiphol zou krimpen? En welke gevolgen heeft dat? Er wordt aansluiting gezocht bij het verleden: de laatste keer dat er ongeveer 440.000 vliegtuigbewegingen werden uitgevoerd, hadden we eigenlijk bijna net zoveel bestemmingen als bij 500.000. Bijna de volledige groei is ingezet op reeds bestaande bestemmingen.[137] Die krimp heeft dan ook naar verwachting geen negatief effect op de netwerkkwaliteit. Maar, merken de deskundigen terecht op:

> De vergelijking met 440k vluchten in 2014 is willekeurig. Je zou ook kunnen kijken naar het jaartal waarin er 400k vliegbewegingen waren en vermoedelijk hetzelfde concluderen. De vraag van IenW tijdens de sessie naar wanneer 'het omslagpunt' in zicht komt is begrijpelijk, maar niet te beantwoorden zonder heldere, kwantificeerbare criteria voor wat als een 'adequate bereikbaarheid' wordt beschouwd.[138]

109. En daarmee leggen zij precies de vinger op de zere plek: de Staat heeft helemaal niet beoordeeld wat voor Nederland een "adequate bereikbaarheid" is. De deskundigen kunnen daardoor ook niet beoordelen waar "het omslagpunt" is, met andere woorden de "pressing social need". Voor 400.000 vliegtuigbewegingen zien zij in ieder geval eenzelfde rechtvaardiging als voor 440.000.

6.2.2 De hub-functie als randvoorwaarde was een politieke wens, geen noodzaak

110. Uit de Hoofdlijnenbrief en de documenten die ten grondslag liggen aan het krimpbesluit volgt dat de Staat met "adequate bereikbaarheid" en een "toereikend verbindingennetwerk" doelt op het voortbestaan van de hub-functie met het bijbehorende "hoogwaardige netwerk aan bestemmingen wereldwijd". Dat netwerk moet behouden worden. Naar een kleiner netwerk met bijvoorbeeld een kleinere hub is niet gekeken.

111. In de stukken wordt keer op keer verwezen naar de politieke wens in het coalitieakkoord om de hub-functie te behouden. Dat is een randvoorwaarde waarbinnen de 'afweging' gemaakt is. Ik wijs op:

   a. De Hoofdlijnenbrief (in het Coalitieakkoord is afgesproken: […] Die sterke hub-functie willen we behouden");[139]

---

[136] CE Delft, 'Review I&W-notitie bestemmingennetwerk Schiphol, mei 2022 (bijlage 3E bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022) (productie 79 RBV), p. 4.
[137] Bestemmingenanalyse adequate bereikbaarheid IenW (Bijlage 3A bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022) (productie 77 RBV) pp. 9-10.
[138] Verslag van de bespreking van de analyse over het benodigde aantal vluchtne voor een adequate bereikbaarheid met externe reviewers van CE Delft, Erasmus Universiteit Rotterdam en SEO Economisch onderzoek 13 mei 2022 (productie 27 Staat), p. 12.
[139] Hoofdlijnenbrief Schiphol van de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 1.

b. De achtergrondnotitie proportionaliteit ("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);[140]

c. De nota ter bespreking ("het kabinet heeft afgesproken dat er meer aandacht moet gaan naar het verminderen van negatieve effecten […] terwijl tegelijkertijd de hubfunctie moet worden behouden");[141]

112. Een onderbouwing van het belang van die hub-functie zelf is evenwel niet in de afwegingen terug te vinden.

113. In de conclusie van antwoord verwijst de Staat wel weer naar het "algemeen belang dat gediend is bij een goed functionerende nationale luchthaven met hub-functie".[142] Maar ook aan die onderbouwing schort het nogal. De argumenten over de hub worden ontleend aan een SEO rapport uit 2015 over het economisch belang van de hub-functie.[143] De Staat stelt onder verwijzing naar dat rapport dat het wegvallen van de hub-functie een welvaartsverlies van ruim 600 miljoen euro per jaar met zich mee zou brengen door hogere reiskosten en langere reistijden voor passagiers.[144] Wat de Staat nalaat te vermelden is dat uit datzelfde onderzoek blijkt dat het kwantificeren van externe effecten (te weten: geluidseffecten, emissies en externe veiligheid) "buiten de opdracht" viel.[145] Als de Staat wijst op de "welvaartseffecten" van de hub-functie dan laat hij daarbij dus gemakshalve alle negatieve effecten van veel vliegen achterwege.

114. Een rapport van negen jaar oud dat alle negatieve effecten buiten beschouwing laat: vanzelfsprekend kan op basis van dat rapport geen conclusie worden getrokken over het economisch belang van de hub-functie. En toch is dit rapport van negen jaar geleden het enige wat de Staat aan het veronderstelde belang van de hub-functie ten grondslag legt. Een volwaardige MKBA over het verlies van de hub-functie heeft de Staat nooit laten uitvoeren.

115. Dat is onbegrijpelijk, zeker in het licht van de andere conclusies die volgen uit de onderzoeken van de Staat.

6.2.3 Nieuwe inzichten wijzen juist op netto voordelen van krimp

116. Nieuwe wetenschappelijke onderzoeksresultaten wijzen er namelijk juist op dat een MKBA in het vóórdeel van krimp van zouden uitvallen, zoals ook de MKBA van CE Delft uit 2021.[146] De

---

[140] Achtergrondnotitie proportionaliteit (bijlage 5 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022) (productie 76 RBV), p. 1.
[141] Nota ter bespreking d.d. 13 mei 2022 (bijlage 9 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022)(productie 78 RBV), p. 1.
[142] Conclusie van antwoord randnrs. 5.2.11; 1.1.9-1.1.11.
[143] Conclusie van antwoord randnrs.1.1.9 – 1.1.11; SEO, `Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol,' september 2015 (productie 4 Staat).
[144] Conclusie van antwoord randnr. 1.1.11.
[145] SEO Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol, september 2015 (productie 4 Staat), p. vii-viii.
[146] MKBA groei- en krimp Schiphol, analyse van groei en krimp voor welvaart van Nederland en Schipholregio (2021) (gerectificeerde versie februari 2022) (productie 48 RBV).

kostenkanten van (groei van) luchtvaart zijn in het verleden onvoldoende in kaart gebracht, en de batenkanten overschat.

117. Aan de kostenkant hebben we het over de negatieve effecten: geluid, klimaat, uitstoot. Alle vlakken blijken in het verleden onderschat te zijn. Het nieuwe Handboek Milieuprijzen van CE Delft heeft voor het eerst kengetallen ontwikkeld voor geluidhinder vanaf 45 dB Lden. Eerder werd geluidhinder pas vanaf 50 dB meegerekend.[147] Dat zorgt voor een enorme toename van die kosten, gelet op het feit dat het aantal ernstig gehinderden in de contour 45-48 dB Lden circa twee keer zo groot is als het aantal in het gebied met een geluidbelasting vanaf 48 dB Lden.[148] Eerdere MKBA's hebben de geluidshinder dus ernstig onderschat. Die effecten kunnen nu beter worden meegewogen.

118. Dat geldt ook voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Uit de resultaten van het Handboek Milieuprijzen 2017[149] en het Handboek Milieuprijzen 2023,[150] die ik gemakshalve hieronder heb opgenomen, volgt dat de milieuprijs voor *elke stof* drastisch is verhoogd:

Tabel 1 - Milieuprijzen voor emissies van luchtverontreinigende stoffen in Nederland, in €2021/kg

Stof	Stofnaam	Onder	Centraal	Boven
CO_2	Koolstofdioxide	€ 0,050	€ 0,130	€ 0,160
$PM_{2,5}$	Fijnstof	€ 73,3	€ 121	€ 169
PM_{10}	Fijnstof	€ 41,4	€ 69,3	€ 97,9
$PM_{0,1}$	Ultrafijnstof	€ 296	€ 438	€ 660
NO_x	Stikstofoxiden	€ 18,3	€ 29,9	€ 44,1
SO_2	Zwaveldioxide	€ 33,7	€ 57,5	€ 83,1
NH_3	Ammoniak	€ 30,4	€ 49,3	€ 67,9
NMVOS	Vluchtige organische stoffen (niet-methaan)	€ 1,76	€ 2,73	€ 3,82
CH_4	Methaan	€ 1,81	€ 4,70	€ 5,78

Tabel 1 Milieuprijzen in €2015/kg emissie voor gemiddelde emissies in Nederland

Stof		Onder	Centraal	Boven
Koolstofdioxide*	CO_2	€ 0,014	€ 0,057	€ 0,057
Chloorfluorkoolstof*	CFC_{11}	€ 99,6	€ 313	€ 336
Ultra fijnstof	$PM_{2,5}$	€ 56,8	€ 79,5	€ 122
Fijnstof	PM_{10}	€ 31,8	€ 44,6	€ 69,1
Stikstofoxiden	NO_x	€ 24,1	€ 34,7	€ 53,7
Zwaveldioxide	SO_2	€ 17,7	€ 24,9	€ 38,7
Ammoniak	NH_3	€ 19,7	€ 30,5	€ 48,8
Vluchtige organische stoffen	NMVOS	€ 1,61	€ 2,1	€ 3,15
Koolstofmonoxide	CO	€ 0,0736	€ 0,0958	€ 0,152
Methaan*	CH_4	€ 0,448	€ 1,75	€ 1,77

[147] CE Delft, Handboek Milieuprijzen 2023, februari 2023 (productie 135 RBV), p. 34.
[148] Dagvaarding, randnr. 190, 247, 399-401.
[149] CE Delft, Handboek Milieuprijzen 2017, juli 2017,p. 6, te raadplegen via: https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/CE_Delft_7A76_Handboek_Milieuprijzen_2017_DEF.pdf.
[150] CE Delft, Handboek Milieuprijzen 2023, februari 2023 (productie 135 RBV), p. 7.

119. Aan de batenkant heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid ("het KiM") nieuwe waarderingskengetallen ontwikkeld voor het voor- en natransport van een vliegreis.[151] Zoals CE Delft en economen Manshanden en Bus al veel eerder signaleerden, werden daarvoor in eerdere MKBA's (zoals die van SEO in 2015[152] en die van SEO en Decisio in 2018[153]) veel te hoge waarderingskengetallen gebruikt. Zo hoog namelijk, dat de resultaten altijd bepalend zouden zijn voor de uitkomst van de MKBA's over luchtvaart.[154] Dat is nu ook door het KiM gecorrigeerd.[155]

120. De conclusie van Manshanden en Bus is dan ook dat de toepassing van deze wetenschappelijke inzichten er MKBA's over groei van de luchtvaart zullen leiden tot negatieve uitkomsten. En dus ook andersom: krimp zal een positief effect sorteren.[156]

121. In dat kader gaat de Staat nog in op het belang van werkgelegenheid. Maar werkgelegenheid wordt in luchtvaart MKBA's nu juist niet opgenomen, omdat die effecten zeer beperkt zijn.[157] De Staat verwijst in de conclusie van antwoord naar hoeveelheden fte's en de toegevoegde waarde van de banen op Schiphol, [158] maar – zoals RBV ook al in de dagvaarding heeft toegelicht – *bruto* cijfers zijn helemaal niet relevant.[159] Dat weet de Staat ook. Het volgt uit verschillende stukken,[160] waaronder de impactanalyse van PwC, waar de minister zelf naar verwijst:

> Er is geen één op één relatie tussen het aantal vluchten en het aantal banen op en rondom Schiphol. Daarnaast bestaat er een ongekende krapte op de arbeidsmarkt die langdurig van aard lijkt. In deze situatie ligt het niet voor de hand dat mensen die direct of indirect afhankelijk zijn van Schiphol voor hun baan moeten vrezen. […] De impactanalyse die is uitgevoerd geeft aan dat er in de nieuwe evenwichtssituatie geen effect op de netto werkgelegenheid optreedt.[161]

122. Toch lijkt het erop dat de Staat zich ook vandaag weer wil beroepen op cijfers over bruto werkgelegenheid. In januari diende de Staat het rapport "minder banen door krimp" in, over de

---

[151] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 'Nieuwe waarderingskengetallen voor reistijd, betrouwbaarheid en comfort,'december 2023 (productie 134 RBV); Leo Bus en Walter Manshanden, Notitie netwerkkwaliteit, 24 januari 2024 (productie 137 RBV), p. 5.
[152] SEO, 'Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol,' september 2015 (productie 4 Staat), p. 63.
[153] SEO en Decisio, *Verkennende MKBA beleidsalternatieven luchtvaart*, Amsterdam 2018 (productie 45 RBV).
[154] CE Delft, 'Methodologische kritiek op reistijdwaardering in Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's,' 2021 (productie 51), p. 1.
[155] Kennisinstiuut voor Mobiliteitsbeleid, 'Nieuwe waarderingskengetallen voor reistijd, betrouwbaarheid en comfort,' december 2023 (productie 134 RBV), p. 4; vgl. ook de toelichting bij die productie in de akte overlegging producties RBV.
[156] Manshanden en Bus, 'De bijdragen van de luchtvaart aan de Nederlandse economie en maatschappij,' 24 januari 2024 (productie 137 RBV), p. 7.
[157] Dagvaarding, randnrs. 408-414.
[158] CvA, randnrs. 1.1.7-1.1.8.
[159] Dagvaarding, randnrs. 405-421.
[160] SEO, 'Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's,' mei 2021 (productie 49 RBV), p. vi; Consultatiedocument balanced approach, annex B: Decisio and beelining measuring the cost-effectiveness of noise mitigating measures for Schiphol, March 2023, p .12, te raadplegen via: https://www.internetconsultatie.nl/balanced_approach_schiphol/b1.
[161] *Kamerstukken II,* 2022-2023, 31 936, nr. 1060 (Kamerbrief d.d. 17 mei 2023) (productie 115 RBV), pp. 1-2.

bruto effecten van de krimp naar 440.000.[162] In de samenvatting wordt meteen vastgesteld dat de netto effecten op de gehele economie "aanzienlijk kleiner zijn".[163]

123. Voor de *netto* werkgelegenheid is Schiphol dus niet van belang. En dan hebben we het nog niet eens gehad over de andere negatieve effecten die aan Schiphol als grote werkgever verbonden zijn. Ik wijs op de eerdere klachten over slechte werkomstandigheden en onveilige situaties op Schiphol.[164] Vier dagen geleden nog heeft de Arbeidsinspectie geëist dat Schiphol maatregelen neemt vanwege kankerverwekkende vliegtuiguitstoot.[165]

124. Tot slot lijdt ook "de economie", waarmee in de volksmond het BBP wordt bedoeld, niet onder een krimp van de luchtvaart. Onderzoek laat zien dat de bijdrage van connectiviteit aan het BRP (bruto regionaal product) nauwelijks of niet waarneembaar is. [166]

> Dit wordt juist ook veroorzaakt door de complexe oorzaak-gevolg relatie tussen connectiviteit en economie. Expansie van andere bedrijvigheid in een goed functionerende markteconomie biedt compensatie als de luchtvaart krimpt. Schaarste op de grond- en arbeidsmarkt maakt dit zeer waarschijnlijk.[167]

125. Uit vergelijkend onderzoek van Manshanden en Bus volgt dat zelfs als de hub-carrier of de hub-status van de nationale luchtvaart verloren gaat, het effect op de economie "zeer beperkt is, dan wel alleen op korte termijn waarneembaar".[168] Zij concluderen dan ook: de Nederlandse maatschappij gaat er per saldo op vooruit indien de luchtvaart in Nederland substantieel krimpt.[169]

---

[162] SEO, 'Minder banen door krimp: werkgelegenheidseffecten van minder vluchten op Schiphol,' juni 2023 (productie 63 Staat).
[163] SEO, 'Minder banen door krimp: werkgelegenheidseffecten van minder vluchten op Schiphol,' juni 2023 (productie 63 Staat), p. i.
[164] H. Stil, 'Slechte werkomstandigheden en onveilige situaties: aantal afhandelaars op Schiphol gehalveerd,' *Algemeen Dagblad* 11 juli 2023, te raadplegen via: https://www.ad.nl/amsterdam/slechte-werkomstandigheden-en-onveilige-situaties-aantal-afhandelaars-op-schiphol-gehalveerd~a97925f0a/; M. Holdert, B. Meindertsma, 'Schiphol geeft toe: 'We hadden te weinig oog voor arbeidsomstandigheden,' *NOS Nieuws* 6 september 2022, te raadplegen via: https://nos.nl/collectie/13911/artikel/2443574-schiphol-geeft-toe-we-hadden-te-weinig-oog-voor-arbeidsomstandigheden
[165] Vgl. Bijvoorbeeld de Volkskrant: 'Grondpersoneel Schiphol ademt kankerverwekkende vliegtuigdampen in, concludeert Arbeidsinspectie,' 26 januari 2024, te raadplegen via: https://www.volkskrant.nl/economie/grondpersoneel-schiphol-ademt-kankerverwekkende-vliegtuigdampen-in-concludeert-arbeidsinspectie~b0b83ba2/.
[166] Manshanden en Bus, 'De bijdragen van de luchtvaart aan de Nederlandse economie en maatschappij,' 24 januari 2024 (productie 137 RBV), pp. 3 en 7.
[167] Manshanden en Bus, 'De bijdragen van de luchtvaart aan de Nederlandse economie en maatschappij,' 24 januari 2024 (productie 137 RBV), p. 7.
[168] Manshanden en Bus, 'De bijdragen van de luchtvaart aan de Nederlandse economie en maatschappij,' 24 januari 2024 (productie 137 RBV), p. 7.
[169] Manshanden en Bus, 'De bijdragen van de luchtvaart aan de Nederlandse economie en maatschappij,' 24 januari 2024 (productie 137 RBV), p. 7.

6.2.4 Netwerkkwaliteit is een loze troef

126. Een onderbouwing voor de hub-functie in de huidige omvang ontbreekt dus volledig, terwijl alles erop wijst dat krimp beter zou zijn voor de economie en Nederland dan groei. Een steeds terugkerend argument van de Staat in het kader van de hub-functie is ook dat Nederland verbonden moet zijn met de rest van de wereld. Een begrijpelijk uitgangspunt dat ook niet wordt betwist. Maar het vervallen van bestemmingen hoeft helemaal niet erg te zijn. Het huidige netwerk is voor de lokale vraag eigenlijk overdreven: SEO concludeert dat er verschillende bestemmingen zijn die vanuit Amsterdam zeer goed bereikbaar zijn, maar waar de lokale (gerealiseerde) vraag beperkt blijft en vice versa.[170] Met andere woorden: er zijn verbindingen gecreëerd naar bestemmingen waar vervolgens bijna alleen maar transferpassagiers naartoe vliegen. De rekening komt bij de omwonenden te liggen.

127. Een essentiële vraag is dus: welke bestemmingen hebben welke waarde voor Nederland.

128. Een toverwoord waarvan de Staat zich in dit verband bedient is 'netwerkkwaliteit'. Een verwarrende term, omdat de invulling die de Staat eraan geeft niets zegt over de kwaliteit. Dat is al jaren zo. In 2016 al zei de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat bij de interpretatie en meetmethode van het begrip netwerkkwaliteit "zulke zwaarwegende kanttekeningen te plaatsen [zijn], dat het als argument te kort schiet om beslissingen te nemen over de toegestane capaciteit, groei van de luchtvaart en investeringen in luchthavens".[171] Specifiek merkte de Rli op dat er voor de kwaliteit van het netwerk, en niet de omvang van bestemmingen, juist gekeken moet worden naar de origin-destination passagiers:

> Wanneer een nieuwe bestemming wordt toegevoegd waar uitsluitend transferpassagiers naar toe gaan, dan heeft deze bestemming weliswaar een optiewaarde voor Nederland (het wordt mogelijk om die bestemming rechtstreeks aan te vliegen), maar slechts een heel geringe bijdrage aan de Nederlandse welvaart. Dit omdat de transferpassagiers slechts in geringe mate bijdragen aan de regionale en nationale economie. In dit geval neemt de netwerkkwaliteit niet toe, terwijl de bestemmingenkwaliteit dat wel doet.[172]

129. Dat ligt ook voor de hand. Als je wil kijken welke waarde die directe verbindingen voor Nederland hebben, dan moet je in ieder geval kijken waar Nederlanders vanaf Schiphol naartoe willen, en waar mensen vandaan komen die in Nederland waarde toevoegen. En als je graag de nadruk wil

---

[170] SEO, 'Connectiviteit in kaart: zakelijke internationale connectiviteit per trein en vliegtuig vanuit de metropoolregio Amsterdam,' mei 2022 (productie 133 RBV), p. 40.
[171] Dagvaarding, randnr. 428-429; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, '*Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute*,' april 2019 Den Haag, p. 27, te raadplegen via https://www.rli.nl/sites/default/files/rli_advies_luchtvaartbeleid_een_nieuwe_aanvliegroute_-_definitief.pdf.
[172] Dagvaarding, randnr. 428-429; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 'Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute, april 2019 Den Haag, p. 29, te raadplegen via: https://www.rli.nl/sites/default/files/rli_advies_luchtvaartbeleid_een_nieuwe_aanvliegroute_-_definitief.pdf.

leggen op economisch belangrijke bestemmingen, zoals de Staat stelt,[173] dan let je dus op de zakelijke origin-destination reizigers.

130. Nu heeft de Staat, mede naar aanleiding van het commentaar van het Rli en een Kamervraag, een nieuwe methode bedacht om de netwerkkwaliteit te meten.[174] Maar die methode zegt misschien nog wel minder over de kwaliteit van het netwerk dan eerst. Ik ga erop in omdat de Staat in de Kamerbrief over het SEO-rapport 'Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol' – beide ingediend als productie – nogal verstrekkende conclusies trekt over de gevolgen van het verkleinen of wegvallen van de hub-carrier KLM voor de 'netwerkkwaliteit'.[175]

131. Allereerst is van belang om op te merken dat dit SEO-rapport alleen maar gaat over de ontwikkeling van het verbindingennetwerk van Schiphol. [176] Er is dus niet onderzocht of het (gedeeltelijk) wegvallen van de hub-functie goed of slecht zou zijn voor Nederland of de Nederlandse economie, met inachtneming van de relevante wetenschappelijke inzichten. Er wordt alleen gekeken naar de verwachten effecten op het bestemmingennetwerk, de "netwerkkwaliteit". In zoverre kan er al weinig betekenis aan worden ontleend.

132. Maar ook de conclusies over de netwerkkwaliteit zijn niet waardevol. Dat de "netwerkkwaliteit" halveert, klinkt betekenisvol. Maar de "netwerkkwaliteit" in dit rapport is enkel de uitkomst van een methode die de Staat heeft ontwikkeld om de mate van de verbinding met zogenaamde GaWC-steden te monitoren. Dat zijn kort gezegd steden die een bepaalde overlap hebben met Nederland voor wat betreft de aldaar gevestigde zakelijke dienstverleners (advocatenkantoren, accountants, reclamebureaus).[177] Economen Manshanden en Bus stellen niet voor niets dat deze methode:

> geen duidelijkheid schept over de kwaliteit van het netwerk, althans niet over de bijdrage daarvan aan de economie of welvaart. Welvaartstechnisch gaat het namelijk om passagiers van en naar Nederland, niet om verbindingen met GaWC-bestemmingen waarvan niet duidelijk is in hoeverre zij gebruikt worden door origin-destination passagiers (zoals zeer beperkt het geval is op veel intercontinentale verbindingen die juist drijven op transfer).[178]

133. Dat probleem werd ook al gesignaleerd door de Bewoners Omgeving Schiphol ("BOS"),[179] en is ook precies de kritiek die het Rli in 2016 al meegaf over de oude methode van het meten van netwerkkwaliteit: kijk nou naar de origin-destination passagiers.

---

[173] Notitie beleidskader netwerkkwaliteit (productie 131 RBV), p. 3.
[174] Notitie beleidskader netwerkkwaliteit (productie 131 RBV), p. 3.
[175] Kamerbrief, 'Vier studies luchtvaart,' 21 december 2023 (productie 62 Staat), p. 2. ; SEO, 'Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol,' augustus 2023 (productie 64 Staat).
[176] SEO, 'Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol,' augustus 2023 (productie 64 Staat).
[177] Vgl. Dagvaarding, randnr. 570; Notitie beleidskader netwerkkwaliteit (productie 131 RBV), p. 4.
[178] Manshanden en Bus, 'De bijdragen van de luchtvaart aan de Nederlandse economie en maatschappij,' 24 januari 2024 (productie 137 RBV), pp. 3-4.
[179] Brief Bewoners Omgeving Schiphol, 'Brief omtrent beleidskader netwerkkwaliteit,' 17 juli 2022 (productie 110 RBV); Bewoners Omgeving Schiphol, 'Minister blijft onterecht sturen op te hoog volume Schiphol,' 10 januari 2023 (productie 112 RBV).

134. In de akte van 3 januari heeft RBV al toegelicht dat de nieuwe berekeningsmethode weer de GaWC-index gebruikt, en dat bij de berekening van de netwerkkwaliteit centraal stelt hoe hoog een bestemming scoort op die index. De aanname daarbij is dat het belangrijk is voor de economie om een directe verbinding te hebben met steden waar veel van dezelfde kantoren gevestigd zijn. Die aanname mist grond en onderbouwing. Evengoed laat zich immers denken dat met het openen van vestigingen in een andere stad, de behoefte om daar nog naartoe te vliegen afneemt.

135. Er is op die index ook geen énkele correctie uitgevoerd, bijvoorbeeld door ook te kijken naar wie er daadwerkelijk gebruik maakt van die GaWC-verbindingen. Zijn dat voornamelijk transferpassagiers, die niets aan de welvaart van Nederland bijdragen? Of zijn dat inderdaad grotendeels origin-destination passagiers, die dus daadwerkelijk behoefte hebben aan die bestemming? Een bestemming kan nog zo hoog scoren op de GaWC-index, als er geen o-d passagiers van die verbinding gebruik maken, dan is het belang voor Nederland feitelijk non-existent. En dat is dus (weer) niet getoetst,[180] noch wordt behoefte meegenomen in de "netwerkkwaliteit". De reden dat de Staat daar niet naar kijkt:

> Een focus op O/D-passagiers voor de bepaling van belangrijke bestemmingen is daarnaast niet in lijn met het coalitieakkoord dat een sterke hubfunctie op Schiphol onderschrijft.[181]

136. De conclusies die de Staat trekt in de Kamerbrief zeggen dus helemaal niets over de *echte* gevolgen voor de verbondenheid van Nederland. Sterker nog, die gevolgen lijken reuze mee te vallen als je kijkt naar de concrete resultaten die volgen uit het SEO rapport, en alleen niet naar de kreet "netwerkkwaliteit".

137. Zelfs in het besproken scenario waarin KLM zich alléén nog maar zou richten op de lokale vraag blijven de gevolgen voor het netwerk beperkt.[182] Het betreft overigens een onrealistisch en ook onnodig beperkend scenario; een kleine hub-functie is immers ook mogelijk. Binnen dit extreme scenario zou er een krimp zijn van 212.000 vliegtuigbewegingen, en dus een enorme afname van de negatieve effecten. Het netwerk ontwikkelt zich dan als volgt:

    a. Het aantal bestemmingen directe bestemmingen in Europa krimpt met 17: van 166 naar 149;

    b. Het aantal directe intercontinentale bestemmingen krimpt met 42: van 114 naar 72.

    c. Het aandeel mondiaal BBP dat wordt afgedekt door het netwerk neemt af met slechts 4 procentpunten: van 34% naar 30%.[183]

---

[180] Vgl. ook de kritiek van CE Delft in dat kader: CE Delft, 'Review I&W-notitie bestemmingennetwerk Schiphol, mei 2022 (bijlage 3E bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022) (productie 79 RBV), pp.6-7
[181] Nota beslispunten doorontwikkeling beleidskader netwerkkwaliteit (productie 111 RBV), p. 3.
[182] SEO, 'Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol,' augustus 2023 (productie 64 Staat), p. ii.
[183] SEO, 'Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol,' augustus 2023 (productie 64 Staat), p. ii.

138. Er blijft met andere woorden een prima netwerk over. Dat blijkt ook als je kijkt naar het daadwerkelijke gebruik van het netwerk door Nederlandse zakelijke reizigers. Bijna 80% van de zakelijke reizigers vliegt vanaf Schiphol namelijk op de top 100 van bestemmingen.[184] 75% van de zakelijke reizen vindt binnen Europa plaats, [185] waar nauwelijks bestemmingen vervallen. De bestemmingen die wel vervallen zijn vooral bestemmingen waar KLM transferpassagiers vandaan haalt, en hebben ook lage GaWC-scores.[186] Dat geldt ook voor Noord-Amerika, Azië, en het Midden-Oosten, waar in totaal 19,5% van de zakelijke reizigers naartoe gaat.[187] Ook daar vervallen alleen bestemmingen met lage GaWC-scores.[188] Dat is uitsluitend anders voor de intercontinentale bestemmingen in Midden- en Zuid-Amerika en Afrika.[189] Maar daar gaan ook slechts 5% van de Nederlandse zakelijke reizigers naartoe.[190]

139. Dat een goed bestemmingennetwerk overgehouden kan worden met minder vliegtuigbewegingen, wordt ook uitgelegd door WTL. In die analyse wordt ook de GaWC-lijst als uitgangspunt genomen, maar worden er een aantal relevante correcties uitgevoerd: i) een correctie op basis van de bestemmingen die in 2019 feitelijk in het netwerk waren opgenomen; ii) een correctie op basis van de economische waarde van de handel en dienstverlening ; iii) een vermindering van frequenties op basis van de vervoersvraag van origin-destination passagiers; en iv) vervanging van 38.000 korte vluchten met treinritten. De uitkomst is een kleine hub met een omvang van 250.000 vliegtuigbewegingen, waarin het aandeel transferpassagiers zoveel mogelijk is beperkt.[191]

6.2.5 Conclusie

140. Het is aan de Staat om te laten zien dat er een logische, inzichtelijke afweging is gemaakt. In plaats daarvan volgt uit de stukken dat de Staat beslissingen heeft gemaakt op basis van i) de wens om het juridische probleem van het voortdurende anticiperend (niet) handhaven op te lossen en ii) de politieke wens om de hub-functie met het bestaande netwerk te behouden. De uitkomst van die twee factoren was een omvang van 440.000 vliegtuigverbindingen: daarmee dacht de Staat destijds nog terug te kunnen vallen op het LVB 2008 en zouden er maar weinig bestemmingen vervallen.

141. Dat terwijl alles erop wijst dat de hub in deze omvang geen factor van belang is voor onze economie. In tegendeel: door het hoge aandeel transferpassagiers dient de luchtvaart neemt de

---

[184] SEO, 'Connectiviteit in kaart: zakelijke internationale connectiviteit per trein en vliegtuig vanuit de metropoolregio Amsterdam,' mei 2022 (productie 133 RBV), p. 13.
[185] SEO, 'Connectiviteit in kaart: zakelijke internationale connectiviteit per trein en vliegtuig vanuit de metropoolregio Amsterdam,' mei 2022 (productie 133 RBV), p. 15.
[186] SEO, 'Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol,' augustus 2023 (productie 64 Staat), p. 32.
[187] SEO, 'Connectiviteit in kaart: zakelijke internationale connectiviteit per trein en vliegtuig vanuit de metropoolregio Amsterdam,' mei 2022 (productie 133 RBV), p. 15 (8,9% + 8,3% + 2,3%).
[188] SEO, 'Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol,' augustus 2023 (productie 64 Staat), p. 32.
[189] SEO, 'Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol,' augustus 2023 (productie 64 Staat), p. 33.
[190] SEO, 'Connectiviteit in kaart: zakelijke internationale connectiviteit per trein en vliegtuig vanuit de metropoolregio Amsterdam,' mei 2022 (productie 133 RBV), p. 15.
[191] Werkgroep Toekomst Luchtvaart, 'Helft negatieve effecten van Schiphol is onnodig,' april 2023 (productie 113 RBV).

welvaart in Nederland af. Een (veel) lager aandeel transferpassagiers met een kleinere hub, is juist positief.

6.3 Andere relevante belangen die leiden tot onevenredigheid

142. Geluidshinder en economie zijn natuurlijk niet de enige belangen die spelen in het Schiphol-dossier. Het vliegverkeer rond Schiphol heeft immers ook impact op het klimaat, de stikstofcrisis, en op de gezondheid door de uitstoot van fijnstof en zeer zorgwekkende stoffen. Ook die belangen worden structureel onderwogen, zoals RBV heeft toegelicht.[192] Dat leidt op zichzelf al tot onrechtmatigheid, maar draagt in elk geval bij aan de conclusie dat er geen sprake is van evenredigheid.

143. Zo weten we dat de klimaateffecten van het vliegverkeer nog veel groter zijn dan eerder al werd aangenomen. Uit een nieuw onderzoek van CE Delft,[193] dat door Follow the Money "een van de belangrijkste klimaatrapporten over de Nederlandse luchtvaart van de afgelopen jaren" wordt genoemd,[194] volgt dat vluchten vanaf Schiphol met niet-CO2-uitstoot nog drie keer zoveel opwarming veroorzaken dan met enkel zijn CO2-uitstoot.[195] Die extra opwarming wordt nergens gerapporteerd of meegewogen.

144. Duidelijk is ook dat, ondanks het voorgenomen CO2-plafond per 2025, de Klimaatdoelen van Parijs bij lange na niet worden gehaald.[196] Schiphol zelf zei vorige week nog dat er minimaal 30 procent CO2 reductie nodig is ten opzichte van 2019 om Schiphol en de Europese luchtvaart te ontwikkelen in lijn met Parijs. De huidige nationale doelstelling is 9 procent, nog geen derde daarvan.[197]

145. Ook in dit opzicht schiet de Staat dus ernstig tekort. De recent ingevoerde vliegbelasting dekt de externe (maatschappelijke) kosten van luchtvaart niet.[198] Schiphol stelt nu een afstandsafhankelijke vliegbelasting voor; 20 procent van de vluchten (de lange afstandsvluchten) is namelijk verantwoordelijk is voor 80% van de uitstoot.[199] Ook wat dat

---

[192] Dagvaarding, deel 7.2.5.
[193] CE Delft, 'Aviation non CO2 estimator,' juni 2023 (samenvatting en conclusie) (productie 123 RBV) ; Kamerbrief Niet-CO2-klimaateffecten van de luchtvaart,' 21 december 2023 (productie 122 RBV).
[194] Ties Joosten (klimaatjournalist bij Follow the Money), 'Vliegtuigen op Schiphol veroorzaken veel meer opwarming dan gedacht,' te raadplegen via: https://www.linkedin.com/pulse/vliegtuigen-op-schiphol-veroorzaken-veel-meer-dan-gedacht-joosten-6godf/?originalSubdomain=nl.
[195] Kamerbrief 'Niet-Co2-klimaateffecten van de luchtvaart in beleidsstudies,' 21 december 2023 (productie 122 RBV); CE Delft, 'Aviation Non CO2 Estimator,' juni 2023 (samenvatting en conclusie) (productie 123), p. 3-4, 23. Zie ook de toelichting in de akte overlegging producties 101-130, onder productie 122-123.
[196] Kamerbrief 17 januari 2023, 'Pakket nationaal CO2- plafond' (productie 39 Staat) en Kamerbrief 17 maart 2023, 'Principebesluit CO2-plafond luchtvaart (productie 40 Staat); Dagvaarding, deel 7.2.5.4.
[197] Schiphol, 'Versnelde CO2-reductie nodig,' 25 januari 2024, te raadplegen via: https://www.schiphol.nl/nl/jij-en-schiphol/nieuws/versnelde-co2-reductie-nodig/
[198] Kamerbrief 14 december 2023, 'Verzamelbrief Luchtvaart: studie 'Prijs van een vliegreis', registratie zakelijk vliegen en TaxiBots,' pp. 1-2, te raadplegen via: https://open.overheid.nl/documenten/dpc-c15d967da6a585860ec11c8df76a37a8a17e6b1e/pdf.
[199] Schiphol, 'Versnelde CO2-reductie nodig,' 25 januari 2024, te raadplegen via: https://www.schiphol.nl/nl/jij-en-schiphol/nieuws/versnelde-co2-reductie-nodig/

betreft is overigens het vervallen van intercontinentale bestemmingen niet zorgelijk maar juist noodzakelijk.

146. Ten aanzien van de schadelijke stoffen (en overigens ook de externe veiligheid) stelt de Staat simpelweg aan de gelijkwaardigheidscriteria te voldoen. Dat daarvan geen sturende werking uitgaat, is al eerder uitgelegd. Voor uitstoot zien die gelijkwaardigheidscriteria op de uitstoot per gecorrigeerde vliegtuigbeweging. Daar valt dus helemaal niets van af te leiden voor wat betreft de totale uitstoot. Voor die totale uitstoot baseert de Staat zich op een sterk verouderde Europese richtlijn, met grenswaarden die twee tot vijf keer zo hoog zijn als de WHO-normen.[200] Ook voor zover die advieswaarden niet als bindende regel hebben te gelden, geven zij wel invulling aan de zorgplicht van de Staat.[201] Voor die totale uitstoot baseert de Staat zich op een sterk verouderde Europese richtlijn, met grenswaarden die twee tot vijf keer zo hoog zijn als de WHO-normen.[202] Ook voor zover die advieswaarden niet als bindende regel hebben te gelden, geven zij wel invulling aan de zorgplicht van de Staat.[203]

147. En ondanks de zorgelijke uitkomsten van onderzoek dat de Staat heeft laten uitvoeren naar de schadelijke effecten van ultrafijnstof, heeft de Staat nog altijd geen concrete stappen ondernomen om die gevolgen tegen te gaan. Er wordt zonder streefdoel en streefdatum met andere maatregelen meegelift.

148. Voor de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen gelden ook geen regels ten aanzien van Schiphol.[204] Daar was de Staat zich kennelijk zelf niet van bewust. Pas bij de behandeling van een handhavingsverzoek bleek dat:

> Schiphol een verplichting heeft om de 0,1% van zijn uitstoot aan ZZS te minimaliseren, maar dat voor de overige 99,9% niks is geregeld.[205]

149. Niet voor niets geldt voor zeer zorgwekkende stoffen juist door hun gevaar voor de gezondheid een minimalisatieverplichting. Maar Schiphol hoeft dus aan haar uitstoot niets te doen. Die uitstoot is, met de toename van vliegtuigbewegingen, dan ook alleen maar gegroeid in de afgelopen twintig jaar.[206] In nieuwe onderzoeken van de Staat zijn vier van de acht stoffen nog niet getoetst. Bovendien kijken die onderzoeken alleen naar het "maximaal toelaatbare

---

[200] Vgl. dagvaarding 7.2.5.1.
[201] GGD-GHOR, 'Neem aangescherpte WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit over', 3 juni 2022, position paper te raadplegen via: https://ggdghor.nl/actueel-bericht/15273/
[202] Vgl. dagvaarding 7.2.5.1.
[203] GGD-GHOR, 'Neem aangescherpte WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit over', 3 juni 2022, position paper te raadplegen via: https://ggdghor.nl/actueel-bericht/15273/
[204] NRC, 'Schiphol mag onbeperkt 'zeer zorgwekkende stoffen' uitstoten, als enige bedrijf in Nederland, 27 januari 2023, (productie 121 RBV), zie bijv. p. 2.
[205] Bijlage 3 bij beslisnota d.d. 20 januari 2022 met betrekking tot Kamervragen over Zembla-uitzending Schiphol, (productie 120 RBV) pp. 1-2; NRC, 'Schiphol mag onbeperkt 'zeer zorgwekkende stoffen' uitstoten, als enige bedrijf in Nederland, 27 januari 2023, (productie 121 RBV), p. 3.
[206] Dagvaarding, randnr. 479.

risiconiveau" (MTR).[207] Daaruit volgt niets over een minimalisatieverplichting die voor de rest van Nederland geldt. De kankerverwekkende uitstoot uit de vliegtuigmotoren leidde er vorige week nog toe dat de Arbeidsinspectie wèl maatregelen eiste om de werknemers te beschermen.[208]

150. Tot slot nog een woord over de woningcrisis. Dat is ook een realiteit. De Staat merkt in de conclusie van antwoord al op dat "door het grote tekort aan woningen in de Randstad en de maatschappelijke druk om woningbouw toe te staan", er toch bouwactiviteiten plaatsvinden in de LIB-beperkingsgebieden.[209] En onlangs werd duidelijk dat onder druk van de Tweede Kamer de geluids- en veiligheidsnormen "zodanig [worden] verruimd, dat nieuwbouw in Amstelveen-Noord toch mogelijk is".[210] Naar aanleiding daarvan zijn ook andere gemeenten alweer aan het kijken naar mogelijkheden voor woningbouw.[211] De Staat gebruikt dit argument om te zeggen: dat kan ons niet worden kwalijk genomen,[212] dus die mensen nemen we niet in de overweging mee. Natuurlijk: mensen willen liever wonen mèt hinder dan dat zij helemaal geen woning hebben. Maar hier miskent de Staat opnieuw zijn eigen verantwoordelijkheid. Oók het gebrek aan woningen moet worden afgewogen tegen de beweerdelijke economische noodzaak van meer vliegverkeer. Woningen zijn belangrijker voor de maatschappij dan vluchten gevuld met transferpassagiers. Het is echt niet zo ingewikkeld: Schiphol is uit zijn jasje gegroeid en past niet meer bij de noden van onze maatschappij.

6.4 De Staat kiest niet voor de minst ingrijpende maatregel (subsidiariteit)

151. Tot slot hoort bij de vraag of de inbreuk 'noodzakelijk' is ook het subsidiariteitsvraagstuk: is er gekozen voor het minst ingrijpende middel om het legitieme doel te bereiken. Daar komen onder meer de vorderingen over de (niet equivalente) akoestische hinderfactoren om de hoek kijken.[213] Door in het kader van hinderbeperking uitsluitend te kijken naar jaargemiddelde geluidbelasting, wordt een onnodige hoeveelheid hinder en slaapverstoring veroorzaakt. Dat geldt in het bijzonder voor de vluchten in de randen van de nacht. Zelfs Schiphol heeft voorgesteld om de nachtvluchten te schrappen. De Staat laat nog altijd groei tot 32.000 toe, met een Denkbare krimp tot 28.700.

---

[207] Kamerbrief 21 december 2023, 'Effecten van de luchtvaart op lokale luchtkwaliteit,' (productie 66 Staat); NLR, 'Concentraties zeer zorgwekkende stoffen op en rondom Nederlandse luchthavens,' oktober 2023 (productie 67 Staat); ADECS, 'Notitie: Bijdrage aan lokale luchtkwaliteit,'8 december 2023 (productie 68 Staat); To70, 'Methode voor de berekening van de luchtvaartemissies,' december 2023 (productie 69 Staat).
[208] De Volkskrant, 'Grondpersoneel Schiphol ademt kankerverwekkende vliegtuigdampen in, concludeert Arbeidsinspectie,' 26 januari 2024, te raadplegen via: https://www.volkskrant.nl/economie/grondpersoneel-schiphol-ademt-kankerverwekkende-vliegtuigdampen-in-concludeert-arbeidsinspectie~b0b83ba2/.
[209] CvA, randnrs. 3.2.13.
[210] H. Stil, 'Doorbraak: toch nieuwe studentenwoningen bij Uilenstede pal onder de vliegroutes van Schiphol,' *Het Parool* 16 januari 2024, te raadplegen via: https://www.parool.nl/amsterdam/doorbraak-toch-nieuwe-studentenwoningen-bij-uilenstede-pal-onder-de-vliegroutes-van-schiphol~b905fdfb/
[211] Nieuws in Aalsmeer, 'Aalsmeer onderzoekt of woningbouw onder vliegroute Schiphol mogelijk is,' "Mijn handen beginnen te jeuken," 26 januari 2024, te raadplegen via: https://www.nieuwsinaalsmeer.nl/woningbouw.php.
[212] CvA, randnrs. 5.3.4-5.3.6.
[213] Dagvaarding, deel 7.2.3.2.

152. Niet te missen is verder dat de Staat een ander alternatief totaal onderbelicht laat: de trein. We zien nergens terug dat de Staat de mogelijkheden voor een vervangende verbinding door de trein terdege heeft onderzocht. Eerder heb ik al toegelicht dat dat in ieder geval bij de beoordeling van de 440.000 niet het geval is geweest. En ook in de rapporten over netwerkkwaliteit worden treinverbindingen niet meegenomen. Dat is anno 2024 volstrekt onbegrijpelijk. En dat terwijl zo'n 37% van de zakelijke reizigers uit de Metropoolregio Amsterdam hun internationale zakelijke reizen met de trein maken.[214] Illustratief was het nieuws vorige week dat internationale treinverbindingen tussen onder meer Amsterdam, Parijs en Londen in het gedrang komen als gevolg van bezuinigingen bij IenW.[215] De behoefte aan 'netwerkkwaliteit' beperkt zich kennelijk uitsluitend tot het luchtverkeer.

7 VORDERINGEN

153. Ter afsluiting dan nog enkele opmerkingen over de vorderingen van RBV. Die vorderingen zien deels op een verklaring voor recht, en deels op het ongedaan maken van de onrechtmatigheid.

7.1 Verklaring voor recht

154. Met haar vordering tot een verklaring voor recht heeft RBV verschillende facetten van het onrechtmatig handelen door de Staat tot uitdrukking willen brengen. Dat uit zich in de specifieke verwijzing naar (i-a) de fair balance; (i-b) de WHO-normen; (i-c) de 'gelijkwaardige bescherming' van de Wet luchtvaart; (i-d) de gebreken in de rechtsbescherming; en in (i-e) de gebreken in de benadering van hinder, door geen rekening te houden met andere hinderfactoren dan de gemiddelde Lden en Lnight geluidbelasting, zoals vluchtblokken, rusttijden en piekbelasting.

155. Aan de vorderingen tot een verklaring voor recht ligt primair de gestelde schending van artikel 8 jo 13 EVRM (of – zo u wil – de maatschappelijke betamelijkheid van artikel 6:162 BW) ten grondslag. Afhankelijk van hoe de rechtbank oordeelt, kunnen natuurlijk meer of minder facetten van die onrechtmatigheid tot uitdrukking worden gebracht. Waar het om gaat, is dat RBV nadrukkelijk erkenning zoekt dat de Staat onrechtmatig handelt, en vastgesteld wil zien waar die onrechtmatigheid in schuilt. Want dat biedt omwonenden èn de Staat een concreet handvat voor de toekomst. Zeker voor zover er omstandigheden zouden kunnen zijn die maken dat aan een vastgestelde onrechtmatigheid niet meteen een opdracht tot beëindiging daarvan kan worden verbonden.

156. RBV meent dat het dus in elk geval voor de hand ligt, en dat ligt ook in de vordering besloten, dat uw rechtbank vaststelt dat de Staat in strijd handelt met artikel 8 EVRM en/of de maatschappelijke betamelijkheid, omdat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer niet is voorzien bij wet, en/of omdat er geen sprake is van een *fair balance*. Die grondslagen heeft zij

---

[214] SEO, 'Connectiviteit in kaart: zakelijke internationale connectiviteit per trein en vliegtuig vanuit de metropoolregio Amsterdam,' mei 2022 (productie 133 RBV), p. i (driekwart van de zakelijke reizen vindt binnen Europa plaats, ongeveer de helft gaat om reizen per trein).
[215] NOS, 'Internationaal treinverkeer Amsterdam in het nauw door bezuinigingen,' 21 januari 2024, te raadplegen via: https://nos.nl/artikel/2505744-internationaal-treinverkeer-amsterdam-in-het-nauw-door-bezuinigingen.

uitvoerig toegelicht. Die komen ook tot uitdrukking in de verschillende formuleringen van i (a) t/m (e). Maar RBV hecht niet bijzonder aan die specifieke formuleringen.

157. De Hoge Raad heeft recent nog bevestigd dat de specifieke bewoording van het petitum niet doorslaggevend is:

> Bij de uitleg van een petitum moet niet slechts acht worden geslagen op de bewoordingen daarvan, maar komt ook betekenis toe aan de inhoud van hetgeen aan de eis ten grondslag is gelegd, de wijze waarop de wederpartij de eis heeft opgevat en redelijkerwijs heeft moeten opvatten, en het overige partijdebat. Dat geldt ook voor de uitleg van een vordering tot het geven van een verklaring voor recht van een bepaalde inhoud.[216]

158. De rechtbank heeft gevraagd hoe de stellingen over emissies van fijnstof en andere stoffen en veiligheidsrisico's tot uitdrukking komen in het gewijzigde petitum. In elk geval dus, omdat zij – al dan niet zelfstandig – tot de conclusie nopen dat de Staat onrechtmatig handelt, en dat geen sprake is van een *fair balance*. RBV verwijst in haar vordering voor een verklaring voor recht bewust terug naar haar stellingen in de dagvaarding. Voor wat betreft de gebodsvordering is het simpelweg zo dat een reductie van het vliegverkeer niet alleen tot minder geluidhinder, maar ook tot minder uitstoot en veiligheidsrisico's leidt.

7.2 WHO-normen

159. Ook de WHO-normen komen op twee manieren in het petitum terug, als verklaring voor recht (i-b) en in de gebodsvordering (ii-a-1). De WHO-normen zijn geen zelfstandige grondslag voor onrechtmatigheid, maar geven wel mede invulling aan de zorgplichten van de Staat op grond van artikel 8 EVRM en 6:162 BW. Daarom meent RBV dat in dit specifieke geval de Staat óók onrechtmatig handelt door de WHO-normen niet te volgen. Die onrechtmatigheid volgt uit de onevenredigheid van de belangenafweging die RBV uitvoerig heeft toegelicht. Er is dus ook geen reële vrees voor precedentwerking; die afweging is voor andere geluidsbronnen immers niet aan de orde.

160. Uitgaan van de WHO-normen betekent dat de Staat zowel bij het *in kaart brengen* van de hinder als bij het *tegengaan* van die hinder 45 dB Lden en 40 dB Lnight als grens hanteert. Voor de gebodsvordering eist RBV subsidiair dat de Staat in elk geval naar de WHO-normen toewerkt. Dat is overigens ook de aanbeveling van de GGD.[217]

7.3 Gebodsvorderingen

161. RBV noemt in haar gebodsvorderingen (ii) geen aantallen vliegtuigbewegingen – en dat is ook niet haar rol. Het is aan de Staat om over de precieze vormgeving van het Schipholbeleid te beslissen, maar wel binnen de kaders van het recht. Het laat zich niet voorstellen dat de Staat

---

[216] Hoge Raad, 12 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:22, r.o. 3.1.2.
[217] GGD GHOR Nederland, 'Belevingsonderzoek geluidhinder en slaapverstoring luchtvaart 2020,' 12 juni 2022, (productie 88 RBV), p. 48.

op een andere manier aan zijn verplichtingen kan voldoen dan door in elk geval het aantal vliegtuigbewegingen te reduceren. Om de onrechtmatigheid weg te nemen moet de Staat daarnaast ook de niet-equivalente hinderfactoren in zijn beleid, afwegingen en berekeningen betrekken, en de gebreken in de rechtsbescherming herstellen.

7.3.1 Geen wetgevingsbevel

162. De opdracht aan de Staat om deze onrechtmatigheden te beëindigen, kunnen doorwerken in wetgeving, maar dat maakt ze nog niet tot een wetgevingsbevel. Daarvoor moet er immers sprake zijn van een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. Zolang dat niet het geval is staat er niets aan in de weg dat de rechter een verklaring voor recht uitspreekt dat het uitblijven van wetgeving onrechtmatig is, of een bevel geeft dat de Staat maatregelen moet nemen om een bepaald doel te bereiken.[218] De vorderingen van RBV doen ook niets anders dan dat: ze dwingen de Staat om maatregelen te nemen om effectief ernstige hinder en slaapverstoring tegen te gaan. De manier waarop dat vervolgens in de praktijk of in wet- en regelgeving wordt verwezenlijkt, wordt geheel aan de Staat zelf overgelaten.

163. Het is in dit licht dus ook niet relevant dat dat toewijzing van de gebodsvordering volgens de Staat noopt tot een nieuw LVB, waarvoor een voorhangprocedure geldt. Zowel de regering als de Kamer zal zich aan het recht moeten houden zoals dat door uw rechtbank wordt vastgesteld. Dat is natuurlijk ook juist de kern van een rechtsstaat.

164. Ten overvloede: voor zover de onrechtmatigheid volgens de rechtbank (uitsluitend) zou schuilen in het niet handhaven van de wet (LVB 2008), gaat dit verweer van de Staat natuurlijk niet op.

165. RBV meent overigens dat de Staat tal van manieren ter beschikking staan om – ook al op kortere termijn – de ernstige hinder en slaapverstoring te beperken. Zelfs voor zover zich dat vertaalt in een reductie van het vliegverkeer. De Staat zag eerder kans om te experimenteren met nieuwe grenswaarden en regels voor baangebruik, en dat heeft het hof Amsterdam ook toelaatbaar gevonden. Aan een experiment waarin ook de WHO-normen en/of andere (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren worden meegewogen staat dan weinig in de weg.

7.3.2 Balanced Approach niet van toepassing

166. Dan de Balanced Approach procedure. Die is alleen van toepassing als er sprake is van een exploitatiebeperking.[219]

167. De Balanced Approach procedure is dus niet van toepassing op het terugvallen op de wet, het LVB 2008. Die mening is ook de Staat toegedaan, zo volgt uit de overgelegde processtukken uit

---

[218] Hoge Raad, 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.2.3-8.2.5.

[219] Verordening 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014, inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG (Geluidsverordening), art. 1 lid 1, art 2 lid 6, te raadplegen via: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0598.

de procedure van de luchtvaartmaatschappijen. De juistheid van dit standpunt is door het Hof Amsterdam bevestigd:

> Naar het oordeel van het hof kan het voornemen van een bevoegde autoriteit om eerder in wetgeving vastgelegde grenswaarden voor de geluidbelasting te gaan handhaven niet worden aangemerkt als een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening. De Geluidsverordening kan, gelet op haar doelstelling en systematiek niet de strekking hebben en dus ook niet erop gericht zijn dat de bevoegde autoriteit ertoe wordt verplicht om voorgenomen handhavingsmaatregelen dan wel handhavingsbeleid eerst voor te leggen aan de Europese Commissie en alle lidstaten en daarvoor de uitgebreide *balanced approach* procedure te doorlopen. Een ander aanknopingspunt hiervoor is terug te vinden in artikel 14 van de Geluidsverordening dat uitdrukkelijk voorziet in het respecteren van reeds op 13 juni 2016 bestaande geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen.
>
> […] Niet aannemelijk is dat de Geluidsverordening beoogt rechten en aanspraken te verlenen op basis van een dergelijke tijdelijke feitelijke situatie die in werkelijkheid illegaal was en is, ook al werd deze vooruitlopend op verankering van het NNHS gedoogd.[220]

168. Dit betekent dat de Balanced Approach procedure evenmin van toepassing is als er een regeling wordt ingevoerd die méér vliegtuigbewegingen toestaat dan de huidige wet (volgens To70 zo'n 400.000). Dan is er immers – ook volgens de Staat [221] – geen sprake van een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening.

169. Maar ook voor zover verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn op grond van artikel 8 EVRM/7 Handvest, kan de balanced approach procedure daaraan niet in de weg staan, omdat het Handvest voorgaat op ander EU-recht. Ik heb daar al het een en ander over gezegd en - voor de goede orde - ook daarmee is de Staat het eens.[222]

170. Een andere uitkomst tast het rechtsgevoel aan in de kern. Als u concludeert tot een schending van artikel 8 EVRM, maar de Staat eerst een langdurige en ongewisse procedure bij de EU zou moeten doorlopen om te kijken of het opportuun is om die schending te beëindigen, dan stellen de waarborgen van het EVRM en Handvest in wezen niks voor. De beoordeling en de bescherming van grondrechten is primair een kwestie voor de nationale autoriteiten - dat zegt ook het EHRM - en dus ook voor de nationale rechter. De Balanced Approach procedure is een wezenlijk andere, omdat die een optimale ontwikkeling van het vliegverkeer tot uitgangspunt neemt.

---

[220] Gerechtshof Amsterdam, ECLI:NL:GHAMS:2023:1589, r.o. 4.20, 4.21.
[221] Conclusie van antwoord Staat in kort gedingprocedure (productie 126 RBV), randnr. 1.13.
[222] Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 10.3; Proces-verbaal zitting hoger beroep (productie 130 RBV), p. 11.

7.3.3 Uitvoerbaarheid bij voorraad

171. Dat is natuurlijk ook de reden dat RBV uitvoerbaarheid bij voorraad heeft gevorderd. Omwonenden willen niet opnieuw met een kluitje het riet in worden gestuurd. RBV heeft bij eiswijziging de uitvoeringstermijn verlengd van 6 naar 12 maanden. Dat geeft de Staat voldoende gelegenheid om maatregelen tot stand te brengen en de capaciteitsverklaring erop in te richten.

172. De Staat verwijst in dit verband naar de tijd die gemoeid is met het eventueel wijzigen van het LVB en/of doorlopen van de Balanced Approach procedure. Daaruit volgt in elk geval dat er geen aanleiding is om de uitvoerbaarheid op te schorten voor zover uw rechtbank oordeelt dat (i) de Staat het LVB 2008 dient toe te passen, of (ii) de Balanced approach procedure moet worden doorlopen met de inzet van RBV als uitgangspunt, of (iii) de Staat wordt opgedragen andere maatregelen te nemen om de hinder te beperken. Zo nodig kan de rechtbank de uitvoerbaarheid dus naar vordering onderscheiden.

7.3.4 Dwangsommen

173. RBV handhaaft ook haar vordering om aan de gebodsacties dwangsommen te verbinden. Dat is ten opzichte van de Staat niet gebruikelijk. Maar in dit dossier heeft de Staat zich geen betrouwbare partner getoond. Daar komt bij, dat het kennelijk ook de dreiging met claims is geweest die de Staat tot het opschorten van de krimpplannen (en dus: het laten voortdurend van de onrechtmatigheid in het nadeel van de bewoners) heeft gebracht.[223] Het is een typisch voorbeeld van hoe omwonenden steevast het onderspit delven.

174. De praktijk wijst uit dat er heel wat voor nodig is voordat het belang van omwonenden werkelijk gewicht in de schaal legt. Daarom verzoekt RBV u vandaag om haar vorderingen toe te wijzen.

---

[223] CvA, randnr. 4.4.35.